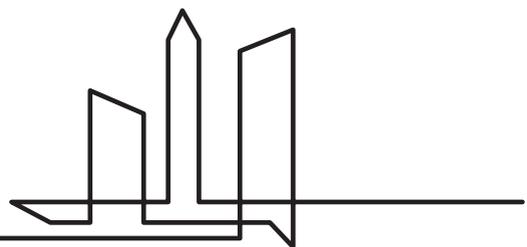


**PROPUESTAS
POLÍTICAS
HABITACIONALES
PARA EL DESARROLLO
SOCIAL Y ECONÓMICO
DE LA CIUDAD DE
BUENOS AIRES**



CESBA
CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL
DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

ISBN 978-987-4097-34-7

Consejo Económico y Social de la Ciudad Autónoma Buenos Aires
Propuestas de políticas habitacionales para el desarrollo social y económico de la Ciudad de Buenos Aires ; contribuciones de María Florencia Rodríguez ; María Cecilia Zapata ; coordinación general de María Carla Rodríguez ; dirigido por Carlos Huerta. - 1a ed . - Buenos Aires : Consejo Económico y Social de la CABA, 2016.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-4097-34-7

1. Política de Vivienda. 2. Crédito Inmobiliario. 3. Viviendas de Interés Social . I. Rodríguez, María Florencia, colab. II. Zapata, María Cecilia, colab. III. Rodríguez, María Carla, coord. IV. Huerta, Carlos, dir.

CDD 320.6

ISBN 978-987-4097-34-7



CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES



CGT | Omar Viviani

CTA | José Peralta

SUTERH | Víctor Santa María

UTHGRA | Dante Camaño

UOCRA | Gerardo Martínez

SUTECBA | José Luis Pirraglia

ADEBA | Jorge Horacio Brito

CEAP | Daniel Héctor Millaci

AHRCC | Camilo Suárez

CAPIT | Alejandro Borensztein

FECOBA | Vicente Lourenzo

CGE | Guillermo Gómez Galizia

UBA - Ciencias Sociales | Glenn Postolski

UBA - Ciencias Económicas | José Luis Giusti

USAL | Eduardo Suárez

UADE | Ricardo Felipe Smurra

Consejo Profesional de Ciencias Económicas | Humberto Bertazza

Colegio Público de Abogados Capital Federal | Eugenio Horacio Cozzi

CEPUC | Gerardo Celso Luppi

ADECUA | Sandra González

CEC | Susana Andrada

Cooperativa Milagros Ltda | Laura González Velasco

Pastoral Social | Carlos Accaputo

AMIA | Leonardo Jmelnitzky

Centro Islámico | Fabián Ankah

COMISIÓN DE VIVIENDA:

Relator: Consejero Carlos Chile Huerta – CTA

Coordinación del Equipo:

Dra. Ma. Carla Rodríguez

Investigación:

Mgr. Ma. Florencia Rodríguez

Dra. Ma. Cecilia Zapata

Asistente:

Julieta Basteiro

Asesora Institucional:

Celina Fischnaller

Karina Villafañe

PRÓLOGO

La Comisión de Vivienda del Consejo Económico y Social se propuso en sus inicios una serie de estudios por etapas que implicaran un análisis profundo sobre la problemática del déficit socio habitacional que tiene actualmente la Ciudad de Buenos Aires.

El Informe de dicha Comisión aprobado en 2013 con el consenso de la Asamblea del Consejo, “Diagnostico Socio – Habitacional en la Ciudad de Buenos Aires” significo un punto de partida muy valioso y apporto una mirada integral a la problemática del hábitat y la vivienda en la ciudad, tomando en cuenta perfiles diferenciados de cómo afecta el déficit a distintos grupos de la población (según niveles de ingresos, grupos etarios, condición de género, etc.).

El informe que aquí se presenta, “Propuestas de Políticas Habitacionales para el desarrollo social y económico de la Ciudad de Buenos Aires” se aprobó en diciembre de 2014, con el objetivo de que el mismo contribuya al diseño de propuestas para la implementación de políticas públicas que apunten a resolver los problemas detectados en el diagnostico elaborado por la Comisión.

Acerca de este informe es necesario remarcar que encontraran en el mismo propuestas de políticas públicas específicas en distintos aspectos de las políticas habitacionales, incluyendo temas centrales como acceso al crédito hipotecario, mercado de alquileres, construcción de vivienda, y temas que son transversales a estos, como la necesidad de una nueva institucionalidad para la política de vivienda, la necesidad de una política de acceso al suelo urbano, la problemática de villas y asentamientos y la población en situación de calle, entre otros. Es de destacar a su vez, que la mayoría de estas propuestas, tienen como modelo experiencias exitosas que se han dado en países de Europa y América Latina, lo cual puede observarse en el anexo del informe.

Cada uno de estos capítulos, contiene propuestas que pueden ser tomadas de forma separada para brindar soluciones a un aspecto específico del problema. El informe completo en sí, constituye una propuesta integral que permitiría a la ciudad hacerse cargo del déficit socio habitacional y generar soluciones como no se ha hecho nunca en la historia de la Ciudad.

Deseo agradecerle muy especialmente a Carlos Chile Huerta, quien fue el Consejero Titular durante esta primera etapa del Consejo, por su compromiso con la temática y la Comisión, y por sobre todo con el Consejo en general. También a José “Pepe” Peralta, nuevo Consejero Titular en representación de CTA quien esta continuando con este compromiso, y al equipo de trabajo de la Comisión, liderado por Carla Rodríguez, quienes aportaron sus conocimientos técnicos y profesionalismo para formular esta propuesta.

A su vez, es de destacar el apoyo del informe durante el proceso de elaboración por parte de los representantes del Sindicato de la UOCRA, quienes aportaron su mirada y experiencia en el tema, de forma abierta y buscando siempre el consenso.

La no resolución al déficit habitacional, implica un daño a nuestro desarrollo social y económico, por lo cual desde mi rol de presidente del Consejo Económico y Social de la Ciudad es mi deseo que las propuestas de este informe resulten útiles como aporte al diseño y/o la implementación de políticas públicas socio – económicas para nuestra Ciudad de Buenos Aires.

Dr. Sergio Abrevaya

Presidente del Consejo Económico y Social de la Ciudad de Buenos Aires

En diciembre de 2013, el Consejo Económico y Social de la Ciudad de Buenos Aires, aprobaba en forma unánime el Diagnóstico Sociohabitacional de la Ciudad. Era el producto de un debate franco y fraterno, en el marco de una de las experiencias institucionales de confluencia de actores no gubernamentales de mayor amplitud democrática, capaz de constituir como capital común la diversidad ideológica y, de ese modo, abordar una agenda que religa esa institucionalidad con las dificultades cotidianas de nuestra gente.

En ese diagnóstico pusimos escala, perfil social y territorialidad a la penuria habitacional: cerca de 756.494 personas malhabitan en tipologías precarias y 1.202.051 inquilinos padecen algún tipo de problema o inseguridad en su situación habitacional. Las comunas del sur (8 y 4) y el área de mayor centralidad (1) concentran los indicadores que exacerban la inequidad. Sin duda, las cuantificaciones no abarcan y son pálidas ante la experiencia de la vida, pero todavía resultan un instrumento insoslayable del ejercicio de gobierno, de las decisiones concretas de la política y habilitan la posibilidad de la evaluación, seguimiento y control ciudadanos.

En esa oportunidad, también alertábamos que la crisis estructural es tan vieja como la ciudad misma (La Huelga de las Escobas o Huelga de los Inquilinos del año 1907 así lo atestiguan) pero que no alcanza con configurar un diagnóstico. Para avanzar, necesitaríamos de todo el Consejo y de nuestra comunidad para elaborar el segundo capítulo, sobre una propuesta de solución que tienda a construir equidad.

En diciembre de 2014, el CEyS dio ese paso. Se reafirma así la idea de que nuestra ciudad tiene la extraordinaria capacidad de acumular en su seno un excepcional debate intelectual, en el que se funda nuestra esperanza de hacerla más nuestra cada día. Por ello, nuevamente, el reconocimiento público a todas las Consejeras y Consejeros, por el tránsito recorrido en esa dirección.

Queremos en particular reconocer, en este sentido, la tarea fluida y colaborativa desarrollada en el seno de la Comisión de Vivienda, con los equipos técnicos y políticos de la UOCRA, que fortaleció la elaboración de esta propuesta.

Y vaya también nuestro reconocimiento a su presidente, el Dr. Sergio Abrevaya, quien con la paciencia y el trabajo que lo caracteriza, acompañó tenazmente, junto con su valioso equipo de colaboradores, la maduración de este proceso.

Enraizado sólidamente en las tendencias descritas en el diagnóstico, este documento, plantea un conjunto de lineamientos dirigidos a dotar de escala y planificación a la política habitacional, para materializar el acceso universal a un hábitat de calidad de la ciudad y en el contexto país. Así propone pasos posibles en el camino hacia la construcción de una ciudad democrática.

A todos y todas, nuevamente, nuestro sincero reconocimiento por la voluntad de ensanchar la comprensión, el debate público y el impulso de una inteligencia política amplia para erradicar los dolores y penurias de la vida cotidiana de nuestro pueblo y enriquecer esta democracia, que a 30 años aún es frágil e insuficiente.

Finalmente, expresar el agradecimiento al Equipo de investigación, al trabajo de la Mág. Florencia Rodríguez, la Dra. Cecilia Zapata, la Srta. Julieta Basteiro, el Arq. Pablo Schweitzeren y un reconocimiento especial a la Lic. Celina Fischnaller, quien además de ser integrante del Equipo, tuvo la generosidad de realizar el seguimiento cotidiano de la agenda del Consejo Económico y Social.

Carlos Chile Huerta
Consejero

Secretario General de la Central de los Trabajadores de Argentina (CTA) de la C.A.B.A.

María Carla Rodríguez
Coordinadora del Equipo de Investigación.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	11
ANTECEDENTES	12
LINEAS DE INTERVENCIÓN	
1- RESTRICCIONES DE ACCESO AL CRÉDITO HIPOTECARIO	15
2- SITUACIÓN DEL MERCADO DE ALQUILERES	18
3- INSUFICIENTE PRODUCCIÓN DE STOCK DE VIVIENDA NUEVA	20
INTERVENCIONES CONEXAS:	
4- NECESIDAD DE UNA NUEVA INSTITUCIONALIDAD HABITACIONAL	25
5- FALTA DE ARTICULACIÓN CON UNA POLÍTICA DE ACCESO AL SUELO URBANO	27
6. DETERIORO DEL PARQUE HABITACIONAL PÚBLICO Y PRIVADO DE LA CIUDAD	30
7. LA PROBLEMÁTICA EN VILLAS Y ASENTAMIENTOS	32
8- POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE CALLE Y DESALOJOS FORZOSOS	35
SÍNTESIS DE PROPUESTAS	37
BIBLIOGRAFÍA	41
EXPERTOS CONSULTADOS	44
ANEXO	45

INTRODUCCIÓN

El presente documento tiene como principal objetivo la formulación de un conjunto de lineamientos para una definición política integral del abordaje de la problemática habitacional. Esto requiere de una reingeniería institucional profunda, para asumir el acceso a un hábitat de calidad como condición sine qua non del desarrollo económico y social de la ciudad, en el contexto del área metropolitana y del país.

Para su formulación se recurrió, por un lado, a la utilización de fuentes secundarias de información como informes técnicos especializados, bibliografía académica sobre políticas urbanas, análisis de legislación y políticas públicas de casuística internacional y, por otro, a la realización de entrevistas en profundidad con especialistas y referentes de larga trayectoria en nuestro país (citas al final de este documento), tanto del campo académico como de la gestión pública. Estos datos han sido registrados y analizados a la luz de los resultados de los informes de diagnóstico elaborados previamente. El detallado informe “Diagnóstico Socio-Habitacional de la Ciudad de Buenos Aires” aprobado por la Asamblea del Consejo en 2013, ha nutrido las recomendaciones que se presentan a continuación.

El siguiente documento se estructura de la siguiente manera, a saber:

En los apartados 1, 2 y 3 se presentan las tres principales líneas de intervención que se proponen en este informe, los cuales incluyen: 1- medidas para restaurar el acceso al crédito hipotecario en la Ciudad, 2- propuestas para ampliar el acceso al alquiler formal, seguro y accesible, 3- producción de una oferta significativa de viviendas nuevas a través de distintas modalidades de producción (incluyendo el reciclaje).

Luego, en los apartados 4, 5, 6, 7 y 8 se presentan propuestas de intervenciones conexas que se consideran necesarias –y fundamentales- para poder abordar el déficit habitacional actual de manera integral y la ejecución conducente de las intervenciones principales de este informe. Específicamente se propone: 4- principales definiciones para una reingeniería institucional de la política habitacional, entendida como cuestión de desarrollo social y económico de la población y la ciudad, 5- medidas para crear suelo urbano donde ubicar las viviendas sociales, 6- mantenimiento y mejoras del stock edilicio público y privado existente en la ciudad, 7- condiciones para concretar el mejoramiento habitacional efectivo en las villas, 8- medidas para la emergencia habitacional, gente viviendo en la calle y desalojos.

Para finalizar, se presentan la síntesis propositiva que resume las propuestas de políticas habitacionales que se consideran necesarias para un desarrollo social y económico de la Ciudad de Buenos Aires y de manera anexa, se incorporan experiencias de políticas desarrolladas en el escenario internacional, que se consideran como un aporte a la definición de políticas locales.

ANTECEDENTES

Es evidente para quienes viven y/o trabajan en la Ciudad de Buenos Aires que en los últimos años la fisonomía de la ciudad ha cambiado, fundamentalmente a través de la transformación acelerada de la zona norte -de la mano de la inversión privada- por un lado, y de la renovación y “puesta en valor” de la zona sur- bajo iniciativa pública-, por el otro.

Ciertamente, en la última década se registró un crecimiento significativo de la superficie solicitada en los permisos de construcción (el último registro oficial disponible -2012- en la Ciudad de Buenos Aires relevó 1.442 solicitudes de permisos de construcción correspondientes a casi 1.829.294 m², verificando un aumento de la superficie solicitada 614% en la última década), esencialmente destinados a viviendas categorizadas como suntuosas, adquiridas por sectores de población de alto nivel socio-económico, que en muchos casos, compran propiedades como reserva de valor o inversión, sin necesidad de recurrir al crédito. Al mismo tiempo, la situación crítica del hábitat popular, una problemática estructural de la urbe - y del país - se ha profundizado. De los casi 2.900.000 habitantes de la Ciudad, más de 756.000¹ (1 de cada 4) personas viven en condiciones habitacionales críticas; más de un tercio en villas de emergencia y asentamientos que han crecido un 52% durante la última década, en buena medida a través de modalidades de alquileres informales onerosos e inseguros física y jurídicamente, a pesar de que la ciudad capitalina es la más rica del país, concentrando el 26,6% del PBI en un territorio donde vive sólo el 7,2% de la población argentina.

Pero la problemática habitacional también involucra un aumento de la población inquilina en general, que pasó de un 22% (227.545 hogares) en el año 2001 a 29,8% (343.443 hogares) en 2010, es decir, 115.898 hogares nuevos que alquilan. Aquí se incluye a amplias capas de sectores medios, cuyos ingresos familiares no se han incrementado a la par de los costos crecientes de los alquileres en el contexto inflacionario (aproximadamente 281.358 hogares²), enmarcados en la virtual inexistencia del crédito hipotecario que ha caracterizado las últimas décadas. De hecho, en el año 2008, el CEDEM (2009) señalaba que en la Ciudad de Buenos Aires sólo el 2% de los hogares no propietarios estaba en condiciones de acceder al crédito hipotecario, una tendencia que no se ha revertido.

1 Fuente: Elaboración propia en base a diversas fuentes de información. Este número se calculó de la siguiente manera: 153.000 personas viviendo en hoteles/pensión (EAH2007. Dirección de Estadísticas y Censos -GCBA-), 200.000 personas viviendo en casas ocupadas (Datos aportados por la Comisión de Vivienda de la Legislatura de la Ciudad a Diario La Nación (<http://www.lanacion.com.ar/811748-casi-200000-personas-en-casas-tomadas>), 275.000 personas viviendas en villas y asentamientos (Informe De villa a barrio. Secretaría de Hábitat e Inclusión -GCBA-. 2013), 5.400 personas habitando en núcleos habitacionales transitorios (Maranzana y Navatta, 2010). Informe Vivienda y Emergencia Habitacional en la Ciudad de Buenos Aires), 107.841 personas viviendo en Complejos Habitacionales y Barrios Municipales declarados en emergencia (Elaboración propia en base a informes de organismos de control del GCBA, Di Filippo (2009) y Dunowicz et al. (2010, 2009-2010), 15.253 personas en situación de calle (Informe 2009 "Salud en la Calle" en Ciudad de Buenos Aires. Médicos del Mundo Argentina. 2009).

2 Estos representan inquilinos sin condición de hacinamiento en su hogar, que suponemos la base de hogares inquilinos formales, puesto que el hacinamiento suele caracterizar las condiciones de alquiler informal.

De este modo, cerca de 756.494 personas que viven en tipologías de hábitat precarias y 1.202.051³ personas inquilinas —entre el déficit crítico y considerando como problemática la tendencia creciente de alzas de precios en los alquileres por sobre la evolución de ingresos de la población— padecen algún tipo de problema o inseguridad en su situación habitacional. Esto incluye un amplio espectro que abarca desde la persistencia de gente viviendo en la calle, hasta la identificación de determinados perfiles sensibles a la criticidad habitacional por su condición de jóvenes, mujeres jefas de hogar, adultos mayores, sujetos con necesidades especiales, que se conjugan con las limitaciones referidas a los niveles de ingresos⁴. Una serie de factores concurren a la dilación de las soluciones, concluyendo en la ausencia de políticas estratégicas capaces de orientar la acción del Estado, los privados y la comunidad.

En efecto, la política estatal ha tenido acotados alcances efectivos en relación con la magnitud y características del déficit. Actualmente, las intervenciones directas del Gobierno de la Ciudad se inscriben en tres lineamientos:

1- La promoción de soluciones habitacionales definitivas mediante créditos dirigidos a sectores medios con demostración de ingresos otorgados por el Banco Ciudad, con recursos propios pero mediante una estrategia de canalización de la demanda a través del Instituto de la Vivienda (IVC)⁵. La construcción de viviendas sociales a través del IVC⁶ para grupos de bajos ingresos tuvo un alcance restringido frente al déficit, pues alcanzó un ritmo de 162 viviendas anuales en los últimos 10 años, y los programas de mejoramiento del parque habitacional construidos con financiamiento público en estado de deterioro⁷ demostraron ser insuficientes para abastecer la demanda de soluciones de rehabilitación del parque habitacional. No obstante, a este panorama debe sumarse la oferta que incorporó el ProCreAr mediante su operatoria de desarrollos urbanísticos de 3.700 unidades destinadas a trabajadores asalariados de la ciudad (que actualmente están en instancia de licitación de obra).

2- El mejoramiento del espacio público, infraestructura urbana y servicios en villas y asentamientos, junto con el impulso de algunas acciones puntuales de regularización dominial (villa 19) mediante un conjunto de programas dispersos en diversos organismos del GCBA⁸ que no atendieron la mejora en la calidad y la recuperación de las viviendas precarias en las villas (situación que se vio agravada, en las últimas décadas, por un acentuado proceso de crecimiento y densificación vertical de estas tipologías de hábitat). Espacios reducidos, falta de iluminación y ventilación, condiciones de alto riesgo en escaleras de ingreso exterior y falta de barandas en terrazas que provocan accidentes y muertes evitables, especialmente en los niños, forman parte del paisaje cotidiano de las villas de la ciudad.

3 Este valor calculado en base al total de hogares inquilinos por la cantidad de integrantes en el hogar promedio de 3.5 personas. Es decir que incluye a todos los inquilinos de la ciudad, a aquellos en situación crítica como a los que no.

4 Para profundizar en estos perfiles, ver Capítulo 4 del Diagnóstico Socio-habitacional de la Ciudad de Buenos (2013), del Consejo Económico y Social.

5 Mediante programas como Mi Casa BA y Mi Primera Casa, recientemente incorporados a la cartera de operatorias del IVC.

6 A través de programas como Viví en tu casa, Programa de Recuperación de la Traza de la Ex-Au3, Programa de Rehabilitación del Hábitat del Barrio La Boca (mediante obras ejecutadas empresarialmente) y Programa de Autogestión de la Vivienda (mediante obras autogestionadas por cooperativas de vivienda). Todos estos programas son ejecutados -en mayor medida- con fondos provenientes del gobierno nacional (mediante el Plan Federal de Construcción de Vivienda I y II) y -en menor medida- de la banca local.

7 Programa Emergencia Cero en Complejos Urbanos, Programa de Rehabilitación del Conjunto Habitacional Colonia Soja, algunas operatorias del Programa de Rehabilitación del hábitat del barrio de La Boca, Programa Mejor Vivir y Programa MI Propiedad, todos financiados con fondos del Gobierno de la Ciudad.

8 Como se verá más adelante en este informe, actualmente, la política orientada a villas y asentamientos de la ciudad se implementa desde 4 organismos públicos y 5 programas.

3- La intervención ante desalojos y situación de calle mediante programas de otorgamiento de subsidios⁹, alojamiento en paradores y hogares transitorios para personas en situación de calle, implementados por el Ministerio de Desarrollo Social. Desde el 2007 hasta el 2013 el presupuesto destinado a estas intervenciones aumentó en un 201% (pasando de \$80.639.104 a \$242.804.321), que constituye un fondo perdido en tanto que son acciones paliativas, de corto plazo, que no resuelven ni revierten las precarias condiciones de habitabilidad.

El incumplimiento del artículo 31 de la Constitución de la Ciudad¹⁰ constituye un síntoma expresivo de la incomprensión que existe acerca del mismo: no hay desarrollo social y económico de la ciudad si este no está acompañado por el desarrollo social y económico de su gente.

Finalmente, es de interés señalar que aun cuando este trabajo atañe a la Ciudad de Buenos Aires, supone que esta forma parte, desde el punto de vista territorial, económico y social, de una trama urbana integrada también por los partidos del Gran Buenos Aires y su región metropolitana. Por lo tanto, los alcances de este trabajo aunque se circunscriben al territorio porteño propiamente dicho, requieren de la permanente referencia a un territorio metropolitano que lo excede, y que debe necesariamente apuntar a construir en el mediano plazo instancias supra jurisdiccionales de gobernanza para atenderlo. Esto se sustenta, amén de las delimitaciones geográficas, en que la Ciudad de Buenos Aires es permeable a una gran variedad de procesos de escala metropolitana que inciden en su cotidianeidad, manifestado por ejemplo, en que cada día unas dos millones de personas transitan la Ciudad para trabajar o estudiar, sin dormir en ella. De esta manera, deben considerarse como factores involucrados en los procesos urbanos, los contextos más globales y “macro” que inciden y dialogan con la Ciudad, en términos políticos y económicos.

Al mismo tiempo, aunque este documento remite a las condiciones locales de vida, éstas se encuentran vinculadas directamente con un modelo de producción del hábitat que excede los límites metropolitanos. La matriz distributiva de la Ciudad y el tipo de relaciones productivas y sociales en el que se apoya, se articulan con un modelo nacional con características estructurales similares. En todo caso, analizar la situación habitacional de una jurisdicción sólo determina el rol y las especificidades que asume la misma en las posibilidades reales de acceso a la vivienda, con el concreto objetivo de plantear la necesidad de una estrategia integral de desarrollo urbano, que debe asumir la resolución del déficit habitacional, entre muchas otras dificultades, y en necesaria articulación con muchas de sus respuestas. El desarrollo de la economía urbana, no es independiente de la calidad y las condiciones de vida de la mano de obra que lo sustenta. En esta suerte colectiva, la vivienda es un estructurador básico de la vida cotidiana personal y familiar. Una visión sesgada y simplista de lo habitacional como mero déficit cuantitativo de repuestas expresadas en unidades,

9 Se calcula que el MDS pagó unos 11.000 subsidios en 2010 (a los que hay que adicionarle unos 3.000 subsidios más que se otorgaron a familias que no eran nuevos desalojados, sino familias que habiendo cobrado con anterioridad este beneficio y se ampararon judicialmente para recibir nuevamente el mismo).

10 “ARTÍCULO 31.- La Ciudad reconoce el derecho a una vivienda digna y a un hábitat adecuado. Para ello:

1-Resuelve progresivamente el déficit habitacional, de infraestructura y servicios, dando prioridad a las personas de los sectores de pobreza crítica y con necesidades especiales de escasos recursos.

2-Auspicia la incorporación de los inmuebles ociosos, promueve los planes autogestionados, la integración urbanística y social de los pobladores marginados, la recuperación de las viviendas precarias y la regularización dominial y catastral, con criterios de radicación definitiva.

3-Regula los establecimientos que brindan alojamiento temporario, cuidando excluir los que encubran locaciones.”

parte de desconocer las complejas articulaciones del hecho urbano y está destinada al fracaso. Es en el territorio mixturado donde confluyen distintos estratos de atención y donde la vivienda propiamente dicha se conjuga con temas de infraestructuras, espacio público, producción, equipamientos, ambientes y patrimonios, por sólo mencionar algunos de los más evidentes. Una mirada contemporánea asocia la problemática habitacional al desarrollo urbano, social y económico de la Ciudad, como uno de sus componentes más esenciales, pero nunca aislado de sus contexturas.

1- RESTRICCIONES DE ACCESO AL CRÉDITO HIPOTECARIO

Desde el 2003 los préstamos personales destinados al consumo multiplicaron su participación en el mercado crediticio debido al impulso desarrollado sobre los niveles de consumo de la economía. Hoy representan el 40% de la cartera total de créditos, mientras que los destinados a la adquisición o construcción de viviendas participan sólo del 10%, según datos de Banco Central del 2012. A ello se agrega que el precio del suelo creció entre los años 2001 y 2012 más del 160% en dólares.

La aparición del Programa de Crédito Argentino del Bicentenario –ProCreAr– desde la Nación en su modalidad de emprendimientos urbanísticos plantea el desarrollo de alrededor de 3.700 unidades en la Ciudad de Buenos Aires destinadas a sectores asalariados mediante créditos subsidiados. Hasta el momento se encuentra en proceso de licitación y aprobación definitiva de normas, previéndose el inicio de las obras a fines del 2014. En el territorio de la Ciudad se distribuye en dos proyectos: 2.900 unidades en el barrio de Barracas –Estación Buenos Aires– y 800 en el barrio de Pompeya –Estación Sáenz–. La generación de desarrollos integrales sobre terrenos nacionales subutilizados donde se contempla, además de las unidades de vivienda, las infraestructuras, espacios y equipamientos públicos de jerarquía en cercanía a nodos de transferencia a recalificar, incorpora una nueva variante de proyectos urbanos destinados a la vivienda propia única. Se rompe así una tendencia que apostaba a la extensión urbana en periferias para las políticas públicas, buscando la redensificación al interior de la Ciudad. Estos proyectos, enmarcados en el objetivo de mejorar el área sur, si bien por su magnitud no reconocen antecedentes similares en la Ciudad durante los últimos 50 años, todavía son casos que se constituyen en excepción y aún no significan una política replicable capaz de afrontar desde su diseño e implementación la complejidad de los componentes del problema. Por lo general, en la materialización de las políticas habitacionales en la jurisdicción porteña, existen grandes limitaciones de acceso al crédito. Las articulaciones entre el IVC –organismo actualmente encargado de la promoción y gestión de políticas de vivienda– y el Banco Ciudad de Buenos Aires al respecto son mínimas. Uno de los casos a señalar como ejemplo es el programa Mi Primera Casa. Desde mediados de 2012, el IVC conjuntamente con el Banco Ciudad presentaron un nuevo programa de créditos hipotecarios, denominado “Mi Primera Casa BA”, orientado a la población más joven y a los sectores que poseen ingresos medios y bajos –demostrables, es decir, un ingreso formal–, donde también se ha observado un alcance limitado. Pues de las 200 mil solicitudes presentadas por familias con problemas de acceso a la vivienda, sólo se efectivizaron 508 créditos hipotecarios. Esto se debe, en parte, al desajuste que existe entre los altos precios del suelo en la CABA y los montos prestados por el crédito, sumado a las condiciones y requisitos que se exigen, por lo que sólo un 0,25% de los solicitantes pudo acceder efectivamente a una vivienda definitiva.

Por su parte, el Banco Ciudad a partir del año 2012 lanzó dos líneas de crédito hipotecario adicionales a la tradicional línea “Ciudad Vivienda”: “Ciudad Vivienda a tasa Variable Escalonada” y “Ciudad Social a tasa fija”. Sin embargo, estas operatorias no se enmarcan dentro de la política habitacional de la Ciudad, sino dentro del conjunto de operatorias habitacionales bancarizadas orientadas al desarrollo del mercado inmobiliario, en donde el Banco Ciudad participa del juego del mercado hipotecario y financiero, compitiendo con otros bancos privados por la clientela.

Ante este escenario, la definición de una ingeniería institucional de financiamiento dirigida a enfrentar el déficit habitacional de la Ciudad como objetivo de su desarrollo social y económico exige **asumir el financiamiento hipotecario de la banca pública como un instrumento de la política habitacional**, orientada hacia la población excluida del mercado inmobiliario, con criterios de desarrollo económico territorial redistributivo y equitativo.

Para ello, resulta necesario rediseñar los formatos vinculados con la utilización articulada de tres instrumentos básicos: el préstamo (que facilite el acceso a la vivienda), el ahorro (en forma de esfuerzo propio –trabajo, gestión y/o capital) y el subsidio (inversamente proporcional al perfil de ingresos, como elemento redistributivo de la riqueza). El modelo combinado de ahorro, préstamo y subsidio escalonado según el nivel de ingreso familiar permite otorgar a una familia o a un grupo de destinatarios el subsidio parcial (o hasta totalizar) la cuota de un crédito hipotecario para la vivienda. Su conjunción aplicada a territorios predefinidos como estratégicos en la estructura urbana, es capaz de conjugar desarrollo e inclusión socioespacial (Ver experiencia en Chile y Uruguay – Financiamiento y Crédito Hipotecario. Anexo 1).

Un especialista en la materia, el Arq. David Kullock, planteó la importancia de construir la decisión política necesaria para establecer formatos de acceso al crédito a través de una operación mixta entre el ámbito encargado de la política de vivienda (actualmente IVC) y el Banco Ciudad. A partir de modelos financieros basados en esta asociación, ambos organismos podrán participar activamente, con sus diferentes regulaciones y funcionamientos, en el financiamiento de hogares para la compra de viviendas. Esto implica la necesidad de generar fondos específicos subsidiados por recursos del Estado, en el cual sea posible también aplicar parte de los beneficios del Banco Ciudad a los subsidios de esta cartera y donde, a la vez, se tomen en cuenta no sólo los registros de ingresos de las familias para la adjudicación del crédito sino también sus capacidades de ahorro en un determinado tiempo.

Asimismo, en el marco de este modelo de asociación financiera, es necesario desplegar activamente formatos institucionales que permitan incorporar crecientemente en los dispositivos de financiamiento **la participación concurrente de actores sociales y entidades de bien público** (organizaciones sindicales, gremiales, sociales), contribuyendo a ampliar los alcances de esta herramienta.

Entonces, para dotar de escala el crédito hipotecario y vincularlo de manera virtuosa con la problemática habitacional de la población en su diversidad, resulta necesario afianzar dos definiciones de política:

1.1- Incorporar institucionalmente el Banco Ciudad al Sistema Integral de Política Habitacional Local, en estrecha vinculación con el organismo público responsable de la política habitacional.

Esto supone constituir líneas de acceso flexibilizadas en sus condiciones de otorgamiento y devolución, dirigidas a distintos segmentos de la población deficitaria; mediante la combinación del manejo de fuentes

(recursos propios del Banco, recursos propios de la Ciudad, recursos movilizados por actores sin fines de lucro – fondos sindicales, mutuales, etc.), para destinatarios individualfamiliar (diferenciados por perfiles de necesidad) o colectivamente organizados (asociaciones, cooperativas, mutuales).

1.2- Crear un Fondo Habitacional de la Ciudad, que alimente la cartera de programas del Sistema Integral de Política Habitacional Local, a través de la integración de recursos tributarios de carácter progresivo, la recuperación del cupo correspondiente a la CABA en la Ley Federal de Vivienda y recuperos de los programas actualmente desarrollados por el IVC.

Este Fondo debería constituirse en la herramienta financiera de un menú de programas orientados a satisfacer la demanda crítica, por un lado y por el otro, a dinamizar alternativas para las capas medias con criterios flexibles que acompañen el desarrollo territorial urbano, al mismo tiempo que resuelven los problemas habitacionales de la gente. Esto implica:

2.A Financiamiento de la demanda individual familiar de ingresos medios, medios bajos a través de operatorias asociadas al Organismo público - Banco Ciudad y con actores y entidades de bien público (con esquemas combinados de subsidio, ahorro y crédito según nivel social económico) (Ver Experiencia en Chile – Sistema de Financiamiento de la vivienda. Anexo 1).

2.B Financiamiento de modalidades de producción de vivienda social (obra nueva, rehabilitación o mejoramiento) mediante pequeñas/medianas empresas, organizaciones sin fines de lucro y/o cooperativas de vivienda y/o de construcción (con subsidio al interés y condiciones preferenciales para aquellas que estén dirigidas a destinatarios de bajos ingresos y grupos socialmente mixtos y con destino para alquiler).

2.C Adquisición de inmuebles para integrar al banco de inmuebles creado por Ley 1.251 de la CABA, a los fines de facilitar el desarrollo de operatorias de producción habitacional y la creación de un Parque Público de Alquiler Social.

2.D Financiamiento de la rehabilitación y mantenimiento del parque habitacional existente de la Ciudad dirigido a facilitar el mantenimiento, mejoramiento y ampliación del parque edilicio público y privado (para consorcios, cooperativas, pequeñas empresas, asociaciones, grupos mancomunados, etc.).

2.E Fondo de Garantía para Alquileres.

2- SITUACIÓN DEL MERCADO DE ALQUILERES

Entre 2001 y 2010, los hogares propietarios disminuyeron del 68% al 56%, mientras que los hogares inquilinos crecieron de un 22% a un 29.8%, es decir que hay 43.252 propietarios menos y 115.898 hogares nuevos que alquilan. Creció el alquiler formal pero también el informal, bajo la modalidad de piezas en villas. Entre los inquilinos formales, más de la mitad son menores de 39 años y deben cumplir condiciones de garantías propietarias en la ciudad y meses de depósitos, altamente restrictivas que se suman al contexto de alzas crecientes en los precios del alquiler.

Casi un 12% de los hogares (133.940) residía en hogares bajo tenencia irregular (4 puntos porcentuales más que en 2001). Entre ellos, casi el 30% declaraban ser inquilinos. Estos hogares con régimen de tenencia irregular se concentraban en las comunas 8 (18.7%), 7 (13.65%) y 15 (13.13%).

Del total de hogares de la ciudad que no logran acceder a la canasta básica de consumo, el 42.5% son inquilinos y casi el 30% de los mismos se encuentran en situación de tenencia irregular.

La concentración de la población que alquila en las comunas 1 (42.6% de los hogares), la 3 (41.74%), la 5 (34.4%) y la 2 (32,7%) puede vincularse con que en esas áreas se concentra casi el 60% de los inquilinatos y hoteles-pensión de la Ciudad, y se localizan algunas de las villas más pobladas y en pleno crecimiento.

No obstante, el mercado “informal” de hogares en alquiler no ofrece ni precios más bajos, ni condiciones ideales de habitación. Sin embargo, los hogares que no pueden afrontar las condiciones en el mercado formal¹¹ no encuentran otra opción que el alquiler de una habitación en un hotel, pensión o inquilinato o una habitación en una villa, a costa de enormes esfuerzos para alcanzar los valores de alquiler vigentes en una situación de total vulnerabilidad frente al locador.

Incluso en el caso de sectores con ingresos medios, que tienen posibilidades de acceder a una vivienda mediante alquiler formal, sufren las condiciones de la legislación vigente (Ley Nacional N° 23.091 de 1984), la cual expresa un marco de protección mayor hacia los propietarios que hacia los inquilinos, ya que deben hacer frente a condiciones de alquiler que resultan arbitrarias.

Por todo esto, se propone ejecutar un conjunto de instrumentos que promuevan la ampliación del stock existente de oferta en alquiler y, en general, una mayor accesibilidad del mercado de arrendamiento formal:

2.1 Flexibilizar los requisitos de la actual instrumentación de la Ley del Sistema de Garantías Bancaria de Alquileres (Ley N° 3.720/10) por parte del Banco Ciudad, para ampliar sus alcances a sectores medios bajos y actuales inquilinos informales mediante la simple demostración de ingresos y/o la demostración de pago de algún alquiler de vivienda inmediatamente previo.

11 Para ingresar a un departamento una familia debe contar con el dinero suficiente como para afrontar al menos tres meses de alquiler (un mes adelantado, un mes en concepto de comisión, y un mes en concepto de depósito), sumado a los gastos asociados (certificación de la garantía y firmas del contrato), una garantía de Capital Federal de familiar directo y de valor equivalente a la propiedad alquilada, e ingresos comprobables, para los cuales el alquiler no signifique más del 30%.

Instrumentar el Sistema de Garantías como parte del Sistema Público Integral de Política Habitacional (con recursos provenientes del Fondo Habitacional de la Ciudad). Se propone que su instrumentación sea tanto en formatos individuales como mancomunados o asociativos.

Complementar el sistema de garantía con la posibilidad de otorgamiento de subsidios escalonados según el nivel socio-económico del grupo familiar (para cubrir meses de ahorro previo y gastos inmobiliarios). En base a una evaluación previa de la capacidad de ingreso de las familias, definir el monto del alquiler a pagar por las familias y el monto a ser subsidiado. Fijar condiciones preferenciales para jóvenes, jubilados y pensionados, mujeres jefas de hogar, mujeres en situación de salida de violencia doméstica y familias en situación de emergencia habitacional.

2.2 Promover la producción de oferta privada de vivienda social en alquiler (destinados a obra nueva, rehabilitación o mejoramiento del parque edilicio existente). Para ello se propone desarrollar incentivos para la generación de oferta a través de líneas de crédito y exoneraciones tributarias.

2.3 Construir e implementar un Programa de alquiler social de inmuebles de propiedad pública, desconcentrado a nivel comunal, bajo gestión asociada del Organismo Público con asociaciones civiles, ONGS, cooperativas, mutuales, y entidades de bien público. En función del monto del alquiler, fijado por el organismo público y en base a los ingresos del grupo familiar, se establece el monto a pagar por la familia y, de ser necesario, el monto subsidiado (o la ejecución de un comodato) para poder acceder a la vivienda (Ver Experiencias de Holanda e Inglaterra –Alquiler social. Anexo 1).

2.4 Creación de un organismo defensor de los inquilinos, que se encargue de emprender contra las arbitrariedades que surjan de las relaciones contractuales en el alquiler de viviendas o en el arrendamiento de hoteles familiares.

3- INSUFICIENTE PRODUCCIÓN DE STOCK DE VIVIENDA NUEVA

La construcción de vivienda nueva dio cuenta de un dinamismo significativo en los últimos diez años, fenómeno que se expresó en un crecimiento de los permisos de construcción (como se mencionó anteriormente, el último registro oficial disponible -2012- en la Ciudad de Buenos Aires relevó 1.442 solicitudes de permisos de construcción correspondientes a casi 1.829.294 m² de superficie, verificando un aumento de más del doble en relación al 2002, de 690 solicitudes, correspondientes a 297.867 m²), esencialmente destinados a viviendas de categoría alta, adquiridos por sectores de población de alto nivel socioeconómico, que en muchos casos compran propiedades como inversión –especulación-. Estas viviendas fueron construidas de manera concentrada principalmente en las comunas más enriquecidas, localizadas en el norte de la Ciudad, mientras que los barrios del sur en su mayoría no vieron modificado su parque habitacional, o bien protagonizaron procesos de renovación urbana que desplazaron a los residentes históricos de la comuna (como en sectores de La Boca, Barracas o Puerto Madero).

Por otra parte, desde el IVC, se desarrollaron programas que promueven la construcción de viviendas nuevas siguiendo la misma lógica de producción que el mercado, es decir, localizando a las familias de menores recursos en las zonas olvidadas de la ciudad (con concentración en la comuna 8), configurando una zona degradada de la ciudad, con falta de acceso a infraestructura socio-urbana. Estas intervenciones se implementan a través de: a) diversas operatorias de construcción directa del Estado que ejecutan un modelo de producción empresarial de vivienda social: “llave en mano” del Programa de Recuperación de la Traza de la ExAu3, vivienda nueva del Programa de Rehabilitación del Barrio de La Boca, el Programa “Viví en tu Casa” para satisfacer la demanda general de vivienda; y b) el Programa de Autogestión para la Vivienda (PAV), que si bien es un programa de financiación de la demanda mediante crédito hipotecario, involucra la compra de tierra, la construcción de las viviendas mediante la producción autogestionaria y la contratación de un equipo técnico interdisciplinario, habilitando el acceso a la centralidad urbana a sectores populares. No obstante, las trabas burocráticas del gobierno local, la desactualización presupuestaria y/o sub-ejecución del presupuesto presentan grandes limitaciones para la posibilidad de acceso a una vivienda en la ciudad. Estos programas finalizaron en los últimos 10 años un total de 1.626 viviendas, a un promedio de 162 viviendas al año; claramente insuficientes frente al déficit habitacional existente¹².

Por ende, la escasa capacidad de producción de obra nueva por parte del sector público y el desajuste de la oferta privada en relación, tanto con las características socio-económicas y demográficas de la población como por su concentración barrial, requieren redefiniciones que permitan estrechar esas distancias.

Se propone entonces estimular la capacidad productiva de viviendas nuevas y mediante rehabilitación edilicia, incorporando al Sistema Integral de Política Habitacional Local, el desarrollo sistemático de tres modos de producción de vivienda, hábitat e infraestructura barrial: el modo de producción estatal, el modo de producción privado y el modo de producción autogestionario así como explorar la posibilidad de gestiones mixtas.

12 Es importante notar que este cálculo de producción de vivienda no tiene en cuenta la producción realizada por programas destinados a villas y asentamientos (PRIT).

Cada modalidad deberá desarrollar operatorias con características y perfiles diferenciados y adecuados a las necesidades diversas de la población y el desarrollo urbano de la CABA: familias de bajos recursos, inquilinos de sectores medios bajos, jóvenes, mujeres jefas de hogar, jubilados y pensionados, mejoramiento barrial integral en villas y asentamientos, en el contexto de los perfiles socio-productivos que se desarrollan en las distintas comunas¹³.

En relación al modo de **producción estatal**, se considera necesaria la conformación de **empresas estatales de producción de vivienda social y/o obras de infraestructuras asociadas**. Estas empresas obtendrán recursos provenientes del Fondo Habitacional de la Ciudad. Pueden articular la producción de componentes y partes y la provisión de insumos con el modo de producción autogestionario e intervenir privilegiadamente en el mejoramiento habitacional y urbano en villas y asentamientos.

En relación a la **producción en manos privadas** de vivienda social se propone desarrollar instrumentos de incentivo como la definición de áreas de interés para la concesión de los incentivos tributarios en las que se promoverá el desarrollo de obras nuevas, refacción o reciclaje; exenciones impositivas; créditos a bajo costo para materiales y maquinarias de producción y su vinculación con el financiamiento de la demanda en el marco de los lineamientos previstos en el Fondo Habitacional de la Ciudad.

En relación al modo de **producción autogestionario**, se propone ampliar alcances y **profundizar contenidos de la Ley 341/00 de Autogestión de la Vivienda de la CABA**, financiándola en el marco del Fondo Habitacional de la Ciudad, redefinir y simplificar la ingeniería institucional de su ejecución a través de la creación de un ámbito o gerencia integrada en el organismo responsable y capacitar especializando a los cuadros técnicos estatales asignados a su implementación (Ver experiencia Ciudad de Buenos Aires - La Ley 341 y el Programa de Autogestión de la Vivienda y Experiencia en Uruguay - Sistema Cooperativo de Vivienda por Ayuda Mutua. Anexo 1).

También se sugiere complementar este tipo de políticas de autogestión con capacidades productivas propias de organizaciones sociales de base y/o entidades de bien público (organizaciones sindicales, gremiales, sociales) y con trabajadores dignamente remunerados (Ver Experiencia Torres San Jorge – Ciudad de Buenos Aires. Anexo 1).

Desarrollar las políticas complementarias que acompañen los procesos autogestionarios de vivienda, como son Programas de Vivienda Transitorias, Programa de Pre-Obra y la articulación de procesos bajo modo de producción estatal, como creación de centrales estatales de provisión de máquinas y herramientas y de suministro de materiales.

La construcción de obra nueva de vivienda –mediante cualquiera de los modos de producción propuestos– debe contemplar también, desde una conceptualización de integralidad el problema del acceso al hábitat, la producción de infraestructura y equipamiento comunitario, de modo que las nuevas viviendas no sólo resuelvan el acceso a un techo sino también habiliten procesos de integración social.

13 De acuerdo al informe de la Secretaría de Planeamiento del Ministerio de Desarrollo Urbano (2013) los usos comerciales se concentran en las comunas de la zona centro de la Ciudad (centralmente en las comunas 1, 2, 3, 5 y 14). Por su parte, los usos productivos industriales –orientados a la producción de químicos, alimentos y bebidas, productos textiles, metálicos, muebles, edición e impresión, construcción– son relevantes en las comunas de la zona sur (particularmente en la comuna 4, la 8 y la 9, como también en la 15). No obstante interesa señalar que si bien hay un mayor desarrollo industrial en las comunas del sur es también allí donde se observa el mayor nivel de desocupación (Comisión de Industria, CEyS, 2013).

Cooperativa La Fábrica - MOI



Fuente: Relevamiento fotográfico elaborado por la Lic. Kaya Lazarini y Mg. Cecilia Zapata. CABA. Marzo-Julio 2013.

En vistas a un proceso constructivo sustentable, especialistas de la UOCRA consultados han manifestado la importancia de que se tome en consideración en el diseño de las operatorias, la cuestión ambiental y el uso racional y eficiente de la energía.

Estas cuestiones tienen lugar en el plano jurídico local e internacional. A través de la Ley N° 24.295 la Argentina aprobó -en el año 1994- la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático –adoptada en New York en mayo de 1992 y abierta a la firma en Río de Janeiro en junio de ese mismo año- que tiene por objetivo: *“Lograr, de conformidad con las disposiciones pertinentes de la Convención, la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático. Ese nivel debería lograrse en un plazo suficiente para permitir que los ecosistemas se adapten naturalmente al cambio climático, asegurar que la producción de alimentos no se vea amenazada y permitir que el desarrollo económico prosiga de manera sostenible”*¹⁴.

14 Artículo 2. Disponible en: <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/699/norma.htm>

Asimismo, en el año 2001, mediante la Ley N° 25.438, se aprobó el Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático -adoptado en Kyoto, Japón en diciembre de 1997- en el cual con el fin de promover el desarrollo sustentable cada una de las partes se comprometen, entre otras cuestiones, a: fomentar la eficiencia energética, así como investigar, promover, desarrollar y aumentar el uso de formas nuevas y renovables de energía¹⁵.

A esto se le suma el Decreto 140 del año 2007 en el que se declara de interés y prioridad nacional el uso racional y eficiente de la energía; y se aprueban los lineamientos del Programa Nacional de Uso Racional y Eficiencia de la Energía (PRONUREE), destinado a contribuir y mejorar la eficiencia energética de los distintos sectores consumidores de energía¹⁶.

Este programa establece una serie de acciones a desarrollar en el mediano y largo plazo, y en el que se incluye a la vivienda tomando en cuenta los siguientes ejes:

-Viviendas nuevas:

- Iniciar las gestiones conducentes para el diseño de un sistema de certificación energética de viviendas. Establecer índices máximos de consumo, tanto de energía eléctrica como de energía térmica.
- Desarrollar convenios de cooperación con cámaras de la construcción, colegios de arquitectos e ingenieros, y universidades.
- Introducir en las facultades de ingeniería y de arquitectura la eficiencia energética de las edificaciones como criterio de calidad de las viviendas.
- Iniciar las gestiones conducentes para la reglamentación del acondicionamiento térmico en viviendas, establecer exigencias de aislamiento térmico de techos, envolventes, ventanas y pisos ventilados de acuerdo a diferentes zonas térmicas del país.
- Incluir el uso óptimo de la energía solar en la fase del diseño arquitectónico y en la planificación de las construcciones (tanto para calentamiento como para iluminación).
- Iniciar acciones junto al Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, para promover el desarrollo y la innovación tecnológica en materiales y métodos de construcción.

-Viviendas en Uso:

- Desarrollar un sistema de incentivos para la disminución del consumo de energía que incluya, por ejemplo, financiamiento preferencial para medidas destinadas a reducir el consumo.
- Diseñar una estrategia para la implementación masiva de sistemas de calentamiento de agua basados en energía solar, especialmente en poblaciones periféricas.
- Implementar un programa nacional de aislamiento de viviendas que incluya techos, envolventes y aberturas.

15 Artículo 2, punto 1.a, apartado i. Disponible en: <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/65000-69999/67901/norma.htm>

16 Artículo 1 y 2. Disponible en: <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/135000-139999/136078/norma.htm>

En base a estas recomendaciones realizadas por los expertos y lo analizado hasta aquí, se propone:

3.1 Impulsar y promover políticas de construcción de vivienda nuevas y de rehabilitación edilicia –e infraestructura barrial asociada- que lleven adelante procesos constructivos sustentables, mediante 3 modelos de producción: el modo de producción estatal, el modo de producción privado y el modo de producción autogestionario (así como explorar la posibilidad de gestiones mixtas y de asociación).

3.2 Establecer acuerdos y convenios colectivos entre universidades, centros profesionales, cámaras industriales y empresariales, empresas distribuidoras de energías, y organismos tecnológicos (entre otros); en torno al diseño e implementación de proyectos habitacionales orientados a promover un uso más eficiente de los recursos energéticos (tanto eléctrica como térmica).

3.3 Fomentar espacios de capacitación y talleres hacia la población involucrada sobre los conceptos generales de energía, tipos de energías, usos, y eficiencia energética.

3.4 Impulsar la producción y distribución de materiales constructivos sustentables en términos ambientales y energéticos, y también sustentables en términos de calidad habitacional.

3.5 Promover esta práctica desde organizaciones cooperativas vinculadas a la construcción.

Cooperativa El Molino - MOI



Fuente: Relevamiento fotográfico elaborado por la Lic. Kaya Lazarini y Mg. Cecilia Zapata. CABA. Marzo-Julio 2013.

Los tres ejes programáticos propuestos hasta aquí en los apartados 1-2-3 necesitan de un abordaje del problema de la vivienda que parta de una concepción de integralidad que se exprese en una nueva institucionalidad y en la ejecución de intervenciones conexas que se presentan en los capítulos subsiguientes.

4- NECESIDAD DE UNA NUEVA INSTITUCIONALIDAD HABITACIONAL

Desde el 2007, el Instituto de Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires, históricamente encargado de resolver la problemática habitacional, se encuentra vaciado de sus funciones tradicionales, las cuales fueron transferidas a otros 6 organismos de distintos rangos y jerarquías, dificultando una posible articulación instrumental de la política. Esto repercutió no sólo en una desarticulación orgánica de las políticas y programas orientados a atender a la población porteña con dificultad de acceso a la vivienda, sino también en una fragmentación territorial de la política, pues se verificó una distribución territorial de los organismos y sus competencias. Actualmente, a escala local, el déficit habitacional no ha sido abordado desde políticas habitacionales con perspectiva de integralidad. Esto se explica en gran parte, porque la institucionalidad vigente se encuentra fragmentada y dispersa debido a que no se han construido decisiones de políticas que asuman la gravedad del déficit habitacional¹⁷ como obstáculo al desarrollo social y económico de la ciudad en su conjunto.

Para revertir esas definiciones e instalar las propuestas aquí presentadas se propone:

4.1 Crear el Sistema Integral de Política Habitacional Local, constituido por el Ministerio de Hábitat y Vivienda de la Ciudad, el Fondo de Hábitat y Vivienda de la Ciudad, el Banco de Inmuebles de la Ciudad y el Banco Ciudad, como sus herramientas principales.

4.2 Crear el Ministerio de Hábitat y Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires en el marco institucional del gobierno local, como órgano de aplicación dirigido a implementar una política integral de hábitat y vivienda, sobre la base de criterios inclusivos, integradores y federales, y asumir un rol articulador de los diferentes actores y agentes del Sistema de Política Habitacional Local, tanto públicos como privados.

El objetivo principal de este organismo debe ser ajustar la oferta habitacional a las necesidades reales de la población a través de diversas herramientas y programas que atiendan tanto a la reorganización del stock existente, como a la generación de nuevo stock habitacional, con capacidad de planificación y efectos de escala.

Esta institución centralizada -el Ministerio- debe reemplazar la multiplicidad de organismos y políticas difusas que dan respuestas paliativas al déficit habitacional para pasar a hacerlo a nivel comunal desde un enfoque de integralidad que requiere una profunda transformación de los actuales diseños institucionales, pasando de las estructuras gerenciales sectorizadas a programas integrados por temáticas, que simplifiquen los circuitos burocráticos y agilicen la comunicación ida y vuelta desde los órganos decisores de las políticas hasta la planificación territorial y participativa a escala comunal, así como la interacción con el conjunto de actores del sistema involucrados por el tipo de temática habitacional impulsada.

17 Para profundizar en el déficit habitacional, ver Capítulo 2 y 3 del Diagnóstico Socio-habitacional de la Ciudad de Buenos (2013), del Consejo Económico y Social de la Ciudad.

En base a estas recomendaciones realizadas por los expertos y lo analizado hasta aquí, se propone:

4.3 Crear el Fondo de Hábitat y Vivienda de la Ciudad, a ser instrumentado por el Ministerio de Hábitat y Vivienda para desplegar el conjunto de lineamientos de políticas previstos en el apartado 2, en función de las características y perfiles de la población demandante y estimulando las capacidades del conjunto de actores del sistema involucrados por temática.

Para la viabilidad de esta propuesta, este fondo se debe alimentar de recursos tributarios de carácter progresivo, la recuperación del cupo correspondiente a la CABA en la Ley Federal de Vivienda y recuperos de los programas actualmente desarrollados por el IVC.

4.4 Instrumentar el Banco de Inmuebles bajo el ámbito del Ministerio como herramienta de planificación territorial de la política habitacional (nutrido por transferencias, compras y expropiaciones).

4.5 Elaborar diagnósticos comunales territorializados del déficit integrando la política habitacional con la de desarrollo urbano. Con base en dichos diagnósticos, orientar las propuestas a desarrollar con el conjunto de actores del sistema, a través de los distintos lineamientos propuestos.

Por ello, el organismo debería desarrollar una re-ingeniería institucional de derivación de competencias que permita una planificación operativa territorializada a nivel comunal. Adicionalmente, este proceso debe incluir procesos de evaluación y monitoreo con control social.

4.6 Articular el Ministerio de Hábitat y Vivienda con experiencias populares de economía social, destinadas a facilitar el desarrollo de la autogestión y la diversificación de la economía, que facilite la reproducción ampliada de la vida, a través de cooperativas, empresas sociales, mutuales y demás entidades sin fines de lucro, que produzcan bienes de uso a través de trabajo genuino y dignamente remunerado. Esta articulación debería establecerse mediante un organismo público encargado de estimular el desarrollo de estas organizaciones. En este sentido, se recomienda crear el Instituto de Asociativismo Social de la CABA (IAS).

4.7 Descentralizar y diversificar los modelos de gestión de las políticas habitacionales, mediante la creación de instancias de participación popular organizadas en ámbitos institucionales con carácter co-decisorio. En este sentido, es necesario que el Estado local profundice el trabajo en común con el conjunto de actores del sistema, incluidas las organizaciones socio-territoriales mediante la diversificación de las políticas públicas y el impulso de procesos de descentralización social.

5- FALTA DE ARTICULACIÓN CON UNA POLÍTICA DE ACCESO AL SUELO URBANO.

En el último Censo, se verificó que un 20% del parque habitacional se encuentra deshabitado. Si bien es probable que esa categoría esté englobando oficinas, consultorios, etc., el porcentaje de viviendas ociosas aumentó con respecto a los dos censos anteriores. En la evolución histórica de los inmuebles ociosos¹⁸ de la Ciudad es posible observar que en 1991 existían 31.559 viviendas deshabitadas mientras que en el año 2001 el aumento fue significativo, alcanzando las 126.956 viviendas deshabitadas (un 300% de aumento con respecto al censo anterior). En los últimos 20 años, las viviendas ociosas aumentaron 9 veces. También existe un significativo stock de inmuebles de tipo fabril o industrial en barrios de la zona sur, que permanecen sin uso efectivo, parte de los cuales podrían refuncionalizarse en viviendas para trabajadores y capas medias, acompañando el desarrollo de la política de distritos especiales con un componente habitacional explícito.

El suelo urbano y el parque edilicio subutilizado son recursos estratégicos para orientar el desarrollo económico-territorial. El Estado local intervino promoviendo áreas de oportunidades urbanísticas mediante la definición de distritos especiales para el desarrollo industrial o la expansión urbana o desprendiéndose de su patrimonio edilicio, pero no ha vinculado estas medidas con la atención de las necesidades habitacionales de la población de la Ciudad, atendiendo a que este aspecto también es constitutivo del desarrollo económico de la Ciudad. Tampoco ha dado señales de aliento a la efectiva utilización del parque ocioso. Esta desarticulación constituye uno de los problemas centrales para integrar la planificación urbana y el ordenamiento territorial con la atención de las necesidades habitacionales.

En base a esta caracterización, se propone:

5.1 Implementar medidas de carácter normativo para regular la utilización y uso del suelo urbano de la Ciudad de Buenos Aires, de manera cruzada, es decir, mediante medidas impositivas en el norte y de subsidios en el sur (Ver experiencia en España – Política de suelo urbano frente a la especulación inmobiliaria. Anexo 1).

5.1.1 Utilizar instrumentos de regulación de los usos del suelo sancionados en el PUA -Plan Urbano Ambiental- aún no instrumentados (o ejecutados de manera subsidiaria al mercado) y vincularlos con el acceso al suelo y la promoción de operatorias habitacionales de interés social, tales como la revisión del cálculo de la contribución territorial y la exención de ABL y de derechos de construcción.

5.1.2 Incorporar innovaciones normativas como la definición de zonas especiales de interés social (con facilidades impositivas y crediticias para operatorias habitacionales destinadas a la atención del déficit), tasas impositivas a la mayor constructibilidad/edificabilidad y a la valorización inmobiliaria por la realización de obras públicas -o exención en caso de desvalorización- para regular y subsidiar buenas localizaciones para la atención del déficit habitacional.

18 Se entiende por inmueble ocioso a aquel que se encuentra deshabitado o no utilizado en forma permanente, sin causa justificada, por el plazo de 6 (seis) meses. Este desuso puede ser porque no existe ninguna edificación en él o no se desarrolla ninguna actividad en él, su estado de deterioro es avanzado y/o fue declarado inhabitable por resolución municipal y/o remite a obras en construcción que se encuentran paralizadas.

5.1.3 Modificar el Código de Edificación para restringir la edificabilidad en una zona y aumentarla en otras que se quiera estimular¹⁹.

5.1.4 Complementar la definición de áreas/distritos especiales para la promoción del desarrollo industrial, estableciendo zonas de interés social dentro y/o adyacentes a dichos distritos que articulen medidas de captación de suelo y promoción de operatorias habitacionales destinadas a la atención del déficit; mediante, por ejemplo, la refuncionalización de parte del stock de inmuebles de tipo fabril o industrial existente en las zonas en viviendas para trabajadores y capas medias (mediante estrategias de reciclaje).

5.2 Poner en funcionamiento el Banco de Inmuebles del Estado local - sancionado por la Ley N° 1.251 (ya sea mediante la recuperación o refuncionalización de predios existentes –de tipo fabril o industriales- en desuso públicos y/o privados -mediante estrategias de reciclaje-, compra de inmuebles en manos privadas, donación y/o transferencia, expropiación).

Además, comunalmente diagnosticado el déficit, se propone la utilización de este Banco como herramienta del Sistema Integral de Políticas Habitacionales Local según el estado de demanda potencial de vivienda que exista en cada comuna de la ciudad, en articulación con el Banco Ciudad, el organismo público responsable de vivienda y el Parque Público de Alquiler Social (propuesto en el apartado 2) - (Ver Experiencia en Uruguay - Cartera de inmuebles para viviendas de interés social (C.I.V.I.S.). Anexo 1).

5.3 Instrumentar una Oficina de Bienes Inmuebles de la Ciudad de Buenos Aires que releve y sistematice periódicamente los usos efectivos y condición de los inmuebles de la Ciudad (uso residencial, comercial, cultural, fabril/industrial, de bien común o público, u otros usos sociales) y que detecte el carácter ocioso de los inmuebles. A partir de la identificación de su condición de ocioso, se propone su articulación con el Sistema Integral de Política Habitacional de la Ciudad para penar su desuso (como se plantea a continuación en la propuesta 5.4) y/o ponerlo a disposición de alternativas de intervención estatal para la resolución del déficit mediante su efectivo uso residencial, comercial, cultural, de bien común o público, u otros usos sociales. Este stock de viviendas integrará el parque público de alquiler social en gestión asociada con entidades de bien público y provendrá de propiedades de la Dirección General de Administración de Bienes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (DGAB); los cuales deben ser aptos o refuncionalizables con destino vivienda o adquiridos para esos fines.

¹⁹ Es importante notar que en la actualidad se reglamenta una gran cantidad de excepciones al Código de Edificación que abonan a la especulación inmobiliaria. Por lo tanto, algún tipo de regulación orientado por un criterio de equidad social requiere de una fuerte decisión política.

5.4 Gravar la tenencia de viviendas, terrenos o predios (fabriles o industriales) en desuso impositivamente a través de un tributo progresivo en función del tiempo en que se encuentra deshabitada, en pos de dar pleno cumplimiento al principio de la función social y ambiental de la propiedad. Los propietarios de los inmuebles declarados ociosos pueden proponer ceder su uso para ser gestionados en régimen de alquiler social por el Estado, por lo que en este caso, se los eximirá del pago del impuesto inmobiliario por el tiempo de que el inmueble se encuentre alquilado. Luego de un plazo determinado de tiempo (que podría ser de 60 meses) que el inmueble no es incorporado a la oferta inmobiliaria, el propietario no da cumplimiento al gravamen impositivo ni es cedido para su gestión estatal, el usufructo del mismo pasa a manos del Estado para ser afectado a la resolución del déficit habitacional de la Ciudad de Buenos Aires. Lo recaudado por el cobro de este impuesto abastecerá el Fondo Habitacional de la Ciudad (Ver Experiencias de Colombia y Brasil. Política de suelo urbano. Captación de plusvalía urbana. Anexo 1).

5.5 Estimular la sanción de una ley que impida la venta, por parte del GCBA, de tierras fiscales a privados a los fines de afectarla a intervenciones estatales con destino público, y preferentemente orientadas, a programas integrales de cualificación del espacio público, producción habitacional y producción de áreas verdes.

6. DETERIORO DEL PARQUE HABITACIONAL PÚBLICO Y PRIVADO DE LA CIUDAD.

Los conjuntos habitacionales han sido una de las formas de producción de vivienda social promovidos por la acción directa del Estado. Según Dunowicz et al. (2009b) en el último siglo se realizaron en la Ciudad de Buenos Aires más de 120 intervenciones mediante acción directa por parte del Estado que involucraron a 43.678 viviendas, ya sea en tipologías de viviendas colectivas como en barrios de vivienda individual. De estas viviendas, el 56% muestran un deterioro material prematuro y con fuerte desarticulación del entramado comunitario de sus pobladores. A esto se le suma la vulnerabilidad legal, pues sólo el 40% de estas viviendas están escrituradas. Si se toma en cuenta la localización de estas tipologías de viviendas, se observa que la mayoría de los complejos y barrios municipales en situación de deterioro se encuentran mayormente en las comunas 4, 7 y 8, en el sur de la Ciudad. En este sentido la reciente experiencia francesa surgida del estudio de Anne Lacatton y Jean Philippe Vassal (Druot: 2011) resulta un interesante antecedente adaptable a nuestras circunstancias, donde proyectos de mejoramiento integral y dotación de equipamientos surgen en una ajustada economía de recursos que mediante inteligentes proyectos son capaces de poner en valor este patrimonio edificado.

De manera adicional a esta problemática de la edificación pública, existe un creciente problema de degradación edilicia de viviendas privadas. En relación a esas tipologías de hábitat —extendida en la Ciudad— no existe un diagnóstico ajustado del grado de deterioro de su parque habitacional ni algún tipo de control sistematizado por parte del Estado. No obstante, en los barrios más antiguos de la Ciudad de Buenos Aires es posible verificar a simple vista una gran cantidad de edificios con alto nivel de deterioro, y hasta es posible encontrar inmuebles apuntalados de manera preventiva para evitar posibles derrumbes o desprendimientos. Esta degradación del parque habitacional privado aún no es identificado como problemática que necesita del accionar estatal, y por ende, no son objeto de políticas públicas.

Los complejos que han sido objeto de la acción estatal son aquellos mediados por la acción judicial a partir de la declaración de su situación de emergencia, en un marco donde las obras desarrolladas priorizaron la valorización del espacio público. No obstante, las intervenciones desplegadas mostraron un desempeño irregular, con subejecuciones presupuestarias significativas y con propuestas de solución que no buscaron resolver en el largo plazo el deterioro originario, sino simplemente se desarrollaron obras de infraestructura paliativas. Consecuentemente, todavía el mantenimiento edilicio no es percibido como inversión estratégica para la Ciudad, sino más bien un gasto por el conjunto de los actores del sistema. Por ello, se propone:

6.1 Diagnosticar periódicamente el estado de situación del parque habitacional existente, ya sea tanto de viviendas construidas por el Estado como las construidas de la mano del sector privado e identificar las obras y/o refacciones necesarias para la rehabilitación de los inmuebles.

6.2 Fortalecer las políticas de rehabilitación y mejoramiento de la vivienda social existente, en programas definidos con la población residente orientados tanto a equipamiento como al mejoramiento de viviendas. Esta estrategia debería ser ejecutada de manera autogestiva a través de cooperativas de mantenimiento con trabajadores dignamente remunerados (conformadas por vecinos de los propios complejos y/o externos), bajo la coordinación pública y la participación activa de los vecinos implicados (Ver Experiencia de Francia — Mejoramiento y rehabilitación de conjuntos urbanos. Anexo 1).

6.3 En el marco del Fondo de Políticas de Vivienda y de operatorias con participación del Banco Ciudad, crear un programa destinado a la **Rehabilitación y Mantenimiento del Parque Habitacional Privado mediante una política de crédito a tasa flexible**. Con el recupero del sistema crediticio para el sector privado se retroalimentaría el Fondo.

6.4 Implementar una política de **exención impositiva a los consorcios de edificaciones privadas que lleven adelante políticas de mantenimiento edilicio y/o**, para aquellas obras que necesiten de una mayor inversión de capital, fomentar el acceso al crédito para la rehabilitación de inmuebles deteriorados. Esta medida estimularía una práctica de prevención edilicia en los consorcios y reduciría el índice de degradación edilicia del sector privado del parque habitacional.

6.5 **Impulsar la modificación de la Ley 13.512 de Propiedad Horizontal** a fin de reestructurar la administración consorcial de los edificios, permitiendo la conformación de **cooperativas de administración de propiedades** para tal fin, que incorpore las trayectorias y necesidades de los habitantes de modo tal que los residentes junto con el ámbito institucional público (Ministerio de Hábitat y Vivienda) puedan trabajar de manera mancomunada en torno a las problemáticas habitacionales sin que recaiga la responsabilidad solamente en la organización de los habitantes.

7. LA PROBLEMÁTICA EN VILLAS Y ASENTAMIENTOS.

En la última década, el incremento de la población residente en villas y asentamientos fue del 52.3%. La dificultad del acceso a opciones formales en propiedad o alquiler, ha contribuido a profundizar la presión sobre el mercado inmobiliario informal, por medio del cual numerosas familias acceden a piezas o habitaciones compartidas en villas, pagando montos que llegan a los 2.000 pesos mensuales (montos que igualan o superan lo que se paga en barrios de clase media) para vivir en situación de extrema precariedad y con total desprotección jurídica. La existencia de elementos deficitarios en la vivienda –ya sea por su infraestructura o su tipo-, la situación (regular o irregular) de tenencia y la presencia de hacinamiento dan cuenta de una fuerte brecha entre la situación de las villas y asentamientos, por un lado, y la Ciudad formal por el otro (Observatorio de la Deuda Social, 2014).

En este sentido, el Estado carece de un abordaje integral. Como se pudo observar en un informe realizado en el marco de la Comisión de Vivienda sobre las políticas habitacionales desarrolladas en la Ciudad de Buenos Aires, el Programa de Reintegración, Integración y Transformación de Villas y NHT (PRIT) que inicialmente tenía la función de centralizar todas las políticas destinadas al acceso a los servicios públicos y viviendas en las villas de la Ciudad (construcción de viviendas, apertura y pavimentación de calles, mantenimiento y mejoramiento de la habitabilidad como la provisión de red eléctrica, cloacas, agua potable, desagües pluviales, entre otros), quedó reducido en sus funciones. A partir de 2008 el ejecutivo transfirió parte de esas actividades a otros programas²⁰. Esto generó una fragmentación y descoordinación de las políticas dirigidas a intervenir en villas, al tiempo que tomaron protagonismo áreas y programas gubernamentales orientados a atender la emergencia en las villas.

Ante este escenario, se propone:

7.1 Reunificar institucionalmente la intervención social y urbanística en villas (Programa Integrado bajo la órbita del Ministerio de Hábitat y Vivienda de la Ciudad –descripto anteriormente-).

7.2 Impulsar proyectos especiales de reurbanización integral por cada villa de la Ciudad o por agrupamiento de barrios cercanos, incluidos en una estrategia de desarrollo territorial mayor, haciendo efectiva la implementación de la Ley 148/98 que incluya de manera explícita el mejoramiento habitacional de las viviendas –convirtiéndolas en viviendas dignas- y el acceso efectivo de la población villera al conjunto de alternativas de política habitacional de la Ciudad, como parte de las operaciones de mejoramiento integral. Estos proyectos requieren diseños concertados y con amplia participación de la población involucrada.

Los proyectos de reurbanización deben contemplar cambios urbanísticos, sociales y económicos, que impliquen la incorporación física o socio-física de ese territorio al resto de la estructura de la ciudad en igualdad de condiciones, lo que significa proveer la misma calidad de espacio público, equipamientos, infraestructura, servicios y vivienda digna que al resto de los porteños, como también posibilitar en ese proceso el desarrollo de emprendimientos productivos, comerciales y de servicios –ya sea en el marco de la economía social y/o empresarial- que contribuyan al fortalecimiento de las economías populares bajo el acceso a actividades laborales formales. Es necesario articular la cuestión económica-productiva y de empleo con las políticas habitacionales y de viviendas ligadas a cada territorio.

20 A partir del 2008, la política orientada a villas y asentamientos de la ciudad se implementa desde 4 organismos: el IVC, el cual ejecuta el Programa de Reintegración, Integración y Transformación De Villas; la UGIS que realiza Intervención Social en Villas de Emergencia y N.H.T; la Corporación del Sur S.E., que ejecuta el PROSUR Hábitat para la regularización de asentamientos irregulares; y la SECHI, que despliega su accionar mediante las direcciones de hábitat (que se ocupa de la puesta en valor del espacio público en villas) y la de inclusión social (que apunta a fortalecer las capacidades humanas de los habitantes de la villa).

En este sentido, cada proyecto de reurbanización implica que el gobierno (local y también nacional) intervenga rehabilitando, en la medida de lo posible, el parque físico construido y el capital social popular existente. Dada la tradicional densidad poblacional de las villas y el crecimiento de la magnitud de la población recientemente llegada y en condición de alquiler informal, es necesario, en forma simultánea, articular un amplio acceso al mercado de alquiler formal y otras alternativas de acceso a la vivienda en la ciudad (como la producción cooperativa autogestionaria). Esto posibilitaría un proceso de descongestión de la villa y habilitaría dinámicas de esponjamiento²¹ y liberación de suelo necesario para la rehabilitación urbana y la mejora efectiva de las viviendas aptas para ser mejoradas. En este sentido, es posible deslindar población de paso de población permanente en condición de alquiler, estableciendo antigüedades mínimas para acceder a políticas de subsidios y facilidades para ingresar en sistemas de alquiler social para los habitantes temporarios y más recientes.

Este marco incluye la provisión y el mejoramiento de todos los equipamientos, servicios, infraestructuras y viviendas necesarias para optimizar sustantivamente las condiciones de vida de la población. Esto se podría implementar mediante el desarrollo de experiencias piloto de rehabilitación que aporten en la concreción de los planes generales de reurbanización, impulsados por organizaciones de villas de manera autogestiva (con apoyo técnico de universidades y otras entidades de bien público), orientados a reconstruir un tejido humanamente habitable con producción autogestionaria y que generen, consecuentemente, trabajo dignamente remunerado.

Los antecedentes nacionales de programas focalizados de provisión de infraestructuras como el ProMeBA, pueden ser capitalizados en la medida que versiones locales sean capaces de adaptar sus instrumentos, pensados para densidades periféricas o suburbanas, a las condiciones y características distintivas de las villas de la CABA. Su enfoque transdisciplinario (espacial, social, legal, económico) resulta de especial interés como abordaje metodológico entendido como componente básico de planes territoriales (Ver Experiencias de Brasil y Medellín – Programa Favela Barrios, Brasil y Programa integral de mejoramiento de barrios subnormales (PRIMED) proyectos urbanos integrales (PUI), Medellín, Colombia. Anexo 1).

7.3 Mantener la titularidad dominial, en los proyectos de reurbanización, del suelo en propiedad estatal, reconociendo la propiedad de lo construido sobre el mismo y otorgando a los pobladores su usufructo renovable por 50 años, de modo de mantener la capacidad de regulación estatal en áreas de predominancia habitacional de sectores de bajos ingresos²². Dicho suelo debería formar parte del Banco de Inmuebles de la Ciudad previsto por la Ley 1.251.

21 Se entiende por esponjamiento la relocalización selectiva de familias para permitir la apertura de calles y vías de circulación.

22 Un caso interesante a señalar es Colombia, con la Ley 9 de 1989 se ordenó la legalización de todos los asentamientos existentes hasta el 28 de julio de 1988. En 1998 se inició la implementación del Programa de Desmarginalización de Barrios, cuyo objetivo era elevar la calidad de vida de la población residente en barrios con deficiencias en infraestructura y servicios sociales: se legalizaron más de 320 barrios hasta el año 2001 con 173 en proceso de aprobación. En 1991, con la nueva constitución, fueron lanzados nuevos preceptos para el desarrollo urbano del país, los cambios introducidos con esa legislación abrieron posibilidades como la de expropiar por vía administrativa y, en condiciones excepcionales, sin indemnización. Esa Constitución estipula en su Artículo 51 que: "Todos los colombianos tienen derecho a una vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda". En 1997 fue aprobada la Ley de Desarrollo Territorial (Ley N° 338). Fundamentalmente la ley tiene como sus tres principios centrales: La función social de la propiedad; La prevalencia del interés general sobre el particular; La distribución equitativa de las cargas y los beneficios (Costa y Hernández, 2010).

A la opción de mantenimiento de la propiedad del suelo por parte del Estado pueden sumarse otras iniciativas como su propiedad cooperativa, en la medida que existan estas tradiciones en los barrios sujeto de las políticas, o en caso de optarse por la entrega de los dominios, establecer pautas de restricción que impidan su gentrificación²³ pero a la vez permita su utilización en garantía de créditos destinados al desarrollo familiar. La complejidad de esta temática, actualmente en discusión en diversas políticas regionales, deberá posibilitar soluciones mixtas y/o adecuadas a la contextura de cada proyecto, manteniendo el objetivo de que la inversión social no sea capitalizada por la especulación desvirtuando sus objetivos.

7.4 Priorizar el acceso al mercado de alquiler formal – individual y mancomunado o asociativo- por parte de los actuales inquilinos en villas, mediante operatorias conjuntas del organismo encargado de la política habitacional y el BANCO CIUDAD, y a través del Programa Público de Alquiler Social. Para ello, como para el resto de las políticas públicas destinadas a la articulación socio-espacial de las villas, será necesaria una efectiva presencia del Estado en sus territorios, mediante oficinas permanentes que no sólo sean el vehículo de programas sociales predeterminados, sino los garantes técnicos de los procesos de reurbanización inclusiva.

7.5 Reconocer legalmente a los NAUs²⁴ como villas, siendo así afectados a la Ley 148/98 de urbanización de villas de la ciudad, y diseñar de manera conjunta con sus habitantes sus correspondientes planes de reurbanización o relocalización con criterios de radicación en sus entornos circundantes, como parte de una política integral.

23 Se entiende por gentrificación la ocupación por parte de grupos de altos ingresos de zonas anteriormente ocupadas por grupos de bajos ingresos (con la consiguiente valorización de esas zonas -en general, centrales muchas veces deterioradas- y el desplazamiento de sus primitivos ocupantes). Estos desplazamientos son una tendencia opuesta a la tendencia de la suburbanización (Herzer, 2008; Waqquant, 2008; Smith, 2002).

24 Se entiende por Nuevos Asentamientos Urbanos (NAUs) a procesos informales de ocupación de predios públicos y/o privados que comenzaron a desarrollarse con fuerza con posterioridad a la crisis de 2001 en áreas intersticiales de la ciudad de Buenos Aires. Esta denominación también incluye a aquellos asentamientos existente desde hace dos décadas pero que hasta el momento carecen de reconocimiento estatal en el marco de políticas de urbanización y radicación (Rodríguez, 2009, 2010). En el 2006 la Defensoría del Pueblo de la Ciudad detectó 24 nuevos asentamientos, no obstante dada las dinámicas poblacionales y urbanas estiman que hacia el 2008 esta cifra alcanzaba los 50 asentamientos.

8- POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE CALLE Y DESALOJOS FORZOSOS

Aunque la problemática de las personas ‘sin techo’ tiene larga data, existen grandes dificultades para cuantificar y saber con exactitud cuántas personas se encuentran en esta situación. Esto se debe a que los indicadores que se han utilizado fueron variando con los años y se hace necesaria la elaboración de una definición concreta que establezca qué se entiende por personas en “situación de calle”. A pesar de ello, el último relevamiento oficial llevado a cabo por el Programa Buenos Aires Presente (BAP) del GCBA²⁵ registró 876²⁶ personas en situación de calle para noviembre de 2011. Datos alternativos construidos para el mismo año por la Organización Médicos del Mundo²⁷ indica que eran 16.353 las personas sin techo.

Con respecto a las características habitacionales, interesa mencionar que el 58% de la población encuestada tuvo su última vivienda estable en la Ciudad de Buenos Aires y el 70% de los casos se trataba de formas de tenencia que fueron prefigurando una acumulación de vulnerabilidades (inquilino sin contrato, ocupante).

Frente a esta situación, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires ha llevado adelante una política de medidas paliativas y cortoplacistas (política de subsidios) que no resuelven la problemática. Una investigadora especialista del CONICET consultada en el Diagnóstico Socio-habitacional (2013), la Dra. Griselda Pallares, explicó que desde el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires existe una política de ocultamiento de esta realidad a través del otorgamiento de una gran cantidad de subsidios que no resuelve la problemática pero sí impacta en los índices cuantitativos, invisibilizando la situación de calle como una problemática.

Por ello, se propone:

8.1 Impulsar un conteo exhaustivo sobre la cantidad de personas que viven en la calle (incluyendo niños y adultos), de manera sistemática año tras año para tener un registro concreto de esta situación y sobre ese diagnóstico impulsar políticas acordes a las necesidades de esta población.

8.2 Organizar una red de paradores autogestionarios (tomando la exitosa experiencia de la organización “Proyecto 7”) que den solución a la emergencia de la situación de calle hasta que las familias puedan ser ubicadas en algunas de las viviendas transitorias del GCBA –tras previa refuncionalización y puesta en condiciones de estos espacios- e inscriptas en alguno de los programas de acceso a la vivienda definitiva (Ver Experiencia de Argentina y Brasil – Proyecto 7, Inclusión a personas en situación de calle, Argentina y Política nacional para personas en situación de calle, Brasil. Anexo 1).

25 El GCBA define como Sin Techo a toda persona que pernocta en lugares públicos y privados, sin contar con una vivienda o una infraestructura parecida a una vivienda que tenga al menos paredes y techos que otorguen privacidad (Calcagno, s/f). Por lo tanto no se contabilizan a aquellos que pasaron la noche en algún parador o “dormis”, razón por la cual la cifra final de los “sin techo” se reduce considerablemente.

26 Cifra que también se reduce considerablemente con respecto al 2010, ya que no se contempló a quienes pernoctaron en paradores y dormis como tampoco a los que duermen en la calle y son menores de edad, situación que permite pensar en un subregistro.

27 La organización Médicos del Mundo define a la población en situación de calle como aquel conjunto social vulnerable privado de bienes materiales, simbólicos, de soporte social y de infraestructura permanente que está constantemente en situación de sobre-vivir “en o de” la calle como única opción. Es decir, personas que sobreviven físicamente en la calle; los recicladores/cartoneros que se mantienen en calle durante la semana; chicos de la calle; personas que habitan en albergues/paradores como en Hoteles / Pensiones transitorios con subsidios habitacionales temporales en algunos casos o quienes no cuentan con ingresos estables que les permita costear de manera permanente un alojamiento; ocupantes precarios de casas que sufren desalojos y/o la gente que vive en la calle de manera más global (Médicos Del Mundo-Argentina; 2009).

8.3 Afectar dicha población al otorgamiento de alguna de las viviendas ociosas detectadas por la Oficina de Bienes Inmuebles de la Ciudad de Buenos Aires (citada más arriba) en forma gratuita mediante contrato de comodato o alquiler social, hasta tanto las familias resuelvan su problema habitacional a través de su incorporación a alguno de los programas de acceso a una vivienda definitiva propuestos por el Ministerio de Hábitat y Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires.

8.4 Complementariamente, se los estimulará a los beneficiarios de estas políticas a la participación en talleres y procesos de formación de educación cooperativa y asociativa con el fin de que puedan adquirir herramientas para la participación y conformación de experiencias cooperativas o asociadas de construcción de viviendas.

En lo que respecta a la situación de desalojos, hasta el momento no existen datos oficiales que permitan tener una mirada transparente de los procesos de desalojos que se están efectivizando en la Ciudad. Sin embargo, organizaciones sociales vinculadas a la temática estimaron para el Diagnóstico Socio-Habitacional (2013) que en los últimos 4 años se desplazaron un promedio de 5.000 hogares al año, es decir, 80.000 personas (en base a un cálculo por familia tipo).

Las políticas ejecutadas mediante el Ministerio de Desarrollo Social del Gobierno de la Ciudad giraron en torno al otorgamiento de subsidios como solución a situaciones de desalojo o situación de calle, pero sin ser complementadas estas con políticas de fondo a la problemática. Por ello se propone:

8.5 Impulsar, en el marco de la Ciudad de Buenos Aires, la prórroga de la declaración de Emergencia Habitacional de modo de poner un freno -de manera urgente- a los desalojos de sectores populares de la Ciudad.

8.6 Impulsar el debate nacional sobre la derogación de manera inmediata de la figura penal de la usurpación para aquellos casos motivados por la emergencia habitacional, a modo de evitar la “desocupación inmediata”.

8.7 Impulsar la sanción de una Ley contra el Desalojo que proteja los derechos de habitación del arrendatario de la vivienda, que establezca con claridad las posibles causales de desalojo, los procedimientos para su ejercicio y se detalle con precisión los derechos de las partes.

8.8 Implementar -previa evaluación de condiciones edilicias y de habitabilidad- procesos de regularización dominial en propiedades estatales existentes y de soluciones habitacionales definitivas, mediante la figura de alquiler social –mencionada anteriormente- en comodato, concertadas entre todos los actores involucrados, con compromiso y garantía pública.

SÍNTESIS DE PROPUESTAS

El presente trabajo, que completa la serie de informes de diagnóstico y propuestas elaborada por la Comisión de Vivienda del Consejo Económico y Social de la Ciudad de Buenos Aires, intenta postular algunas recomendaciones en materia de políticas y medidas de gobierno, para dar respuesta a la situación habitacional crítica en la que viven más de 756.000 personas (1 de cada 4 habitantes), en una ciudad que concentra el 26,6% del PBI y un 7,2% de la población del territorio nacional y 1.202.000 personas alquilan en un contexto inflacionario y de crisis habitacional.

En este marco, asumiendo, por un lado, que las condiciones habitacionales de la población residente en la Ciudad está en estrecha vinculación con su potencial y calidad de desarrollo social y económico futuro y, por otro, desde una perspectiva de derecho universal e integralidad, apoyada en la legislación local de la Ciudad de Buenos Aires, que en el artículo 31 de su Constitución reconoce el derecho a una vivienda digna y un hábitat adecuado y establece obligaciones estatales en esta materia, este documento presenta un conjunto de visiones y propuestas orientadas a estrechar las distancias entre las necesidades y las posibilidades de un habitar digno.

Las intervenciones propuestas a lo largo de este documento pueden resumirse en las siguientes:

RECUPERAR EL ACCESO AL CRÉDITO HIPOTECARIO

- Asumir el financiamiento como un instrumento de la política habitacional orientada hacia la población, con criterios de desarrollo económico territorial redistributivo y equitativo, lo cual requiere desplegar formatos institucionales que permitan incorporar la participación asociada de nuevos actores y entidades (privadas, organizaciones sociales, sindicales, gremiales) contribuyendo a ampliar los alcances de la herramienta financiera. Para ello, resulta necesario reformular los formatos vinculados con la utilización articulada de los instrumentos de préstamo, ahorro y subsidio total o parcial.
- Potenciar el rol del Banco Ciudad e incorporarlo institucionalmente al Sistema Integral de Política Habitacional Local, en pos de resolver el déficit habitacional financiando y facilitando el acceso a la vivienda a los sectores más vulnerables, históricamente excluido de los dispositivos de financiamiento. Para esto, se requiere combinar las fuentes de financiamiento y ejecución (provenientes del Banco, del presupuesto porteño, de actores sin fines de lucro, como sindicatos o mutuales), para destinatarios individuales o familiares (diferenciados por perfiles de necesidad) o colectivamente organizados (asociaciones, cooperativas, mutuales).
- La articulación de operatorias asociadas con el Ministerio de Hábitat y Vivienda - Banco Ciudad mediante el Fondo Habitacional de la Ciudad permitiría financiar la demanda individual de familias de ingresos medios y bajos, la producción de vivienda social, la adquisición de inmuebles para integrar al banco de inmuebles de propiedad estatal, y la rehabilitación y mantenimiento del parque habitacional público y privado de la Ciudad.

PROMOVER UN MERCADO DE ALQUILER FORMAL ACCESIBLE, SEGURO Y DE CALIDAD

● Priorizar la seguridad habitacional, alentando un mercado de alquiler formal accesible, sostenible y de calidad, implementando un sistema de Alquileres para viviendas de Interés Social destinada a dar solución habitacional a amplios sectores de la población.

Para esto, es necesario revisar los requisitos y formatos de implementación de la Ley del Sistema de Garantías Bancaria de Alquileres (Ley N° 3.720/10), promover la producción de oferta privada de vivienda social en alquiler a través de operatorias asociadas al Ministerio de Hábitat y Vivienda - Banco Ciudad, desarrollar un Programa de Alquiler Social en inmuebles de propiedad pública, y proteger institucionalmente a los inquilinos frente a las arbitrariedades contractuales en el alquiler de sus viviendas o piezas de hotel.

ESTIMULAR LA PRODUCCIÓN DE NUEVO STOCK DE VIVIENDA (OBRA NUEVA/REHABILITACIÓN/ RECICLAJE/ EQUIPAMIENTO BARRIAL)

● Fortalecer las capacidades del Estado para implementar y ejecutar políticas de vivienda que atiendan la necesidad de producción de nuevo stock de vivienda (obra nueva/reciclaje/equipamiento) y producción de infraestructura y equipamiento comunitario sustentable mediante formas de producción autogestionaria / estatal / privada y/o que explore la posibilidad de gestiones mixtas y asociadas. Para ello se propone establecer acuerdos y convenios colectivos con actores sociales involucrados (universidades, cámaras industriales, empresas) que generen espacios de formación sobre energía y su uso eficiente.

● Impulsar políticas habitacionales que lleven adelante procesos constructivos sustentables a partir de la complementación de estrategias autogestionarias de la población destinataria con capacidades productivas propias de organizaciones sociales de base y/o entidades de bien público (organizaciones sindicales, gremiales, sociales) y con trabajadores dignamente remunerados.

GENERAR UNA NUEVA INSTITUCIONALIDAD HABITACIONAL

● Crear y consolidar la institucionalidad requerida para implementar una política integral de hábitat y vivienda, asegurando el diseño e implementación de las políticas habitacionales desde una perspectiva comunal, sobre la base de criterios inclusivos,

integradores y federales, y asumir un rol articulador de los diferentes actores y agentes del Sistema Integral de Política Habitacional Local, tanto públicos como privados. Para esto es fundamental construir una articulación virtuosa entre instituciones específicas implicadas (creación del Ministerio de Hábitat y Vivienda de la Ciudad, del Fondo de Hábitat y Vivienda de la Ciudad, del Banco de Inmuebles, vinculando todas estas herramientas con el Banco Ciudad), a fin de obtener y administrar los recursos públicos necesarios para efectivizar una política habitacional inclusiva e integral y orientar el ahorro privado en sentido convergente. A la vez, se estimula articular el Ministerio de Hábitat y Vivienda con experiencias populares de economía social de cooperativas, empresas sociales, mutuales, sindicatos y otras entidades sin fines de lucro a través de la creación de un Instituto de Asociativismo Social de la Ciudad.

- Crear un Fondo Habitacional de la Ciudad, que alimente financieramente la cartera de programas públicos a través de recursos de carácter redistributivo (como pueden ser el impuesto a la construcción, a la actividad turístico-cultural, a los inmuebles ociosos) y la recuperación del cupo correspondiente a la CABA en la Ley Federal de Vivienda y de los programas desarrollados por el IVC.
- Finalmente, es necesario descentralizar y diversificar los modelos de gestión de las políticas habitacionales, mediante la creación de instancias de participación popular organizada en ámbitos institucionales con carácter co-decisorio.

PROMOVER POLÍTICAS DE ACCESO AL SUELO URBANO

- Implementar medidas de carácter normativo para regular los usos del suelo, utilizando instrumentos de regulación sancionados en el Plan Urbano Ambiental, incorporando innovaciones normativas y modificando los códigos existentes, para vincularlos con la captación de suelo y la promoción de operatorias habitacionales de interés social, que se impulsen junto con las medidas de desarrollo económico como las previstas en la promoción de distritos especiales. Esta política requeriría de manera fundamental efectivizar el Banco de Inmuebles previsto en la Ley 1.251 como instrumento de gestión de la política habitacional de la Ciudad, sancionar una ley que impida que el GCBA venda tierras fiscales a privados, y en su lugar los afecte a intervenciones estatales con destino público, gravar la tenencia de viviendas, terrenos o predios (fabriles o industriales) en desuso impositivamente a través de un tributo progresivo que abastezca el Fondo Habitacional de la Ciudad.

MANTENER Y MEJORAR EL PARQUE HABITACIONAL PÚBLICO Y PRIVADO DE LA CIUDAD

- Desarrollar un diagnóstico ajustado del estado de situación actual del parque habitacional público y privado existente para ejecutar políticas de rehabilitación y mejoramiento de las viviendas identificadas como deterioradas, con intervención de la población residente y a través de cooperativas de mantenimiento con trabajadores dignamente remunerados.
- En paralelo también se propone desarrollar políticas de créditos a tasa flexibles, en el marco del Fondo Habitacional de la Ciudad y de operatorias con intervención del Banco Ciudad, para la rehabilitación y mantenimiento del parque habitacional privado, e implementar exenciones impositivas a los consorcios privados que lleven adelante políticas de mantenimiento edilicio.
- Impulsar la modificación de la Ley 13.512 de Propiedad Horizontal para que se adecue a las trayectorias y necesidades consorciales de los edificios y habilite la conformación de cooperativas de administración de propiedades.

RADICAR, RECUPERAR Y DIGNIFICAR LAS VIVIENDAS PRECARIAS EN VILLAS Y ASENTAMIENTOS, IGUALANDO LA CALIDAD URBANA DE LA CIUDAD

- Diseñar un menú de intervenciones que se adecúe a las distintas tipologías y realidades del déficit habitacional de las villas y asentamientos de la Ciudad: a) integrando socialmente y urbanizando las villas y asentamientos de la Ciudad, -conviviendas dignas, equipamiento, infraestructura, servicios urbanos de calidad

-efectivizando la Ley 148/98, manteniendo la titularidad dominial del suelo en manos del Estado, reconociendo la propiedad de lo construido sobre el mismo y otorgando a los vecinos su usufructo renovable por 50 años; b) priorizando el acceso al mercado de alquiler formal –individual y mancomunado o asociativo- por parte de los actuales inquilinos en villas, mediante operatorias conjuntas entre el Ministerio de Hábitat y Vivienda - Banco Ciudad y a través del Programa Público de Alquiler Social; c) reconociendo legalmente a los Nuevos Asentamientos Urbanos (NAUs) como villas, siendo así afectados a la Ley 148/98 de urbanización de villas de la ciudad.

IMPLEMENTAR POLÍTICAS DE EMERGENCIA PARA LA POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE CALLE

● Diseñar un conjunto de políticas de emergencia para dar solución a: a) el incremento de los desalojos forzosos, garantizando a las familias afectadas condiciones habitacionales seguras y definitivas, sea protegiéndolas de los procesos de desalojo o promoviendo su relocalización en propiedades estatales existentes; b) la situación de calle de una gran cantidad de personas y familias, atendiendo su situación mediante una red de paradores autogestionarios hasta su derivación a viviendas transitorias del GCBA y su inscripción en alguno de los programas de acceso a la vivienda definitiva.

BIBLIOGRAFÍA

- APARICIO LARDIES S. y ALONSO J. (2010). “Vivienda social en Holanda” en Revista Vivienda. La revista de la Construcción. Disponible en Línea: <http://www.revistavivienda.com.ar/destacadas/vivienda-social-en-holanda>
- CALCAGNO, L. (s/f); “Los que duermen en la calle. Un abordaje a la indigencia extrema en la Ciudad de Buenos Aires”. Centro de Documentación en Políticas Sociales. Documentos / 19. Secretaría de Promoción Social. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.
- CAYETANA MERCÉ L. (2013). “Conclusiones del Foro Latinoamericano sobre políticas de suelo”. Diario Clarín. 27/06/2013. Disponible en Internet: http://arq.clarin.com/urbano/real-hace-ciudad_0_935907102.html
- CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO METROPOLITANO (CEDEM), Dirección General de Estadística y Censos, Ministerio de Hacienda, Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Situación del mercado inmobiliario en la Ciudad de Buenos Aires. Características de la oferta de unidades residenciales y no Residenciales. Cuadernos de Trabajo n°10. 2009
- CENTRO DE ESTUDIOS PARA LA GESTIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS URBANAS (CEPPUR) (2005), “El círculo vicioso de la marginación. Jordi Borja y la violencia en el banlieue de París”. Revista Café de las Ciudades. Año 4. Núm. 38. Diciembre 2005.
- CENTRO DE PENSAMIENTO SOCIAL (CPA) (2011). Banco de Prácticas Sociales. Programa Favela Barrio.
- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES (2013); “Diagnóstico Socio-habitacional de la Ciudad de Buenos Aires”. Comisión de Vivienda. Buenos Aires.
- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES (2013); “Perfil Industrial Ciudad de Buenos Aires”. Comisión de Industria. Buenos Aires.
- COSTA, A. y HERNÁNDEZ, A. (2010) “Análisis de la situación actual de la regularización urbana en América Latina. La cuestión de la tenencia segura de los asentamientos informales en tres realidades distintas: Brasil, Colombia y Perú”. Revista INVI. N° 68. Volumen N° 25. Mayo de 2010. ISSN 0718-1299.
- DECRETO LEY CONTRA EL DESALOJO Y DESOCUPACIÓN ARBITRARIA DE VIVIENDA (2011). Gaceta Oficial N°39.688. 6 de Mayo.
- DI FILIPPO G. (2009). Buenos Aires sin techo. Informe sobre la emergencia habitacional en la Ciudad de Buenos Aires. Buenos Aires: Ed. Comisión de la Vivienda de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires.
- DUNOWICZ R. Y BOSELLI T. (2010). La rehabilitación del hábitat: gestión del patrimonio habitacional de la Ciudad de Buenos Aires. Buenos Aires: Noduko.
- DIRECCIÓN DE ESTADÍSTICA Y CENSO (GCBA). Encuesta Anual de Hogares 2007. CABA.
- DÍAZ B. (S/d). Las nuevas formas de organización económica promovidas desde el Estado en Venezuela. Caracas: Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria. Disponible en: http://ieps.gob.ec/web/images/ponencias_seminario/internacional/BENITO_DIAZ.pdf
- ECHEVERRI RESTREPO A. y ORSINI, F. (s/f). Informalidad y urbanismo social en Medellín en Medellín Medio Ambiente, Urbanismo, Sociedad. Librería de la Universidad EAFIT. Colombia.
- GARCÍA LOVELLE M. (s/f). ¿Qué es la unidad reajutable? Almanaque del Banco de Seguros del Estado.

- GIFREU I FONT J. (2009). "Problemas actuales del derecho urbanístico en Inglaterra. Especial referencia al derecho a la vivienda, la cohesión social y el medio ambiente". En Revista Catalana de dret públic. Núm.38.
- GONZALES ARRIETA G. M. (2002) "El crédito hipotecario y el acceso a la vivienda para los hogares de menores ingresos en América Latina. Serie 22. CEPAL. Santiago de Chile, septiembre.
- HERZER, H. (2008). Acerca de la gentrificación. En H. Herzer, Con el corazón mirando al sur. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- LOVERA DE SOLA I. (2014). Claves para la comprensión de la nueva legislación de arrendamientos de vivienda en Venezuela. Revista Chilena de Derecho y Ciencias Políticas. Vol.5. N°1. 167-196.
- NAVATTA J. Y MARANZANA A. (2010). Vivienda y emergencia habitacional en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (Informe de Jóvenes por la Igualdad). Disponible en: <http://www.scribd.com/doc/35885154/Vivienda-y-emergencia-habitacional-en-la-Ciudad-Autonomade-Buenos-Aires-Jimena-Navatta-Albertina-Maranzana>.
- MARTÍNEZ A. (2013). Horizontes de transformación del movimiento urbano popular. Revista Contrapunto. Territorios Urbanos en Disputa (3). Montevideo: Univ. De la República.
- MAYA FUENTES Y. (2014). Caracterización del sector de la construcción en Venezuela. Revista Caribeña de Ciencias Sociales. Disponible en: <http://caribeña.eumed.net/sector-construccion/>
- MÉDICOS DEL MUNDO-ARGENTINA (2009). Informe 2009 "Salud en la Calle" en Ciudad de Buenos Aires. Buenos Aires.
- MIGNAQUI, I. y ARIAS, S. (2010); "Política fundiaria y desarrollo urbano: oportunidades y amenazas para la tierra vacante en Buenos Aires". En II Seminario sobre Políticas Urbanas, Gestión Territorial y Ambiental para el Desarrollo Local. Resistencia: UNNE e IPUR.
- MINISTERIO DE VIVIENDA, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y MEDIO AMBIENTE (2014). Mi lugar entre todos. Plan Nacional de Vivienda 2010-2014. Montevideo.
- MINISTERIO DE DESARROLLO URBANO. SECRETARÍA DE PLANEAMIENTO (2013). "Ciudad e Industria". Director General de Planeamiento Fernando Álvarez de Celis. Buenos Aires.
- NAHOUM B. (2008). Una historia con 15 mil protagonistas. Las cooperativas de vivienda por ayuda mutua Uruguayas. Montevideo.
- NAHOUM B. (s/d). "Cuarenta años de autogestión en vivienda popular en Uruguay. El "Modelo FUCVAM". En línea: <http://www.actaf.co.cu/revistas/cooperativas/03-8uruguay.pdf>
- OBSERVATORIO DE LA DEUDA SOCIAL-CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (2014) "Desigualdades socio-urbanas en clave residencial y migratoria en la Región Metropolitana de Buenos Aires (2010-2011-2012). Un estudio orientado al debate y diseño de políticas urbanas en materia de desarrollo e integración social C.A.B.A". Buenos Aires. ONG Proyecto 7. Gente en situación de Calle. Disponible en Internet: <http://proyecto7bsas.blogspot.com.ar/>
- PASTRANA R. (2009). "París ¿La metrópolis de los sin techo?". Proyecto Rehabitar. Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación. Sociedad Central de Arquitectos.
- PROGRAMA FAVELAS-BARRIOS (2009). "Congreso Internacional. La Ciudad Viva como URBS". Quito 8, 9 y 10 de Julio de 2009.

- RAMOS Y BOLAÑOS, A. (2013). Dos modelos de producción masiva de vivienda en las periferias urbanas: los Grandes conjuntos habitacionales en México y Les Grands ensembles en Francia. Congreso Nacional de Vivienda. 12, 13 y 14 de marzo. Universidad Nacional Autónoma de México.
- RODRÍGUEZ, M. F. (2009) “Notas sobre los conceptos de los ‘Nuevos Asentamientos Urbanos’ (NAUs) en la ciudad de Buenos Aires” en Revista Interuniversitaria de Estudios Territoriales PAMPA. Universidad Nacional del Litoral (Argentina) y Universidad de la República (Uruguay). Año 5. Número 5. Ediciones UNL. pp. 197-217. ISSN: 1669-3299
- RODRÍGUEZ, M. F. (2010) “Los desalojos en los Nuevos Asentamientos urbanos (NAU) de la ciudad de Buenos Aires. Un estudio de caso del Asentamiento Costanera Sur Rodrigo Bueno. Tesis de Maestría (publicada en 2012). 1a ed. CCC-Buenos Aires. ISBN 978-987-33-1710-1.
- SANDRONI, P. (2012). “Plusvalía urbana, fuente de financiamiento de infraestructura: la experiencia de Brasil y Colombia”. Área de Pensamiento Estratégico. Cámara Argentina de la Construcción. Buenos Aires: FODECO.
- SECRETARÍA DE HÁBITAT E INCLUSIÓN (GCBA) (2013). Informe De villa a barrio. Disponible en: <https://es.scribd.com/doc/234790871/De-villa-a-barrio>
- SOCIEDAD CENTRAL DE ARQUITECTOS (SCA) (2009). Conferencias, Debates y Mesas Redondas. Vivienda social en Holanda: el caso de Amsterdam. Disponible en Internet: <http://socearq.org/index.php/actividades/debates/vivienda-social-enholanda-el-caso-de-amsterdam.html>
- SUGRANYES A. (2012). La reconstrucción social del subsidio habitacional. En Arévalo M. Azoberry G. et al. El camino posible. Producción social del hábitat en América Latina. Montevideo: Ediciones Trilce-CCS.
- SMITH, N. (2002). New globalism, new urbanism: gentrification as global urban strategy. *Antipode*, XXXIV(3), 434-457.
- TIRABOSCHI FERRO, M. Carolina (2011). Desafíos de la participación social: alcances y límites de la construcción de la Política Nacional para la Población en Situación de Calle en Brasil. Tesis de Maestría. FLACSO-Argentina.
- UTDT (Universidad Torcuato Di Tella) (2013). Las “buenas prácticas” para la Ciudad Central-El caso de la Ciudad de Buenos Aires. Buenos Aires.
- WAQCQUANT, L. (2008). Relocating Gentrification: The Working Class, Science and the State. *International Journal of Urban and Regional Research*, XXII(1), 198–205.
- ZAPATA M.C. (2013). El programa de autogestión para la vivienda: el ciclo de vida de una política habitacional habilitante a la participación social y del derecho al hábitat y a la ciudad. 1a ed. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires. Instituto de Investigaciones Gino Germani - UBA. ISBN 978-950-29-1415-2. En línea: <http://webiigg.sociales.uba.ar/iigg/textos/documentos/dji36.pdf>

Artículo de diario:

- Diario La Política On Line Ciudad (LPO). “Torre UOCRA: un caso de cooperación del macrismo, la Nación y los sindicatos”. 27/07/2010. Disponible en: <http://www.lapoliticaonline.com/nota/45862/>
- Diario La Nación. “Casi 200.000 personas en casas tomadas”. 04/06/2006. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/811748-casi-200000-personas-en-casas-tomadas>

EXPERTOS CONSULTADOS

Un agradecimiento especial a todos los expertos entrevistados por compartir sus miradas, saberes, y experiencias sobre los temas que hacen a la problemática habitacional, y que han contribuido y enriquecido a través de sus aportes a la elaboración de este informe propositivo.

- Arq. René Dunowicz.
- Arq. Javier Fernández Castro.
- Dr. Julio Gambina.
- Arq. Néstor Jeifetz.
- Arq. David Kullock.
- Arq. Iliana Mignaqui.
- Arq. Miriam Rodulfo.
- Ing. Ernesto Selzer.
- Cdor. Jorge Pellegrini.

A todos ellos se les agradece su participación y colaboración.

ANEXO

EXPERIENCIA EN CHILE – FINANCIAMIENTO Y CRÉDITO HIPOTECARIO*

-Existen básicamente dos instrumentos de crédito hipotecario en el mercado chileno: las letras de crédito hipotecario y los mutuos hipotecarios endosables.

-Las Letras de Crédito Hipotecario (LCH) son instrumentos de crédito de largo plazo (12 a 20 años) emitidos al portador, por idéntico monto y plazo, y denominados en una moneda de valor constante —la Unidad de Fomento (UF)— cuyo valor fluctúa en función de la inflación del mes anterior.

Este préstamo no puede exceder del 75% del valor de tasación o del precio de la propiedad a ser hipotecada. El préstamo otorgado al comprador de la vivienda no es en dinero en efectivo, sino en la forma de título-valores que son, por lo general, adquiridos por inversionistas institucionales, con lo cual se crea un vínculo entre el mercado de financiamiento hipotecario para la vivienda y el mercado de capitales.

Al ser un instrumento indizado a la inflación, las LCH constituyen un atractivo instrumento de inversión financiera en el mercado de capitales y, por ende, facilita el desarrollo del mercado de financiamiento hipotecario de largo plazo. Pero desde la perspectiva del deudor este elemento de reajuste conlleva un riesgo potencial teniendo en cuenta que en escenarios inflacionarios, pueden producirse rezagos entre la evolución de las remuneraciones y la inflación que sirve para reajustar las deudas hipotecarias.

Por ello, se han ensayado diversos esquemas de indización de los créditos para contrarrestar los efectos adversos de la inflación.

-Los Mutuos Hipotecarios Endosables (MHE) son títulos representativos de un crédito respaldado por una garantía hipotecaria y cuya cesión se efectúa por un simple endoso; no se requiere de la comparecencia ni la voluntad del deudor.

Estos son emitidos por entidades especializadas —administradoras de mutuos hipotecarios o sociedades mutuarías— y también por los bancos del sistema financiero. El monto del préstamo puede alcanzar hasta el 80% del valor de la propiedad.

Por lo general, este instrumento sirve para financiar el segmento de viviendas de mayor valor. A diferencia de las LCH en las que la garantía existente es doble —la garantía del banco que las emite y la garantía de las hipotecas que las respaldan— en el caso de los MHE la garantía sólo está asociada a la hipoteca y a la solvencia del deudor. Los originadores de MHE venden estos títulos en el Mercado.

-Bajo otra modalidad —que no es crediticia— se encuentra el arrendamiento de vivienda con promesa de compraventa, también conocido como financiamiento con leasing habitacional.

Este consiste en transformar el gasto de alquiler mensual en un aporte que a largo plazo permita a los arrendatarios convertirse en propietarios de una vivienda nueva o usada.

En Chile el plazo de estas operaciones puede ser de 8, 12, 15 y 20 años, aunque por lo general es este último.

*Gonzales Arrieta —CEPAL, 2002

EXPERIENCIA EN URUGUAY – FINANCIAMIENTO Y CRÉDITO HIPOTECARIO*/**

- La Ley de Securitización de 1996 incorpora a la Ley de Fondos de Inversión la figura de los Fondos de Inversión Cerrados de Crédito (FICC) cuyo objeto específico de inversión consiste en conjuntos homogéneos o análogos de derechos de crédito, con garantías hipotecarias, cuya titularidad se transmita a favor del fondo. Dichos FICC deben ser gestionados por una sociedad administradora.

La legislación también regula mecanismos que facilitan la transferencia de los créditos y de las garantías así como la notificación al cedido.

En relación con el Banco Hipotecario del Uruguay (BHU), el principal originador de créditos para vivienda en el país, la Ley de Securitización contempla los siguientes aspectos: (i) deroga la exclusividad del BHU para la emisión de valores sobre “bienes de terceros”; (ii) faculta al BHU a constituir una sociedad administradora o a integrarla como accionista; (iii) flexibiliza, en el caso de la securitización, la norma legal que obliga a que los títulos de propiedad de los bienes hipotecados permanezcan en poder del BHU; (iv) limita los activos que puede securitizar el BHU a los siguientes: créditos hipotecarios para refacción, créditos hipotecarios para adquisición de vivienda usada, y créditos hipotecarios en dólares para cualquier destino, y (v) prohíbe al BHU a transferir a los FICC los siguientes activos: (a) créditos emergentes de compromisos de compraventa; (b) préstamos en Unidades Reajustables (UR) para construcción, y (c) préstamos en UR para compra de vivienda nueva.

-**Unidad Reajutable (UR)**. El concepto de unidad se emplea como medida para poder, por medio de ella, expresar o indicar el valor de algo y adquiere la cualidad de ser reajutable en tanto que se ajusta y adapta en función de las variaciones que sufra eso que se está midiendo.

-La Ley 13.728/68 -que estructura un plan nacional de vivienda- creó una unidad reajutable a la cual se asignó un valor inicial de \$1.000, corrigiendo el Ejecutivo ese valor anualmente de acuerdo a la variación del índice medio de salarios. Posteriormente a través del Decreto 686/74 se actualizó el valor de la unidad reajutable a \$7.558

-En función de esta UR se fijan los valores de la construcción, tasaciones, préstamos y subsidios, cuotas de amortización y de intereses.

-A octubre de 2001 se encontraba pendiente de aprobación por parte del Directorio del BHU la primera operación de securitización, cuyas principales características son las siguientes: (i) el BHU cede a un FICC 120 cuotas de préstamos en UR para adquisición de vivienda usada y/o refacción con plazo restante superior a 10 años, conservando la titularidad de las cuotas restantes; (ii) no se ceden las garantías hipotecarias, las que continúan garantizando el resto de las cuotas que conserva el BHU; (iii) el agente de cobranza es el BHU y la sociedad administradora es el **ABN AMRO Assist Management Uruguay S.A.** Administradora de Fondos de Inversión, y (iv) está prevista la sustitución de activos en caso de incumplimiento del deudor, siniestro en el inmueble hipotecado o precancelación.

* Gonzales Arrieta –CEPAL, 2002

**Mario Garcia Lovelle, s/f

EXPERIENCIA EN CHILE - SISTEMA DE FINANCIAMIENTO DE LA VIVIENDA*

Chile cuenta con una larga trayectoria de ahorro y préstamo, que ha llevado a la conformación de un sistema afianzado de crédito hipotecario individual.

Las opciones habitacionales en Chile están ajustadas –casi estrictamente- a las políticas públicas de financiamiento de la vivienda, desde una lógica de mercado.

El financiamiento funciona en base al otorgamiento de un subsidio habitacional del Estado a las empresas de la construcción para la realización de obra nueva. Este mecanismo financiero (desarrollado con fuerza en el país con la consolidación del neoliberalismo en los años '70 y por recomendación del Consenso de Washington) beneficia al sector empresarial inmobiliario y de la construcción.

En los años '90 el sistema de financiamiento comenzó a hacer crisis por distintos motivos, entre ellos, porque las licitaciones de viviendas individuales con terreno empezaron a perder el interés de las empresas (ya avocadas a la construcción de vivienda de lujo). Ante esta situación, el Ministerio Nacional de Vivienda y Urbanismo, ofreció a las empresas mejores condiciones de ganancia, sin competencia ni riesgo.

Entre las medidas ejecutadas, se aumentó –de manera progresiva y artificial- el valor del subsidio (pasando de 5 mil dólares en 1991 a 12.500 dólares en 2012) y se redujeron las exigencias en materia de especificaciones técnicas de la vivienda, con consecuencias significativas en términos de calidad (las empresas redujeron cantidad de cemento y materiales impermeables, teniendo como resultado viviendas que se deterioraron fácilmente con las lluvias).

A partir del 2000, se sumó al sistema de financiamiento un subsidio a la localización. Es decir que los proyectos se realizan en la periferia de las ciudades y para lograr mejores localizaciones las familias debían abonar un extra en su subsidio. Esto trajo como consecuencia el traslado de los nichos especulativos de la periferia al centro de la ciudad.

El mismo año, el Ministerio de Vivienda presentó 3 títulos de subsidios habitacionales: El título I, focalizado en familias de sectores medios con capacidad de ahorro que puedan pagar una cuota de crédito hipotecario; Título II, dirigido a aquellos que quieran adquirir una vivienda en una zona de renovación urbana o de desarrollo prioritario, accediendo a un crédito preferencial en relación al monto; y Título III: con medidas focalizadas en la rehabilitación del patrimonio urbano, potenciando el desarrollo inmobiliario de zonas e inmuebles de carácter patrimonial.

Ante tomas de tierras y estallido de la crisis habitacional entre los sectores de menores recursos, a partir de aquel año, nucleados en organizaciones sociales de base, estos sectores comenzaron a impulsar la generación de una política urbano-habitacional con enfoque de derecho.

*Sugranyes A. (2012) / UTDT (2013)

EXPERIENCIAS EN HOLANDA E INGLATERRA

ALQUILER SOCIAL - HOLANDA*

El Sistema de Vivienda Social Holandés es uno de los más significativos de Europa; el mismo consiste en proveer alojamiento de alquiler accesible a los sectores de ingresos medios y bajos. Las viviendas para tales fines fueron construidas posteriormente a la II Guerra Mundial a través de cooperativas, con financiamiento estatal. Algunos datos a tener en cuenta con respecto al alquiler en Amsterdam:

- Más del 77% de las viviendas están ocupadas en alquiler; de ese parque de vivienda más de la mitad (51%) es alquiler social, público.
- Las viviendas de alquiler, ya sea de propietarios privados o titularidad pública, cuentan con un precio límite a cobrar por metros cuadrado en cada zona.
- Los inquilinos con ingresos inferiores tienen prioridad en el acceso a viviendas de alquileres más económicos.
- Aunque se cuente con ingresos acordes, las viviendas de más de 60 m² están reservadas a unidades convivenciales de 3 o más personas, mientras que los pisos de más de 80 m² están reservados para familias de 5 o más personas.
- El sistema de acceso de los inquilinos a los pisos de alquiler está fiscalizado y gestionado por una entidad municipal que asigna a cada solicitante una vivienda en riguroso orden de lista de espera (excepto realojos de habitantes de edificios demolidos por rehabilitación urbana, o urgencias sociales o médicas).
- A comienzos de los 90 casi el 40% de todas las viviendas en Holanda eran de alquiler social. Aunque en los últimos años este porcentaje desciende paulatinamente (35% en 2002, 33% en 2006), Holanda es uno de los países de la Unión Europea con mayor proporción de vivienda social de alquiler.

ALQUILER SOCIAL – INGLATERRA**

- La provisión de vivienda social ha tenido fuerza en la agenda política británica a fines de la II Guerra Mundial. Para los años '60 la promoción de estas viviendas alcanzó gran importancia decreciendo en los años '80 en un contexto de auge de las políticas neoliberales.
- Históricamente existe un predominio de la vivienda privada en propiedad, seguida a distancia por la vivienda social en régimen de alquiler. Según datos oficiales del año 2007, 14,7 millones de hogares en propiedad (70%), 3,8 millones en alquiler social (18% en comparación con el 32% de 1981) y 2,7 millones en alquiler privado (13%).
- La Ley "Housing and Regeneration Act" de 2008 define la vivienda social como aquel alojamiento de alquiler o de propiedad disponible a precios inferiores a los del mercado libre y que se pone a disposición de personas con necesidades que este mercado no puede atender.
- Las principales propietarias de vivienda social en Inglaterra son las entidades locales y las asociaciones de vivienda que se financian con subvenciones públicas procedentes del Gobierno central y con créditos del sector privado.
- Los valores de los alquileres son fijados por las entidades locales, recalculados mediante una fórmula nacional uniformizadora que evita las diferencias de rentas en todo el país.
- La legislación de vivienda social obliga a las entidades locales a priorizar el acceso a grupos sin hogar, ocupantes de viviendas sobreocupadas o insalubres, discapacitados, etc. y a publicar un plan que contenga los criterios y procedimientos para la adjudicación de las viviendas.

*SCA, 2009/ Aparicio Lardies y Alonso, 2010.

** Gifreu i Font, 2009

EXPERIENCIA CIUDAD DE BUENOS AIRES - TORRES SAN JORGE */**

-El emprendimiento Torres San Jorge es producto de un acuerdo entre el Instituto de Vivienda de la Ciudad -IVC- y la Unión Obrera de la Construcción de la República Argentina -UOCRA-, que tuvo lugar a mediados del año 2005.

-La obra se ubica en las calles Beláustegui y Juan B. Justo, en el barrio de Villa Gral. Mitre (Comuna 11) y está constituida por 302 unidades habitacionales de 1, 2, 3 y 4 ambientes.

-El Proyecto se enmarca en el Plan Habitacional para Trabajadores Socialmente Organizados, parte del Programa Federal de Construcción de Viviendas del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios del gobierno nacional, y fue cofinanciado por la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Secretaría de Obras Públicas de la Nación, el Instituto de la Vivienda de la Ciudad y el Banco de la Ciudad de Buenos Aires.

-Por su parte, la UOCRA aportó el terreno de 30.000 metros cuadrados de obra, que fue puesto al costo para el desarrollo de este complejo. Este sindicato actuó también como desarrollador y gerenciador de la obra -mediante la contratación de empresas constructoras que fueron auditadas-; a la vez que estuvo encargado de la calificación de los postulantes.

-Los adjudicatarios son trabajadores de ingresos medios con una moderada capacidad de ahorro, imposibilitados de acceder a un crédito para la vivienda a precio de mercado. Muchos de ellos son trabajadores de UOCRA pero también de otros sindicatos como Camioneros Municipales de Capital Federal, Sindicato Único de Trabajadores del Estado de la Ciudad de Buenos Aires (SUTECBA), Obras Sanitarias, Unión Tranviarios Automotor (UTA), y Unión de Personal Civil de la Nación (UPCN), que también participaron del proyecto.

-Actualmente la cuota mensual de un departamento de 2 ambientes es de \$677, de 3 ambientes es de \$1.290 y de 4 ambientes \$1.760.

-El nivel de terminación constructiva fue muy buena, correspondiente a una vivienda de clase media con pisos de cerámicos, y ambientes amplios con ventilación y buena iluminación; a esto se le suman algunas externalidades como espacio verde -una plaza- dentro del complejo, usado como lugar de esparcimiento.



FINANCIACIÓN – A través de un fideicomiso aportaron las siguientes áreas y organismos:

-Subsecretaría de Vivienda de la Nación: 37% del precio final (subsidio no reintegrable).

-Banco Ciudad de Buenos Aires: 28% del precio final (a pagar mediante crédito a 20 años con tasa variable del 16,47%).

-Instituto de Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires: 25% del precio final (20 años de gracia a pagar en los 5 años subsiguientes).

-Adjudicatarios: 10% (ahorro durante la obra y al escriturar).

*Entrevista a Jorge Pellegrini (Comité de Dirección –UOCRA)/

**LPO- La Política OnLine (2010)

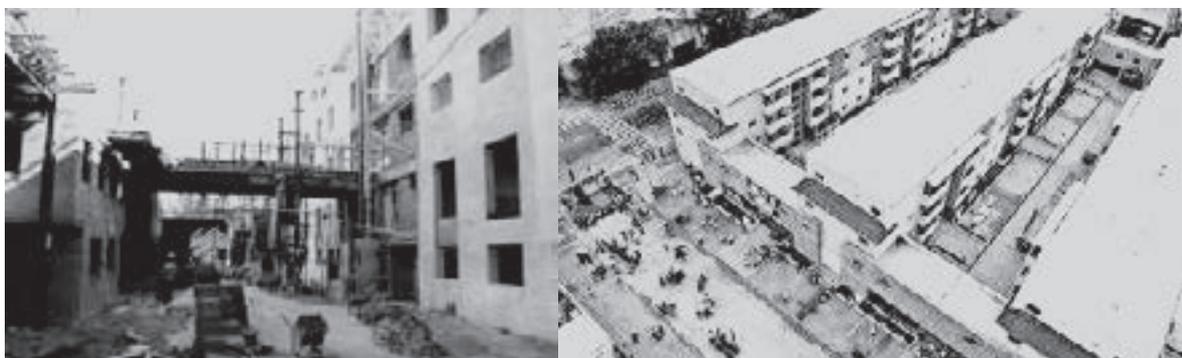
EXPERIENCIA CIUDAD DE BUENOS AIRES - LA LEY 341 Y EL PROGRAMA DE AUTOGESTIÓN DE LA VIVIENDA*

El PAV (sancionado por la Ley 341 en el año 2000) es ejecutado por el Instituto de la Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires (IVC) y tiene por objetivo otorgar créditos con garantía hipotecaria a familias de escasos recursos incorporadas a organizaciones sociales colectivas verificables (como cooperativas de vivienda, asociaciones civiles, mutuales, todas ellas sin fines de lucro) para que de manera autogestionaria compren un terreno o inmueble en la Ciudad de Buenos Aires, diseñen y construyan sus viviendas y contraten un Equipo Técnico Interdisciplinario de profesionales que los asesore en este proceso.

Actualmente el programa cuenta con 25 organizaciones sociales que finalizaron sus obras, otras 40 organizaciones que se encuentran con sus obras en construcción y 45 que esperan poder iniciar obra.

En el barrio de Barracas, los complejos ejecutados autogestionariamente por cooperativas de vivienda en el marco de la Ley 341 (Cooperativas La Fábrica, Yatay –ambas del Movimiento de Ocupantes de Inquilinos de la CTA-, Los vecinos luchadores, entre otras) producen a un costo de U\$S 500 el m², con estándares de calidad y diseño que compiten con las viviendas tipo loft producto del proceso de renovación de la zona (cuyo valor por metro cuadrado no desciende los U\$S 2.000). Además, la localización de las operatorias muestran una concentración importante de familias de bajos recursos en barrios consolidados y con buena accesibilidad a la zona céntrica de la ciudad, revelando las ventajas que habilitó el PAV en términos de ejercicio del derecho a la ciudad.

De igual manera, en Parque Patricios, 326 familias de la cooperativa EMETELE, del Movimiento Territorial de Liberación (MTL), integrante de la CTA, habitan hoy el barrio Monteagudo, el cual también fue ejecutado de manera autogestiva mediante la Ley 341, posibilitando el acceso a la centralidad y sus ventajas a las familias destinatarias de las viviendas.



Obra Coop. La Fábrica (MOI-CTA), Pasaje Icalma 2001, Barracas. Complejo Monteagudo (MTL-CTA), Monteagudo 592, Parque Patricios.

*Zapata M.C. (2013).

EXPERIENCIA EN URUGUAY - SISTEMA COOPERATIVO DE VIVIENDA POR AYUDA MUTUA – URUGUAY*

-La Ley 13.728, sancionada en 1968 en Uruguay, aporta una regulación jurídica moderna y orgánica de las cooperativas de vivienda. En primer lugar, las define reconociéndolas y, además, establece diversos tipos de cooperativas de vivienda y regula, especialmente, aquellas que introducen características novedosas, ya sea en la manera de construir (Cooperativas de Ayuda Mutua), como en la forma de satisfacer la necesidad de vivienda del socio (Cooperativas de Usuarios).

-El Sistema Cooperativo de Vivienda por Ayuda Mutua (conocido como el Modelo FUCVAM) aúna los esfuerzos del Estado —que aporta el financiamiento para la construcción de las viviendas y supervisa y controla el proceso— con el esfuerzo de los propios interesados, quienes aportan una parte sustantiva de la mano de obra necesaria y además realizan toda la gestión del proceso.

-La Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM) asumió la representatividad general del movimiento ante autoridades públicas y agentes privados; estableció relaciones a nivel departamental, regional, nacional e internacional. Tuvo a su cargo tareas de producción, de compra centralizada de insumos constructivos, pero también de capacitación de dirigentes y de cuadros directivos.

-El modelo FUCVAM recoge y transforma una tradición cultural propia y singular de los sectores populares -la autoconstrucción-. Esa práctica se proyecta por medio de la ayuda mutua en un sistema de construcción grupal de un núcleo de viviendas y de los servicios correspondientes para su adecuado uso, disponiendo de equipamientos, servicios, espacios verdes, propios de sus miembros e integrados a espacios barriales a los cuales se vinculan al ocupar un lugar de residencia.

-Desde los años '90, mediante la implementación de ésta ley, también se llevaron adelante procesos de rehabilitación edilicia previamente deteriorados, ya no solo atendiendo la problemática de la necesidad de viviendas a bajos costos para las clases populares, sino también los procesos de declive y degradación de los barrios antiguos.

*Nahoum B. (s/d) y (2008).

EXPERIENCIA EN ESPAÑA - POLÍTICA DE SUELO URBANO FRENTE A LA ESPECULACIÓN INMOBILIARIA*

-La Constitución española contempla tres principios que rigen las políticas sociales y económicas, que en materia de intervención del mercado inmobiliario concierne directamente a los poderes públicos: regular la utilización del suelo de acuerdo con el interés general, impedir la especulación y el alza injustificada de precios, y participar en las plusvalías que genere la acción urbanística.

-En cuanto a la intervención en el mercado de suelo, la Ley española contempla los siguientes instrumentos de gestión: Patrimonio municipal del suelo, Derecho a la superficie, y Derecho de tanteo y retracto.

-Los dos principales instrumentos que da la ley para el control del alza de los precios del suelo en áreas urbanas son la creación de tierras públicas disponibles para la municipalidad y el requerimiento de construir en suelo al que se le ha dado permiso para construir, para evitar esquemas especulativos. Entre las experiencias se merecen destacar: las Empresas de Suelo Urbano, los Consorcios Urbanísticos, y las Áreas de Promoción industrial.

-En España para hacer frente a la especulación inmobiliaria, ante la imposibilidad de aplicar un impuesto a la tierra basado en el valor del suelo no urbanizado dentro del área urbana, se aplicaron impuestos indirectos como la Tasa Local de Equipamiento cobrado por los municipios a los constructores cuando se solicita el permiso de construcción, un impuesto por superar el Techo Legal de Densidad o el Coeficiente de Uso de Suelo.

-Las autoridades cuentan además con la Ley de Expropiación y el Derecho de Prioridad. Este derecho puede ser definido como una prerrogativa dada a un organismo público para que tome el lugar de un comprador al momento de disponibilidad del bien raíz ubicado en un área urbana o dentro de una Zona de Ordenamiento Diferido -ZAD- (son ámbitos de suelo en régimen especial de gestión que no tienen asignado destino concreto y se conservan como reserva estratégica que será objeto de futuro desarrollo).

*Mignaqui y Arias, 2010.

EXPERIENCIA EN URUGUAY - Cartera de inmuebles para viviendas de interés social (C.I.V.I.S.)*

-El objetivo de esta iniciativa es afectar a la Cartera de inmuebles aptos para la construcción de viviendas y servicios habitacionales a efectos de ejecutar los proyectos y programas promovidos por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente –MVOTMA-.

-Para ello prevé la incorporación a la Cartera, de aquellos inmuebles pertenecientes al Estado, que el Poder Ejecutivo, a iniciativa de que el MVOTMA resuelva desafectar de su actual destino e incorporarlo a la CIVIS para el cumplimiento de sus cometidos específicos.

-Asimismo puede adquirir a tal fin, inmuebles que se adecuen al cumplimiento de metas, ya sea por compra, permuta, dación en pago, donación, legado, prescripción o expropiación, como los que hubiere mediante convenios con fraccionadores privados, o por acuerdo con los Gobiernos Departamentales, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados.

-Para el cumplimiento del referido objetivo, la CIVIS, actúa en estrecha colaboración con los restantes organismos públicos que tienen intervención en la administración del patrimonio inmueble estatal urbano y suburbano y/o en la fijación de políticas con relación al suelo urbano y suburbano y la planificación de su uso, y en especial con las demás Direcciones Nacionales integrantes del MVOTMA, con la Agencia Nacional de Vivienda, el Banco Hipotecario del Uruguay y los organismos encargados de la dotación de servicios de agua potable, saneamiento y energía eléctrica y, en lo que corresponda en cada departamento, con los respectivos gobiernos municipales.

-Los inmuebles de la CIVIS sólo pueden ser transferidos por el MVOTMA a organismos del sector público vinculados a la producción pública de viviendas, de regularización de asentamientos irregulares y/o de realojo de asentamientos irregulares; y al sector privados, ya sean núcleos familiares individuales o un grupo o colectivo de beneficiarios, al amparo de Programas de Viviendas desarrollado por el MVOTMA y a Cooperativas de Vivienda y otras personas jurídicas, estableciendo de antemano la modalidad de tenencia de los bienes inmuebles por parte de las personas físicas entre las previstas legalmente.

* MINISTERIO DE VIVIENDA, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y MEDIO AMBIENTE (2014). Mi lugar entre todos. Plan Nacional de Vivienda 2010-2014. Montevideo.

EXPERIENCIA EN COLOMBIA Y BRASIL

POLÍTICA DE SUELO URBANO. CAPTACIÓN DE PLUSVALÍA URBANA – COLOMBIA*

-La adopción de mecanismos de recuperación de plusvalía urbana fue una constante preocupación en Colombia. La legitimidad de “captar” plusvalía reside en devolver a la comunidad los incrementos de valor de la tierra que resultan de la acción comunitaria, es decir de una valorización llevada a cabo por decisiones o actuaciones de ordenamiento territorial o de inversiones públicas adoptadas o ejecutadas en nombre del interés general para la cual el propietario del suelo no aportó ningún esfuerzo.

-Se desarrollaron en las últimas décadas dos formas principales de captura de plusvalías urbanas: a) La Contribución de Valorización, y b) La Participación en Plusvalías.

-En Bogotá la Contribución de Valorización fue establecida en 1936 por la Ley 195. Consistió en un gravamen real que se impone a los propietarios o poseedores de aquellos bienes inmuebles que se benefician con la ejecución de obras de interés público.

-La participación en plusvalías tuvo como objetivo recuperar entre el 30% y el 50% de la plusvalía generada por acciones del Estado, ya no sólo circunscritas a la ejecución de obras públicas, sino debidas a acciones urbanísticas generales de las entidades públicas.

-La Ley de Desarrollo Territorial (388 de 1997) autorizó la recuperación de la plusvalía en los siguientes casos: i) la incorporación de suelo rural a suelo de expansión urbana o la consideración de parte del suelo rural como suburbano; ii) la autorización de un cambio de uso, a uno más rentable, y iii) la autorización de un mayor aprovechamiento del suelo en edificación.

-La Contribución de Valorización, y la Participación en Plusvalías sirven como mecanismo para financiación de obras y de política urbana, asimismo como instrumento para controlar la especulación del precio del suelo.

-Con respecto a la especulación inmobiliaria, desde el 2008 la ciudad de Bogotá creó un instrumento llamado Declaración de Desarrollo y Construcción Prioritaria que permite al Estado identificar los lotes que están vacíos, abandonados o subutilizados, notificando al propietario que es obligatorio construir en esa área con un porcentaje orientado a vivienda de interés social, de lo contrario, asume el riesgo de perder ese inmueble en un plazo de dos a tres años. Hasta el 2013 se llevaban construidas 116 hectáreas de viviendas.

POLÍTICA DE SUELO URBANO. CAPTACIÓN DE PLUSVALÍA URBANA- BRASIL**

-Desde el año 2004 se utiliza en Brasil el Certificado de Potencial Adicional de Construcción (CEPAC) con un fin de recuperación de plusvalías y fondos para financiar las viviendas sociales y otras inversiones de infraestructura.

-Un CEPAC representa una cantidad determinada de metros cuadrados de derechos de construcción adicionales a los permitidos por el plan director de la ciudad (“suelo creado”). La autoridad municipal que es poseedora de los CEPAC puede vendérselos a los desarrolladores que quieran edificar con una densidad mayor que lo que estaba permitido.

-Los ingresos por la venta de CEPACS se depositan bajo una ley. En la ley de Operación Urbana se establece que las compensaciones económicas obtenidas por la concesión de derechos de construcción adicionales deben ser utilizadas dentro del perímetro de la Operación Urbana, sea para obras de infraestructura (calles, avenidas, túneles, puentes etc.) equipamientos y viviendas sociales, de manera que este costo no recaer sobre el presupuesto de la ciudad. Un ejemplo son los proyectos de Faria de Lima y Agua Espraiada en San Pablo y Porto Maravilha en Río de Janeiro.

*Sandroni, 2012/ **Cayetana Mercé, 2013.

EXPERIENCIA EN FRANCIA - MEJORAMIENTO Y REHABILITACIÓN DE CONJUNTOS URBANOS*

- Los Conjuntos Habitacionales en Francia fueron construidos con posterioridad a la II Guerra Mundial ante la crisis habitacional y de servicios públicos existente en ese contexto y el crecimiento de las migraciones a la ciudad.
- Desde 1945 hasta 1975 el Estado atendió las demandas de vivienda mediante el diseño y la configuración de conjuntos habitacionales de alta densidad.
- A través de estas construcciones el Estado buscó promover tres tipos de políticas: una política económica (industria de la construcción), una política técnica (la industrialización), y una política social (las "villes nouvelles" y la vivienda HLM - "Habitation à Loyer Moderé"- que significa "vivienda de alquiler moderado").
- Estos conjuntos habitacionales estaban orientados a sectores trabajadores con ingresos medios y bajos. Sus habitantes fueron centralmente inmigrantes que llegaron a Francia en los años '50, '60 y '70; en su mayoría de origen magrebí, africano, y también del sur de Europa como España, Italia, Portugal.
- Estos conjuntos se encuentran localizados en zonas periféricas, no siempre bien comunicados, con poca infraestructura y calidad constructiva, situación que ha llevado a un empeoramiento y degradación de estas unidades habitacionales a lo largo de los años.
- La degradación no sólo es física o constructiva sino también social, pues, hasta los años '80 en estos barrios el acceso al trabajo era posible y la educación era una garantía de progreso social, pero posteriormente los HLM se convierten en lugar de residencia "obligado" para quien no dispone de otro recurso. La pobreza, la discriminación, el desempleo, la falta de perspectivas de movilidad y la violencia son aspectos que se hacen presentes en estas modalidades habitacionales.
- En este marco, **los procesos de rehabilitación** de los complejos en Francia han tenido como **objetivo** no sólo la recuperación del soporte físico sino la búsqueda de una respuesta integral a un problema del tejido social, a través de la conformación de equipos interdisciplinarios integrados por arquitectos, técnicos, economistas y sociólogos.
- En el **aspecto físico**, la rehabilitación implica una completa provisión de los servicios y de los equipamientos que necesitan los habitantes (educación, salud, cultura, deportes, espacios verdes, espacios públicos) sin olvidar los transportes para facilitar las relaciones del barrio con su entorno.
- En materia de **promoción social y económica de los habitantes**, la formación y el empleo son dos objetivos centrales en el proceso de rehabilitación. Las empresas adjudicatarias de los trabajos de rehabilitación están obligadas a emplear y formar a los habitantes del conjunto o del barrio que lo solicitaran.
- La **participación de los habitantes** en este proceso también es fundamental, en tanto que son ellos -quienes habitan-, los que mejor saben las calidades de esos espacios que son el marco de su vida cotidiana. El diálogo y la participación de los usuarios ha sido central en los procesos de rehabilitación de los conjuntos urbanos.

* CEPPUR, 2005/Pastrana, 2009/ Ramos y Bolaños, 2013.

EXPERIENCIAS EN BRASIL Y MEDELLÍN PROGRAMA FAVELA BARRIO – BRASIL*

-En el año 1997 existían en Río de Janeiro unas 608 favelas con una población aproximada de un millón de personas, y una densidad demográfica de 37.076 háb/km², lo que daba cuenta de un alto hacinamiento habitacional. El crecimiento poblacional en las favelas -entre 1991 y 1996- fue del 8%, mientras que el aumento poblacional en ese mismo período para el resto de la ciudad fue de solo 1,3%. En este marco surge el Programa FAVELA BARRIO con el fin de urbanizar e integrar estas comunidades a la ciudad formal.

-El objetivo principal del programa consiste en brindar una estructura urbana dotada de servicios públicos, especialmente, salud, seguridad y servicios sanitarios, incluidos los sistemas de circulación, a fin de posibilitar el libre movimiento de las personas y los vehículos, y la recualificación de los espacios públicos. Asimismo se busca promover la legalización de la posesión de tierras o adquirir la experiencia técnica necesaria para que los residentes obtengan la documentación que les permita permanecer en sus sitios de residencia (CPA, s/f).

-Este programa fue diseñado e implementado por la Alcaldía de Río de Janeiro en el primer mandato de César Maia (1993-1996) junto con la Secretaria Municipal de Hábitat. Se contó con el apoyo financiero del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), un aporte de la Unión Europea y de los fondos sociales de la Caixa Económica Federal.

PROGRAMA INTEGRAL DE MEJORAMIENTO DE BARRIOS SUBNORMALES (PRIMED) PROYECTOS URBANOS INTEGRALES (PUI) – MEDELLÍN, COLOMBIA**

-En Colombia entre el 20% y el 30% de la población urbana vive en asentamientos precarios; pero es uno de los países que más ha contrarrestado el fenómeno de la informalidad urbana en las últimas décadas, centralmente en la ciudad de Medellín.

-El PRIMED fue concebido como una estrategia de mejoramiento de barrios con el fin de perfeccionar las condiciones físicas de los asentamientos para su incorporación al tejido urbano formal. Sus objetivos se subdividían en tres grandes áreas de carácter: físico, social y de gestión. Estos incluían procesos de participación comunitaria, el mejoramiento de la infraestructura básica, el mejoramiento de vivienda y la reubicación de las zonas de alto riesgo, la legalización de la tenencia del suelo y la mitigación del riesgo geológico. Se implementó en 1993 entre los gobiernos de Colombia y Alemania, a través del Ministerio para la Cooperación Económica y el Desarrollo y el Banco gubernamental para la Reconstrucción y el Desarrollo (KfW) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

-El PUI es un instrumento de planeación e intervención en zonas caracterizadas por altos índices de marginalidad, segregación, pobreza y violencia con el objetivo de integrar a esta población a la trama urbana formal. Entre sus intervenciones se destacan la inversión en viviendas, construcción de colegios, jardines para niños, bibliotecas, espacios públicos y zonas verdes, corredores de movilidad (apertura de calles, pasajes), seguridad.

-Se implementó en el 2004 por la Alcaldía de Medellín y la Empresa de Desarrollo Urbano – EDU.

*Programa Favelas-Barrios, 2009/Centro de Pensamiento Social, 2011.

**Echeverri Restrepo y Orsini, s/f.

EXPERIENCIAS EN ARGENTINA Y BRASIL

PROYECTO 7 – INCLUSIÓN A PERSONAS EN SITUACIÓN DE CALLE – ARGENTINA*

- Sólo en la Ciudad de Buenos Aires viven en la calle 18.000 personas de los cuales 4.500 son niños y 2.000 son ancianos. En el año 2013 murieron 84 personas en las calles de Buenos Aires.
- Proyecto 7 es una ONG que surge en 2009 compuesta centralmente por personas que están o han estado en la calle y que tienen como objetivo trabajar en la reinserción e inclusión social rescatando los derechos individuales, humanos y constitucionales de cada persona en situación de calle.
- El proyecto central es el “Centro de Integración Monteagudo” que es el primero en el mundo dirigido en forma colectiva por las mismas personas que lo utilizan. Allí se realizan asambleas semanales donde en conjunto se definen “encuadres de convivencia”, horarios, talleres y actividades. Proyecto 7 cuenta con una revista propia “Nunca es tarde” y un programa radial llamado “Voz de la calle” en radio sur.
- A través del trabajo colectivo de los integrantes de Proyecto 7 y de la colaboración de distintas ONG’s y organizaciones sociales-políticas así como académicos y especialistas, se trabajó en la elaboración de un proyecto de ley que tuviera como objetivo la defensa y restitución de los derechos de la ciudadanía de los sin techo.
- De esta manera en diciembre de 2010 se sancionó la Ley 3706 “Protección y garantía integral de los derechos de las personas en situación de calle y en riesgo a la situación de calle” con el objeto de proteger integralmente y operativizar los derechos de las personas que se encuentran en este contexto.

POLÍTICA NACIONAL PARA PERSONAS EN SITUACIÓN DE CALLE – BRASIL**

- El proyecto de ley impulsado en la Argentina por la ONG Proyecto 7 se nutrió de la experiencia brasileña, particularmente, de la Política Nacional para Personas en Situación de Calle de Brasil.
- A partir del año de 2005, el Ministerio de Desarrollo Social de este país inició un proceso participativo de discusión y elaboración de políticas públicas nacionales sobre la “situación de calle”.
- A través de la firma del Decreto Presidencial No. 7.053 en el año 2009, se creó un Grupo de Trabajo Interministerial en el cual representantes de ocho ministerios en conjunto con miembros de organizaciones de la sociedad civil y del Movimiento Nacional elaboraron una propuesta de Política Nacional para Personas en Situación de Calle.
- Esta Política Nacional busca abordar la problemática de forma intersectorial, incluyendo la discusión sobre políticas de trabajo, educación, vivienda, cultura, derechos humanos y salud para las personas en situación de calle.
- El aporte principal de esta experiencia tiene que ver con el rol que se le asignó al Estado, el papel de los ministerios y la participación de las diferentes organizaciones y sectores de la sociedad civil. El tratamiento integral de la situación de calle es fundamental a los fines de ofrecer soluciones a la misma y superar alternativas únicamente paliativas.

*ONG- Proyecto 7.

** ONG-Proyecto 7 /Tiraboschi Ferro, 2011.

EXPERIENCIA EN VENEZUELA - DECRETO LEY CONTRA EL DESALOJO Y LA DESOCUPACIÓN ARBITRARIA DE VIVIENDAS – VENEZUELA*

- El Decreto Ley contra el Desalojo y la Desocupación Arbitraria de Viviendas se sancionó en el año 2011 con el objetivo de eliminar como causales de desalojos la demolición y la remodelación total, así como también los deterioros mayores causados a los inmuebles por el inquilino, el subarrendamiento y el traspaso realizados a espaldas del arrendador.

- Las únicas causales de desalojo permitidas (sea cual fuera el tipo de contrato, por tiempo fijo o indeterminado) son: 1. Falta de pago de cuatro cánones de arrendamiento; 2. La necesidad «justificada que tenga el propietario de ocupar el inmueble o alguno de sus parientes consanguíneos hasta el segundo grado.»; 3. El hecho de que el arrendatario le haya cambiado el uso al inmueble en relación con el permitido por la normativa vigente aplicable o lo destine a usos deshonestos; 4. Que el arrendatario haya ocasionado al inmueble deterioros mayores.

- Esta Ley recupera el derecho de preferencia que no existía desde el año 2000, el cual consiste en el derecho que tiene el arrendatario a permanecer como tal después de vencido el contrato de arrendamiento a plazo fijo. La preferencia del inquilino a permanecer en la vivienda después de vencido el plazo de su contrato viene a operar como una protección por tiempo indeterminado hasta que el propietario tramite los procedimientos administrativo y luego judicial de desocupación y logre demostrar fehacientemente que necesita ocupar el inmueble para él o su familia inmediata.

- Esta Ley contra Desalojos, no se propone solamente proteger a los arrendatarios de viviendas de eventuales desocupaciones, sino también proteger a comodatarios, usufructuarios, ocupantes, adquirentes de viviendas nuevas o de mercado secundario que tengan constituidas garantías hipotecarias del préstamo para pagar el saldo del precio de compra y que el banco o ente financiero pudiera solicitar la ejecución de la hipoteca por falta de pago de las cuotas. Es decir, cualquier persona o familia que ocupe una vivienda a cualquier título queda automáticamente protegida por esta legislación.

- Esta protección se concreta mediante la prohibición de decretar medidas cautelares o ejecutivas que involucren la desocupación dirigidas a cualquier tipo de viviendas, es decir, ningún organismo administrativo ni judicial puede decretar una medida de secuestro o de desocupación de una vivienda, sin haber transitado el procedimiento doble, administrativo conciliatorio y judicial que también se inicia con una audiencia conciliatoria, hasta obtener una sentencia definitiva que ordene el desalojo y aún en ese momento habrá que esperar que el organismo de vivienda correspondiente provea a ese arrendatario, a ese ocupante o esa familia, un refugio temporal o la adjudicación de una vivienda.

- Si el desalojo debe efectuarse sobre una vivienda, en todo caso la desocupación debe hacerse dentro del respeto a los derechos humanos y la dignidad de los desalojados, en presencia del defensor especializado en el derecho a la vivienda y sin presencia de la fuerza pública, salvo que sea estrictamente necesario, además que no podrá practicarse de noche, días viernes, sábados ni domingos.

* Decreto Ley contra el Desalojo y Desocupación Arbitraria de (2011) y Lovera de Sola (2014).

www.cesba.gob.ar

