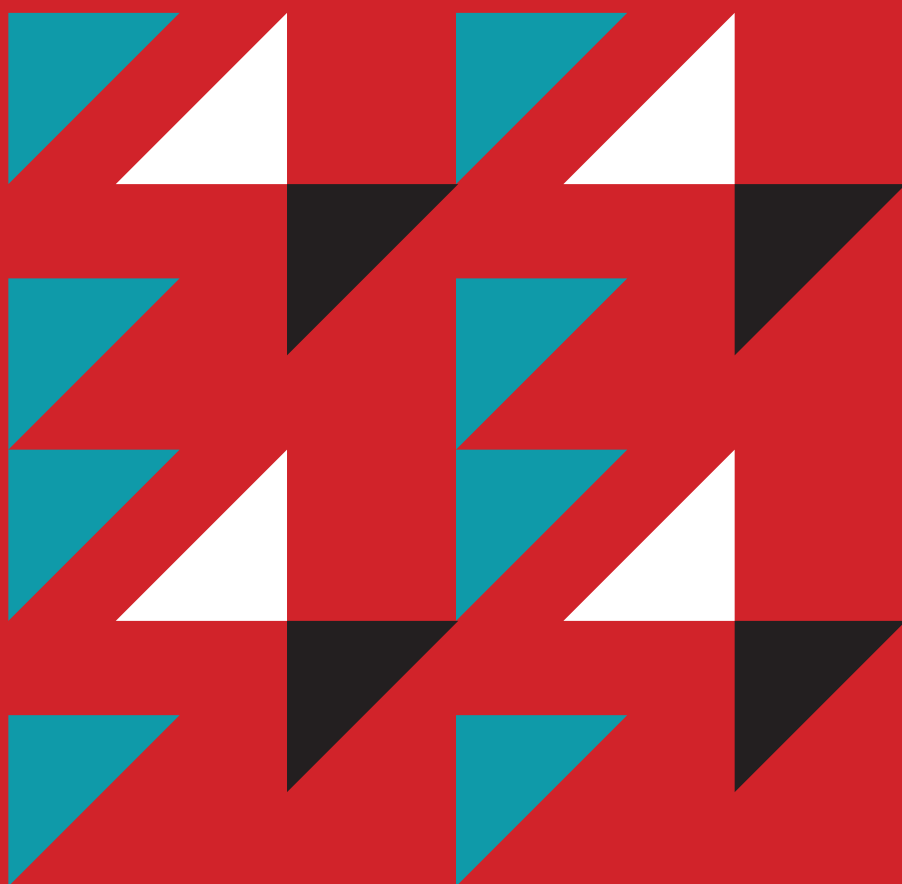


INFANTILIZACIÓN DEL DÉFICIT HABITACIONAL: UNA TEMÁTICA INVISIBLE

INFORME DE ACTUALIZACIÓN 2008 - 2011



Ministerio Público Tutelar
Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires



 **CELS**
CENTRO DE ESTUDIOS
LEGALES Y SOCIALES

**INFANTILIZACIÓN DEL DÉFICIT HABITACIONAL:
UNA TEMÁTICA INVISIBLE**

INFORME DE ACTUALIZACIÓN 2008 - 2011

INFANTILIZACIÓN DEL DÉFICIT HABITACIONAL: UNA TEMÁTICA INVISIBLE

INFORME DE ACTUALIZACIÓN 2008 - 2011



Musa, Laura

Infantilización del déficit habitacional : una temática invisible : informe de actualización 2008-2011 . - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Eudeba, 2013.

96 p. ; 23x16 cm.

ISBN 978-950-23-2176-9

1. Derechos Humanos. 2. Derechos Sociales. I. Título

CDD 323

Fecha de catalogación: 02/08/2013

© Asesoría General Tutelar
de la Ciudad de Buenos Aires, 2013

Coordinación general: Ernesto Blanck y Romina Faerman (AGT), Diego Morales y Carolina Fairstein (CELS).

Este informe de actualización fue realizado por Karina Kalpschtrej, Ana Logiudice y Laura Royo.

Diseño editorial: Lisandro Aldegani y Mariana Piuma

Realización Gráfica: Eudeba

Impreso en Argentina

Hecho el depósito que establece la ley 11.723

Se autoriza la reproducción del contenido de la presente publicación siempre que se cite la fuente.

ESTRUCTURA DEL MINISTERIO PÚBLICO TUTELAR DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES

› Asesoría General Tutelar

Asesora General Tutelar

Laura Musa

Secretario General de Coordinación Administrativa

Rodolfo Medina

Secretaría General de Gestión

Secretario General de Política Institucional

Ernesto Blanck

› Asesorías Generales Adjuntas

Asesora General Tutelar Adjunta de Incapaces

Magdalena Giavarino

Asesora General Tutelar Adjunta de Menores

M. de los Ángeles Baliero de Burundarena

› Asesorías ante el Fuero Contencioso, Administrativo y Tributario

Asesor Tutelar ante la Cámara de Apelaciones Nº 1

Gustavo Moreno

Asesor Tutelar ante la Cámara de Apelaciones Nº 2

Juan Vicente Cataldo

Asesora Tutelar de Primera Instancia Nº 1

Mabel López Oliva

Asesor Tutelar de Primera Instancia Nº 2

Juan Carlos Toselli

Asesor Tutelar de Primera Instancia Nº 3

Jorge Luís Bullorini

› Asesorías ante el Fuero Penal, Contravencional y de Faltas

Asesor Tutelar ante la Cámara de Apelaciones

Carlos Bigalli

Asesora Tutelar de Primera Instancia Nº 1

Alfonsina Dumon

Asesora Tutelar de Primera Instancia Nº 2

M. de los Ángeles Baliero de Burundarena

› Oficinas de Atención al Público

Asesorías Tutelares de Primera Instancia ante el Fuero Contencioso, Administrativo y Tributario

Paseo Colón 1333, 6º piso. Tel. 5299-4400 int 4775

La Boca - Barracas

Av. Alte. Brown 1250. Tel. 4302-1621

Villa Soldati - Nueva Pompeya

Av. Varela 3301. Tel. 4919-5908

Mataderos - Liniers

Cnel. Cárdenas 2707/15. Tel. 2053-9702

ÍNDICE

9	INTRODUCCIÓN GENERAL
12	SITUACIÓN SOCIOHABITACIONAL E INFANTILIZACIÓN DEL DÉFICIT: ESTANCAMIENTO Y DEUDAS CON LA INFANCIA EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES
17	“MÁS CUENTAS PENDIENTES”: LA SITUACIÓN DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN CIUDAD
17	ESTRUCTURA ETÁREA
19	POBREZA E INFANCIA: DEUDAS Y MÁS DEUDAS CON NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES
24	ACCESO A LA EDUCACIÓN
28	ACCESO A LA SALUD
30	“CRECIMIENTO PARA ALGUNOS –PARA LOS MISMOS DE SIEMPRE–”: LA DINÁMICA DEMOGRÁFICA Y SITUACIÓN SOCIOECONÓMICA GENERAL EN LA CIUDAD
31	EL CRECIMIENTO POBLACIONAL RECIENTE
31	LA CONDICIÓN DE ACTIVIDAD, LA OCUPACIÓN Y EL DESEMPLEO
32	LA INFORMALIDAD Y PRECARIEDAD DEL EMPLEO
34	LOS INGRESOS DE LOS HOGARES
36	NIVEL DE INSTRUCCIÓN
37	LA COBERTURA DE SALUD
37	LA NATALIDAD
39	“NO TODO LO QUE EMPIEZA MEJOR, TERMINA BIEN”. LA SITUACIÓN HABITACIONAL EN LA CIUDAD
40	LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES EN EL CONTEXTO NACIONAL
42	“DIME DÓNDE VIVES Y TE DIRÉ QUÉ DERECHOS TIENES”. DIFERENCIAS TERRITORIALES DE LA VIVIENDA Y EL HÁBITAT EN LA CIUDAD
43	TIPO DE VIVIENDA
44	ACCESO A SERVICIOS PÚBLICOS
44	SERVICIOS DE SANEAMIENTO
46	OTROS SERVICIOS PÚBLICOS
46	“HABITANDO EL DÉFICIT”: CALIDAD DE LA OCUPACIÓN Y RÉGIMEN DE TENENCIA DE LA VIVIENDA
47	RÉGIMEN DE TENENCIA DE LA VIVIENDA
49	LA CIUDAD Y LAS FORMAS HABITACIONALES DEFICITARIAS: PROBLEMÁTICAS ESPECÍFICAS DEL HÁBITAT INFORMAL

50	VILLAS DE EMERGENCIA
52	NÚCLEOS HABITACIONALES TRANSITORIOS
54	NUEVOS ASENTAMIENTOS URBANOS
56	INQUILINATOS, HOTELES, PENSIONES Y CASAS TOMADAS
59	CONJUNTOS URBANOS Y BARRIOS MUNICIPALES
60	POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE CALLE
61	ENEMIGOS ÍNTIMOS: PROBLEMÁTICA HABITACIONAL Y MERCADO INMOBILIARIO EN CIUDAD
65	LA “PERMANENTE” EMERGENCIA HABITACIONAL EN LA CIUDAD
67	OTRAS TRANSFORMACIONES NORMATIVAS RELACIONADAS CON LA TEMÁTICA HABITACIONAL
69	FRAGMENTACIÓN DE LA PROBLEMÁTICA HABITACIONAL COMO POLÍTICA DE ESTADO
70	MINISTERIO DE DESARROLLO ECONÓMICO (MDE)
76	MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL (MDS)
78	MINISTERIO DE DESARROLLO URBANO (MDU)
79	ASPECTOS PRESUPUESTARIOS GENERALES SOBRE LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA
82	CONCLUSIONES: DE “INVISIBLE” A “ESTANCADA”: LA INFANTILIZACIÓN DEL DÉFICIT HABITACIONAL COMO NÚCLEO DURO DEL DÉFICIT
87	BIBLIOGRAFÍA

INTRODUCCIÓN GENERAL¹

Este documento constituye la actualización del Informe **“Infantilización del déficit habitacional: una temática invisible”**, elaborado conjuntamente por la Asesoría General Tutelar (AGT) de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), en el año 2008.

Como se señalara en aquella oportunidad, ambas instituciones comparten, como objetivo central de trabajo, la promoción y defensa de los derechos humanos, incluyendo aquel del derecho a una vivienda adecuada. También coinciden en la necesidad de dar seguimiento y analizar las políticas habitacionales vigentes desde una perspectiva de derechos en función del reconocimiento del derecho a la vivienda a nivel constitucional –nacional y local– así como también en numerosos instrumentos internacionales de derechos humanos que han sido ratificados por Argentina y que resultan, por tanto, exigibles a nivel interno.

La Asesoría General Tutelar de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tiene la responsabilidad de velar por el cumplimiento de los derechos –entre ellos, los de carácter económico-social– de niños, niñas y adolescentes, tanto en el marco de causas judiciales como en los procedimientos extra judiciales por los que se ejerce el control de la política pública local. El CELS, por su parte, se encuentra abocado a la labor de promoción y protección de los derechos humanos, tanto mediante el litigio estratégico como mediante el desarrollo de indagaciones e investigaciones orientadas a promover reformas institucionales, y prácticas y políticas públicas que incorporen la perspectiva de derechos humanos y se orienten a lograr la efectiva inclusión social de los sectores más desprotegidos de la sociedad.

El Informe “Infantilización del déficit habitacional: una temática invisible” difundido en diciembre de 2008 buscaba dar cuenta del “estado del arte” de la situación habitacional en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a partir del rastreo de fuentes secundarias –estadísticas e informes oficiales, estudios y resoluciones de organismos de control, análisis provenientes del ámbito académico, de los medios de comunicación y documentos provenientes de organizaciones de la sociedad civil–, con especial foco en la forma en que esta problemática afectaba la vida de niños, niñas y adolescentes en esta jurisdicción.

Como resultado de dicho informe, emergían las siguientes características de la cuestión habitacional en la Ciudad:

¹ Este informe de actualización fue realizado por Karina Kalpschtrej, Ana Logiudice y Laura Royo.

- Un mercado inmobiliario fuertemente desregulado y caracterizado por una operatoria altamente especulativa, en un contexto de fuerte crecimiento de la actividad constructiva en la Ciudad, especialmente aquella destinada a los sectores socioeconómicos medios y altos.
- La ocurrencia de procesos de transformación urbana y gentrificación, que concluían en el desplazamiento de los sectores medios y bajos de zonas depreciadas anteriormente, y revalorizadas por intervención del mercado.
- La puesta en marcha de políticas habitacionales locales ineficientes e ineficaces, caracterizadas por la subejecución y el incumplimiento de objetivos de urbanización y provisión de una vivienda digna para las poblaciones que vivían en espacios informales o deficitarios de hábitat.
- El retorno de un discurso político articulado en torno de los proyectos de “embellecimiento de la ciudad”, la “no negociación del espacio público” y la “erradicación de la informalidad”, que reforzaba los imaginarios expulsivos respecto de la población imposibilitada de acceder a la vivienda vía mercado.
- El incremento geométrico de los procesos de desalojo de colectivos, paralelo a la ejecución de políticas habitacionales cuyas partidas presupuestarias se encontraban en proceso de reducción o en permanente subejecución, insuficientes para proveer soluciones definitivas en materia de vivienda.

Luego de la presentación pública de dicho informe, se difundieron los resultados alcanzados y se inició una etapa de sensibilización de los actores involucrados e incidencia en la formulación y gestión de las políticas habitacionales de la Ciudad. Para ello, se conformó una Mesa de Trabajo convocada por la AGT y el CELS que se reúne mensualmente desde diciembre de 2008 hasta la actualidad. Participan de dicho espacio, representantes de distintas organizaciones de la sociedad civil, asesores de legisladores integrantes de la Comisión de Vivienda de la Legislatura, funcionarios del Ministerio Público de la Defensa así como del Ministerio Público Tutelar, Defensoría del Pueblo de la CABA, etc. Este espacio no sólo se ha constituido como un ámbito de intercambio de información entre actores claves en materia habitacional, sino que ha sido sede de la creación y desarrollo de numerosas estrategias conjuntas para el abordaje de problemáticas concretas.

El impacto del proceso anterior y las dinámicas propias de la problemática analizada, impulsaron durante 2012 a la actualización de la información originalmente relevada, cuyos objetivos fueron los siguientes:

- Describir la problemática habitacional de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, para el período 2008-2011.
- Describir la incidencia contemporánea del déficit habitacional sobre la población infanto-juvenil de la CABA.
- Caracterizar las políticas públicas habitacionales implementadas en el ámbito de esta jurisdicción para el período 2008-2011.
- Identificar líneas de continuidad y ruptura tanto a nivel de la dinámica urbana cuanto respecto de las intervenciones públicas respecto de lo acontecido hasta el año 2008.

Además de las fuentes secundarias de variada índole similares a aquellas utilizadas en el informe original, para cumplimentar los objetivos propuestos hemos contado en este caso con los datos demográficos generales proporcionados por el Censo Nacional de Población y Vivienda del año 2010, el que ha suministrado información imprescindible para efectuar una caracterización sobre la situación habitacional de la CABA y su inserción en el contexto nacional. Asimismo, y en relación al informe anterior, se ha procedido a realizar un procesamiento propio de la Encuesta Anual de Hogares llevada a cabo por el GCBA correspondiente al año 2010 —por ser ésta aquella que se encontraba disponible al momento de inicio del trabajo de relevamiento—. Esta última información nos ha permitido ahondar en la caracterización socioeconómica de la Ciudad y sus diferenciales territoriales.

En este caso, la indagación efectuada en base a la información disponible nos permite argumentar en torno de las siguientes transformaciones recientes:

- Una leve desmejora de las condiciones habitacionales de la Ciudad en el período intercensal, que contrasta con las mejoras experimentadas por la problemática a nivel nacional que, aunque persistentemente deficitaria, registra evoluciones positivas más aceleradas que en CABA.
- La persistencia de los procesos de desregulación inmobiliaria, especulación e incremento de los costos de acceso tanto a la vivienda propia como a otras formas de locaciones residenciales, aún en un contexto de reducción de la actividad constructiva.
- La continuidad del proceso de precarización de las formas de acceso al hábitat, que se expresa en la expulsión de la población de menores recursos a raíz de la continua gentrificación del área central de la Ciudad, como asimismo en la multiplicación de las construcciones en altura en Villas de Emergencia.

- Un desfinanciamiento y una subejecución cada vez mayores de las políticas de vivienda del GCBA, con un predominio de las respuestas de carácter transitorio –pero devenidas permanentes–, a lo que se agrega una fragmentación política e institucional sin precedentes de los organismos encargados de aportar soluciones habitacionales.
- Una progresiva consolidación de la intervención pública efectuada en términos de “reubicación” en detrimento de las políticas de radicación.
- Un incremento de la judicialización de la problemática de la vivienda que, no obstante, no se traduce en políticas sostenidas y sistemáticas que ofrezcan soluciones a la problemática de vulneración del derecho a la vivienda de las poblaciones afectadas.
- Una tendencia al afianzamiento del proceso de infantilización del déficit habitacional.

De este modo, se verifica una continuidad –y, más aún, una profundización– en la aplicación de políticas públicas que resultaron históricamente insuficientes, cuando no perniciosas, para abordar la complejidad que asume la problemática sociohabitacional en la Ciudad. Esta última, sin embargo, no ha dejado de ser cuestionada por un conjunto de otros actores persistentemente empeñados en la demanda de soluciones que atiendan a la vulneración del derecho a la vivienda digna y de aquellos otros derechos sociales que le son conexos.

SITUACIÓN SOCIOHABITACIONAL E INFANTILIZACIÓN DEL DÉFICIT EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

ESTANCAMIENTO Y DEUDAS CON LA INFANCIA EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

Como ya se señaló, el presente documento constituye una actualización del Informe “Infantilización del déficit habitacional: una temática invisible”, producido por la Asesoría General Tutelar (AGT) y el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) en el año 2008. En él, se planteaba la necesidad de trascender los análisis del déficit habitacional, tradicionalmente efectuados desde un enfoque que reduce la problemática a la falta de vivienda para, en cambio, considerar dicha carencia como un problema sociohabitacional.

En este orden de ideas, un abordaje de tales características supone dar cuenta de las condiciones de habitabilidad general –sus atributos constructivos, su dotación de servicios básicos y su calidad de ocupación– pero también de la infraestructura social e inserción medioambiental del hábitat. Por último, esta

aproximación implica poner de manifiesto las características socioeconómicas básicas que distinguen a la población afectada por el déficit habitacional y que constituyen la base del despliegue de modalidades informales de hábitat popular.

En consonancia con este punto de vista sociohabitacional, el presente capítulo tiene por objeto, en primer término, caracterizar brevemente la situación social del universo de niños, niñas y adolescentes que residen en la Ciudad. En segundo lugar, se busca poner en relación dicha situación de la infancia con la incidencia, territorialmente diferencial, de problemáticas sociales, tales como la pobreza, el empleo precario e informal, las bajas credenciales educativas, situaciones que, entre otras, condicionan las estrategias de supervivencia de los sectores populares, incluyendo su acceso al mercado inmobiliario formal y las formas del ejercicio del “derecho al espacio urbano”². Finalmente, en el último apartado efectuaremos una caracterización habitacional de la Ciudad, teniendo en cuenta su especificidad en el contexto nacional, como asimismo las diferencias geográficas y territoriales que asume la problemática a nivel jurisdiccional.

En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires habitan, conforme el Censo Nacional de Población y Vivienda realizado en el año 2010, 2.890.151 personas.³

El crecimiento registrado en la Ciudad entre 2001 y 2010 es de 114.013 personas, lo que equivale a un incremento del 4,1%, mientras que el crecimiento nacional de la población ha sido del 10,6%. Ello indica que, de todas las jurisdicciones del país, la Ciudad de Buenos Aires es aquella con el menor porcentaje de crecimiento poblacional. No obstante, se advierte una reversión de la tendencia de merma poblacional que se observó en la década de los '90: de esta forma, la población de la CABA, aunque en menores niveles que el resto del país, volvió a crecer, luego de una década de decrecimiento.

La población porteña se distribuye en 1.150.134 hogares y 1.082.998 de viviendas. La cantidad de hogares por vivienda es de 1,06, de modo que el promedio de cohabitación local es similar al del total del país (1,1). La densidad poblacional de la Ciudad de Buenos Aires es de 14.450,8 habitantes por kilómetro cuadrado.

Del total de población, el 20,8% son niños, niñas y adolescentes, con un ligero predominio de los varones, que representan el 50,6% del total. Ello señala un leve descenso respecto de las estimaciones poblacionales efectuadas a media-

2 Oszlak, Oscar (1991): *Merecer la ciudad: los pobres y el derecho al espacio urbano*, CEDES/Hvmanitas, Buenos Aires.

3 INDEC. Censo Nacional de Población y Vivienda 2010.

dos de la década que indicaba una población total mayor y, en consecuencia, un porcentaje también mayor de niños y adolescentes⁴.

En lo que hace al déficit habitacional⁵, según cálculos oficiales efectuados por el Gobierno de la Ciudad, los guarismos varían en función de la base de información que se considere. Conforme a la Encuesta Anual de Hogares⁶ 2010, el déficit habitacional alcanzaba en CABA al 11% de los hogares - 130.000- y al 13.3% de las personas - en un rango entre 376.062 y las 408.000⁷. En otros análisis realizados por el propio GCBA en base a diversas fuentes, se estiman valores menores para el mismo período: en este caso, 9,7% de los hogares habitaban en viviendas deficitarias⁸; no obstante lo cual –si bien a partir de una base estadística diferente–, el mismo informe pone de manifiesto un incremento de casi dos puntos porcentuales desde 2001, *lo que equivale a 79.890 hogares*⁹ en esta situación¹⁰

El recorrido general por los datos que veremos a continuación nos permite afirmar que aunque la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se encuentra en una situación “ventajosa” en términos de acceso a la vivienda digna respecto del total del país, su situación habitacional registra un estancamiento en el período

4 Así en el informe anterior el porcentaje de menores de 18 años era del 22.7%. Cf. AGT - CELS (2009) Infantilización del déficit habitacional: una temática invisible.

5 “El déficit habitacional da cuenta de la brecha entre oferta y demanda de viviendas, y se vincula con las condiciones de precariedad constructiva de instalaciones y de hacinamiento que puedan presentar las unidades habitacionales. Respecto del tipo de vivienda, existen diferentes definiciones: algunas clasifican las unidades en adecuadas o no deficitarias (en condiciones materiales satisfactorias y que no requieren reparaciones o mejoras) y en deficitarias, sean recuperables (aquellas cuyas condiciones son aceptables, pero que precisan intervenciones para transformarse en adecuadas) o irrecuperables (las que presentan condiciones que hacen imposible su mejoramiento y deben ser reemplazadas). Las situaciones deficitarias pueden entonces presentarse tanto por precariedad constructiva y de acceso a servicios como por situación de hacinamiento moderado o crítico y/o por la combinación de ambas situaciones.”

6 La Encuesta Anual de Hogares de la Ciudad es realizada anualmente por la Dirección General de Estadística y Censos de la Ciudad, con el objeto de conocer las características sociodemográficas y socioeconómicas de la población y los hogares de la Ciudad. Para lograr este objetivo la información proporcionada por la Encuesta es generalizable al total de la Ciudad, además de contar con representatividad por Comuna. Para este trabajo se efectuó una elaboración propia a partir de las Bases Usuaris correspondientes al año 2010. Se aclara que las bases usuarias de la EAH, ondas 2004 a 2010, fueron entregadas por la Dirección General de Estadísticas y Censos del GCBA a la AGT en respuesta a Oficio AGT 2013 para la realización de este trabajo.

7 Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (2011): Diagnóstico de la situación social en la Ciudad de Buenos Aires en 2011, Unidad de Información, Monitoreo y Evaluación. La variación en los valores absolutos a nivel de las personas afectadas, es expresada por el propio informe –en las páginas 3 y 9, respectivamente– sin aclaración de la diferencia; en tanto mantiene el porcentaje en un 13,3%.

8 Este dato se computa en base a la Encuesta Anual de Hogares 2010, realizada por el propio GCBA, sobre datos provisorios.

9 Este dato se computa en base a la Encuesta Permanente de Hogares realizada por el INDEC, onda octubre 2001.

10 Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (s/f): Déficit habitacional, Unidad de Información, Monitoreo y Evaluación.

comprendido entre los Censos Nacionales de Población y Vivienda 2001 y 2010. Esta afirmación se evidencia en:

- El aumento en términos absolutos de los hogares deficitarios, a pesar de que en términos porcentuales sus valores sean los mismos que en 2001.
- La caída de un 5,9 % de la proporción de hogares con materiales adecuados en techos y pisos, aislamiento y terminación.
- El retroceso leve del porcentaje de población con acceso al agua dentro de la vivienda y por red pública.

Asimismo, la situación habitacional registra importantes variaciones geográficas, de modo tal que:

- Las Comunas 1, 3, 4, 7, 8, localizadas en el Centro-Este y el Sur de la Ciudad, son aquellas que presentan mayor proporción de viviendas precarias y se encuentran más afectadas por el hacinamiento.
- Las mismas Comunas son aquellas que evidencian menores niveles de acceso a los servicios de saneamiento.
- Las Comunas 8 y 4 se destacan por poseer formas altamente precarias desde el punto de vista de la tenencia de la vivienda.

La Ciudad también presenta mejores valores en términos de desempleo y pobreza que aquellos registrados a nivel nacional. Esta ha sido una característica histórica que se ha verificado, una vez más, en los últimos años. Así, por ejemplo, la desocupación ha descendido del 9,4% registrado en 2006 al 5,8% en 2011¹¹. En forma paralela, la brecha de ingresos entre los hogares más ricos y los más pobres se ha reducido del 11,8% al 9,4% entre los años 2008 y 2011. Sin embargo, las diferencias territoriales evidenciadas en materia de vivienda y hábitat son similares a las que registran las restantes problemáticas sociales: desempleo, bajos ingresos, dificultades de acceso a la salud y a la educación, por parte de la población adulta que habita en las Comunas del Sur, como puede observarse a continuación:

- Si bien el nivel de desempleo local es menor al del total de los aglomerados urbanos del país —aunque en proporciones variables¹²—, un examen

11 Dirección General de Estadística y Censos (2012): Informes de Ocupación e Ingresos en la Ciudad de Buenos Aires. 4to. Trimestre de 2011. Informes de Resultado Nº 514, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Julio.

12 A nivel del total de aglomerados urbanos, el desempleo en el segundo trimestre de 2012 es de 7,2% y el de la Ciudad del 5,6%. En el cuarto trimestre de 2010 —cuando se efectuó la Encuesta Anual de Hogares de la Ciudad— la medición nacional arrojaba un 7,3% a nivel nacional y un 6,2%. Ello difiere del 3,7% que medía la Ciudad, para la misma fecha.

por Comuna revela variaciones significativas, sobre todo en la zona Sur de la Ciudad, donde el desempleo se incrementa.

- Las Comunas 8 y 4 son las que presentan los mayores índices de precariedad e informalidad en el empleo.
- La Comuna 8 es aquella que tiene el menor promedio de ingreso total de la Ciudad (\$2.801) y, en conjunto con la 4, se encuentran entre aquellas con menor ingreso per cápita (\$859 y \$1310, respectivamente). Como consecuencia, son las dos zonas de la Ciudad que mayor porcentaje de población perteneciente al primer quintil de ingreso registran (19,6% y 18%, respectivamente)¹³.
- Las mismas Comunas son aquellas que tienen menor proporción de adultos de 25 a 50 años y mayor cantidad de Jefes de Hogar con bajo nivel de instrucción: sólo con nivel primario completo, el 38,5% de los Jefes de la Comuna 8 y el 33,4% en la 4.
- También son las Comunas que cuentan con mayores índices de natalidad y mayor preeminencia del sistema público como vector de cobertura de salud.

Así, es dable concluir que las mejoras registradas en términos socioeconómicos no se han generalizado al conjunto de la población de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Esta dinámica diferencial ha afectado negativamente a la población de menores recursos, que reside predominantemente en la zona Sur de la Ciudad, donde también se incrementa la población infantil y adolescente. Finalmente, tampoco las mejoras socioeconómicas no han conseguido traducirse en avances sustantivos en materia habitacional. En ese sentido, según información actualizada provista por el Gobierno de la Ciudad, 1 de cada 4 menores de 4 años vive en situación de déficit habitacional y 1 de cada 5 en condiciones sumamente precarias. De ellos, el 60% reside en Villas de Emergencia y el 40% en inquilinatos, hoteles y pensiones¹⁴.

Cuatro años después, puede reiterarse la caracterización que se hiciera de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el informe anterior, la que la mostraba como *un espacio físico y social fragmentado que tiene a la infancia como territorio de la pobreza*.

13 La distribución por quintiles se efectúa clasificando los hogares por cortes del 20%, ordenados en forma ascendente según su ingreso y permite observar cómo se distribuye el volumen de población según su nivel de ingreso.

14 Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (2011b): *Primera Infancia 2011, Unidad de información, Monitoreo y Evaluación*.

"MÁS CUENTAS PENDIENTES": LA SITUACIÓN DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN CABA.

ESTRUCTURA ETÁREA DE LA CIUDAD

Frente al panorama general de la CABA, el objetivo central del presente estudio, lleva a ahondar en la situación específica de niños, niñas y adolescentes. Enfocando los datos demográficos correspondientes a la infancia y adolescencia en la Ciudad indican, como elementos generales, que:

- Los menores de 18 años totalizan 600.684 y representan el 20,8% del total de la población¹⁵ mientras que en 2006, conforme la información relevada para el informe anterior¹⁶, constituían el 22,7% de la población total.
- Los menores de hasta 14 años alcanzan los 472.511 niños y niñas, equivalente al 16,4%¹⁷, por oposición al 17,5% del año 2006.
- Los adolescentes de 15 a 18 años son 92.521, es decir, el 4,4%¹⁸, mientras que hace 6 años representaban el 5,2% del total.
- Los niños hasta 5 años son 165.638, lo que representa el 5,7%¹⁹. En 2006 constituían el 7% de la población.

La composición etárea varía según la zona geográfica de la Ciudad²⁰ que se considere. Los datos muestran que en las Comunas del Sur, la proporción de población menor de 18 años es más grande que en los barrios del Norte²¹.

15 INDEC. Censo Nacional de Población y Vivienda 2010. Cuadro P2P.

16 GCBA (2008a) "La situación social de la ciudad de Buenos Aires: una mirada a la estructura de la población y a la composición de los hogares. La situación en el 2006", Unidad de Información, Monitoreo y Evaluación (UIMyE) Serie Informes de Condiciones de Vida, Documento N°2, Ministerio de Desarrollo Social.

17 INDEC. Censo Nacional de Población y Vivienda 2010. Cuadro P2P.

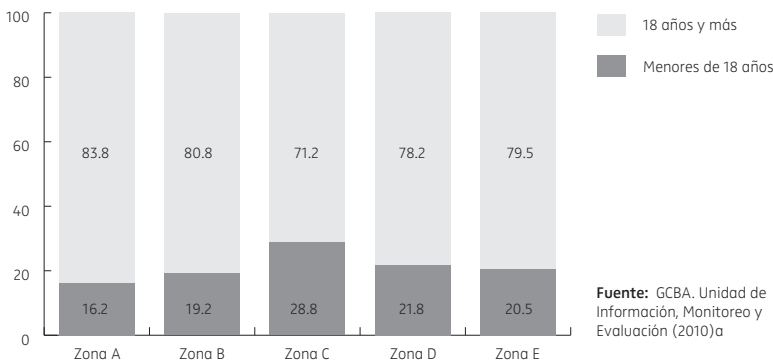
18 Ídem.

19 Ídem.

20 La zona A (Norte) comprende las Comuna 2, 12, 13 y 14, a las que pertenecen los barrios de Recoleta, Coghlan, Saavedra, Villa Urquiza, Villa Pueyrredón, Núñez, Belgrano, Palermo, Colegiales. La zona B (Centro Este) reúne las Comunas 1 y 3, correspondientes a los barrios de Retiro, San Nicolás, Puerto Madero, San Telmo, Montserrat, Constitución, San Cristóbal y Balvanera. La Zona C (Sur) comprende las Comunas 4 y 8 donde se localizan los barrios de Lugano, Soldati, Parque Patricios, Boca, Barracas, Nueva Pompeya y Villa Riachuelo. La Zona D (Oeste) abarca las Comunas 9, 10 y 11, donde se localizan los barrios de Mataderos, Liniers, Parque Avellaneda, Floresta, Monte Castro, Vélez Sarsfield, Villa Luro, Monte Castro, Villa Real, Villa General Mitre, Villa Devoto, Villa del Parque, Villa Santa Rita. Finalmente, la zona E (Centro) abarca las Comunas 5, 6, 7 y 15, de los barrios de Almagro, Boedo, Caballito, Flores, Parque Chacabuco, Chacarita, Villa Crespo, Paternal, Villa Ortúzar, Agronomía, Parque Chas.

21 Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (2010): *Pobreza en la Niñez, Unidad de Información, Monitoreo y Evaluación*.

Gráfico Nº 1: Porcentaje de población por Edad según zona de la Ciudad. 2010



Un indicador interesante para analizar la situación general de la población y especialmente la sociohabitacional, es la “razón de dependencia potencial”, que da cuenta del peso relativo de un grupo no activo –menores de 14 años o mayores de 65 años– sobre un grupo potencialmente activo –el grupo conformado por el tramo que va de los 15 a los 64 años de edad–. Si se analizan los datos generales del 2011 para la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, cada 100 personas activas, casi 52 personas –51.7– dependían de ellas para su existencia. Dentro de ese grupo, 26 eran menores de 14 años.

Cuadro Nº 1: Distribución porcentual de la población por grandes grupos de edad y razón de dependencia potencial total, de niños y mayores según sexo. CABA. 2011

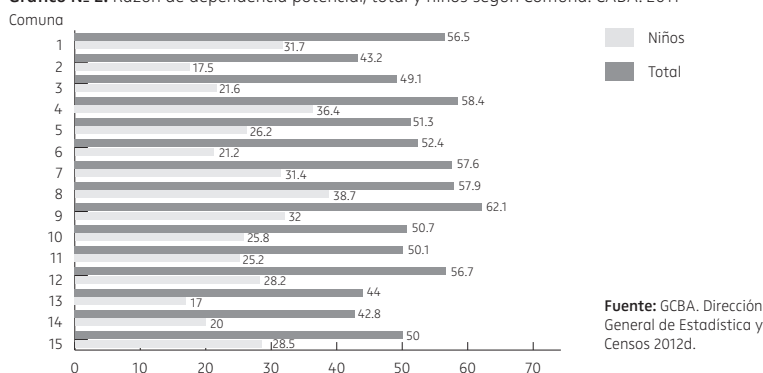
Distribución porcentual de la población por grandes grupos de edad y razón de dependencia potencial, de niños y mayores según sexo. CABA 2011						
Población	Grupos de edad (años)			Razón de dependencia potencial		
	0 - 14	15 - 64	65 y más	Total	Niños	Mayores
Total	17,4	65,9	16,6	51,7	25,4	25,2
Varón	19,3	66,8	13,9	49,7	28,9	20,8
Mujer	15,8	65,2	19	53,5	24,3	29,2

Fuente: GCBA. Dirección General de Estadística y Censos 2012d.

El análisis por Comunas arroja que la situación que ilustra esta dependencia etaria y vital de los menores de 14 años, también tiene una localización territo-

rial diferenciada: como puede verse en el gráfico siguiente, los valores aumentan significativamente en las Comunas 8 y 4 en las que hay 39 y 36 menores de 14 años dependientes por cada 100 personas activas, respectivamente. En un segundo bloque diferencial, puede ubicarse la situación de las Comunas 9, 2 y 7, con valores superiores a los 30 menores cada 100 adultos activos.

Gráfico Nº 2: Razón de dependencia potencial, total y niños según Comuna. CABA. 2011



POBREZA E INFANCIA: DEUDAS Y MÁS DEUDAS CON NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES

La determinación del impacto de la pobreza en la infancia y adolescencia es, en la actualidad, aparte de una situación de vulneración de derechos –más aguda si se considera el mejoramiento general de los indicadores socioeconómicos nacionales y locales– un campo de “batalla” en la construcción de estadísticas que den cuenta de esta situación. Esto puede observarse claramente en las diferencias que hoy son ineludibles a la hora de considerar los guarismos que permiten, no sólo comprender el escenario referido, sino, fundamentalmente, los marcos a partir de los cuales diseñar las políticas públicas adecuadas y adeudadas para esta población y para su futuro. En ese sentido los datos recabados señalan que:

- De acuerdo a la información proporcionada por el INDEC, la pobreza en la Ciudad de Buenos Aires alcanzaba, en el primer semestre de 2012, al 3,6%

de los hogares y al 4,0% de las personas, lo que implica un deterioro de la situación respecto del primer semestre de 2011²².

- Si, en cambio, se consideran los datos producidos por el GCBA, realizados en base a la EPH y tomando los valores del 2º trimestre de 2011, se tiene un índice de pobreza del 3.8% para los hogares —43.000—²³ y del 6.1% para las personas²⁴. *En cualquier caso, ambas cifras resultan menores que aquella que se indicaba en el informe de 2008 (8,4%).*
- Mientras que en el informe anterior, el índice de pobreza *entre la población de 18 años o menos, era del 14,3%*²⁵, *ya en el año 2009, había disminuido al 10,9%, porcentaje este último que representa a un total de 65 mil niños, niñas y adolescentes residente en la Ciudad*—.²⁶ *Un documento reciente elaborado por el GCBA, pauta para el 2011, una reducción de la pobreza infantojuvenil todavía mayor: 4,8% de los niños y adolescentes menores de 18 años se encontraban en dicha situación.*
- En lo que hace a la situación de indigencia en la infancia, los datos generados por el Observatorio de la Deuda Social, de la Pontificia Universidad Católica Argentina, señalan que la situación de indigencia alcanzaba en 2011 en el ámbito de la CABA —en una modalidad de medición alternativa desarrollada por ellos²⁷— *a un 6,6% de los niños, niñas y adolescentes entre 0 y 17 años —registrando también un descenso de 2,2 puntos porcentuales respecto a las estimaciones 2010—. Procesamientos del GCBA sitúan la indigencia de niños y adolescentes en 1,2% para 2011*²⁸. Como pa-

22 INDEC - Encuesta Permanente de Hogares (EPH) – 2012.

23 Cabe señalar que este cálculo fue efectuado por la Unidad de Información, Monitoreo y Evaluación en base a datos provistos por la Encuesta Permanente de Hogares correspondiente al Segundo Trimestre de 2011. La Línea de Pobreza fue calculada en base a la canasta Básica elaborada por la Comisión de Libertad de Expresión de la Cámara de Diputados. Cf. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (2011): Diagnóstico de la Ciudad de Buenos Aires en 2011, Unidad de Información, Monitoreo y Evaluación, Serie Condiciones de Vida.

24 Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (2011b): *Primera Infancia 2011, Unidad de información, Monitoreo y Evaluación*.

25 Cf. AGT- CELS (2009): *Infantilización del déficit habitacional: una temática invisible*.

26 Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (2012): Indicadores sociales, Mercado de trabajo, Salud, Pobreza e Indigencia. Área Información Monitoreo y Evaluación Subsecretaría de Administración, Ministerio de Desarrollo Social.

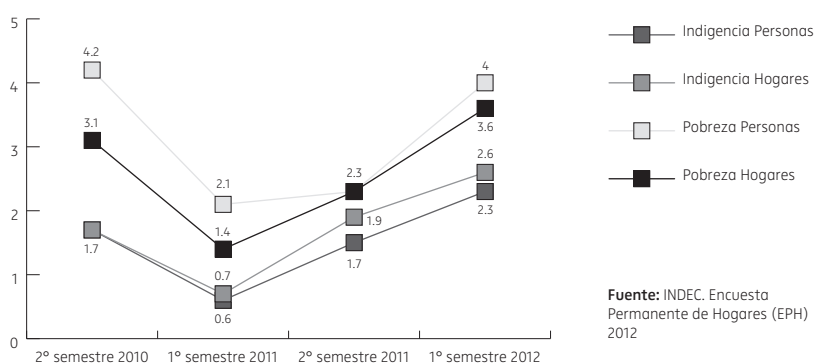
27 Según el Observatorio de la Deuda Social, la tasa de indigencia “alternativa” se estima “Tomando como referencia la canasta que presenta la misma composición que la canasta oficial pero con un nivel de precios alternativo. La canasta básica alimentaria alternativa por adulto equivalente considerada fue de \$178 en 2007, \$309 en 2010 y \$351 en 2011” página 67, en Tuñón, Ianina (2012): *La infancia argentina sujeto de derecho: progreso, desigualdades y desafíos pendientes en el efectivo cumplimiento de los derechos de niños, niñas y adolescentes*, 1a ed., Buenos Aires: Educa.

28 Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (2012): *Indicadores sociales, Mercado de trabajo, Salud, Pobreza e Indigencia*. Área Información Monitoreo y Evaluación Subsecretaría de Administración, Ministerio de Desarrollo Social.

rámetro para ver el impacto diferencial de esta situación en la infancia, según el INDEC, la situación de indigencia comprometía la vida de un 2,3% de los hogares y un 2,6% de las personas en el 1° semestre de 2012.

- Finalmente, un dato central es el que indica cuál es el porcentaje de niños, niñas y adolescentes dentro de la población pobre de la Ciudad: representa el 43,8% del total.

Gráfico Nº 3: Porcentaje de pobreza e indigencia en hogares y personas. CABA. 2010 y 2011



De lo expuesto se colige una alta variabilidad en los datos producidos acerca de la pobreza y la indigencia y su impacto entre las población de niños y adolescentes. Más allá del descenso posible respecto de la situación social descripta en el informe anterior, es posible concluir que *la matriz de infantilización de la pobreza se mantiene. Ello así ya que, por un lado, más de cuatro de cada diez pobres son niños o adolescentes y, por otro, la proporción de niños pobres duplica la de la población general*²⁹. Para abonar el argumento que resalta la incidencia diferencial de la pobreza sobre la población infanto-juvenil debe tenerse presente que, mientras que en los hogares correspondientes al quintil de menores ingresos residen en promedio 2.28 niños, en aquellos correspondientes al primer quintil esa cifra se reduce a 1.45³⁰. En el mismo sentido, cabe recordar que la mitad de los menores de 18 años habita en el quintil de hogares que perciben

29 Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (2011): *Diagnóstico de la Ciudad de Buenos Aires en 2011*, Unidad de Información, Monitoreo y Evaluación, Serie Condiciones de Vida.

30 Ídem.

los ingresos más bajos. Esta situación es muy diferente a lo que ocurre con la población adulta, de la cual sólo un cuarto se ubica en ese tramo de ingreso³¹.

Cuadro Nº 2: Porcentaje de población según pobreza y edad. CABA. 2010.

Porcentaje de población según pobreza y edad. CABA. 2010			
Quintil de IPCF	Menores de 18 años	18 años y más	Total
Quintil 1	50,3	22,3	28,3
Quintil 1	5	17,4	14,7
Total	100	100	100
Absolutos	565.032	2.325.119	2.890.151

Fuente: GCBA. Unidad de Información, Monitoreo y Evaluación 2010a.

Una lectura inversa permite observar que más del 38% de las personas que se ubican en el quintil de menores ingresos son niños, niñas y adolescentes. Esta población sólo representa el 7,3% del primer quintil³².

Cuadro Nº 3: Porcentaje de población según pobreza y edad. CABA. 2010

Porcentaje de población según pobreza y edad. CABA. 2010			
Edades	Quintil de IPCF		Total
	1	5	
Menores de 18 años	38,2	7,3	21,5
18 años y más	61,8	92,7	78,5
Total	100	100	100

Fuente: GCBA. Unidad de Información, Monitoreo y Evaluación 2010a.

En el informe anterior, se señalaba que en la Zona C (Sur) de la Ciudad –comprendida por las Comunas 4 y 8– el 38.6% de las personas menores de 18 años era pobre, y en la Zona E –en las que se encuentran las Comunas 5, 6, 7 y 15–, el 26.6%. La última información disponible, que data del año 2008, indica que para esa fecha estos guarismos alcanzaban el 35,5% en la Zona C y el 26% en la Zona E³³.

Dentro del impacto diferenciado que la pobreza tiene entre niños, niñas y adolescentes, la situación de los niños y niñas menores de 4 años grafica am-

31 Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (2010a.): *Pobreza en la Niñez, Unidad de Información, Monitoreo y Evaluación*.

32 Ídem.

33 Ídem.

pliamente el modo en que la pobreza afecta particularmente a la infancia³⁴, tal y como lo muestran los siguientes guarismos:

- El 37.2% de los menores de 4 años vive en hogares de bajos ingresos, en situación de precariedad laboral o de déficit habitacional (20.6%).
- La pobreza crece entre los niños y niñas en la primera infancia: mientras que algunas estimaciones oficiales sitúan la pobreza en la Ciudad en el orden del 6% de las personas, la misma tasa alcanza el 9.4% para la población infantil de hasta 4 años. Según esta misma medición, la indigencia alcanza al 2,7% de la población de este rango de edad³⁵.
- Tales diferencias son atribuibles a la desigualdad de ingresos: el 43.1% de los niños menores de 4 años habitan en hogares pertenecientes al quintil 1. En cambio, en el quintil de mayores ingresos sólo se encuentra el 8% de los niños y niñas de este grupo de edad.
- Los hogares con niños de hasta 4 años tienen un ingreso promedio de \$1336. Sin embargo, dicho monto desciende a \$507 para los hogares de menores ingresos, que concentran mayor número de niños.
- Adicionalmente, *el 18,2% de los niños menores de 4 años en situación de pobreza son hijos de madres adolescentes*³⁶.
- *El 72% de los niños pobres menores de 4 años tienen madres que no lograron finalizar el nivel secundario de educación*³⁷.

Continuando con el análisis de cortes etéreos dentro de los menores de 18 años, la situación social de la población adolescente se ubicó, en los últimos años, en el centro de un conjunto de abordajes y reflexiones desde diversos campos, aunque sin visos de articulación de esos abordajes, con el desarrollo de políticas públicas de carácter integral que atienda a una situación que se ha mostrado, a nivel estadístico, como la más acuciada por los vaivenes de la situación social y económica.

34 Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (2011b): *Primera Infancia 2011, Unidad de información, Monitoreo y Evaluación*.

35 La Ciudad utiliza la metodología elaborada por la Cámara de Diputados de la Nación para luego comparar las cifras con aquellas producidas por las Direcciones Provinciales de Estadística y el INDEC. En este último caso el índice de pobreza es del 2,7% y el de indigencia, 0,7%, para el mencionado rango etéreo.

36 Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (2011b): *Primera Infancia 2011, Unidad de información, Monitoreo y Evaluación*.

37 Ídem.

Según el último Censo Nacional de Población y Vivienda, los adolescentes totalizan 128.173, es decir, el 4,4% de la población de la Ciudad³⁸. En lo que hace a su situación socioeconómica, el 10,4% de los adolescentes de la CABA es pobre, lo que en términos absolutos agruparía a unos 15000 adolescentes.³⁹ Ello implica una disminución de esta incidencia del 2,4% respecto de 2008. Sin embargo, esta cifra denota que el descenso de la pobreza se ralentiza en este grupo poblacional en tanto su disminución respecto a la baja para la población total menor de 18 años es menor (3,4%).

Asimismo, no debe perderse de vista que poco más del 45% de los adolescentes pertenece a hogares del primer quintil⁴⁰. Los adolescentes –y jóvenes– que padecen esta situación de desigualdad residen en los barrios de La Boca, Barracas, Parque Patricios, Nueva Pompeya, Villa Soldati, Villa Riachuelo y Villa Lugano, es decir que habitan el Sur de la Ciudad (Zona C).

ACCESO A LA EDUCACIÓN

En términos generales, si bien la cobertura educativa es amplia en la jurisdicción –casi universal en el nivel primario–, los porcentajes de asistencia a la escuela decrecen a medida que aumenta la edad de los menores, de modo que entre los adolescentes no asiste el 7,9% de este grupo⁴¹. Ver Gráfico Nº 4.

Como se apuntaba en el informe anterior, el acceso a la educación sigue estructurado sobre brechas en las que los niños, niñas y adolescentes provenientes de hogares pobres ven restringido su derecho a la educación. Esta situación aún se observa en los datos que siguen:

- Hacia el 2010, casi un tercio de los niños y niñas de 3 y 4 años del quintil de menores ingresos no estaban escolarizados, grupo que, para el total de la Ciudad, representa el 91% del total de los niños y niñas de esa edad que no asisten a la escuela⁴² –mientras que la escolarización de este grupo en el quintil más alto es total–. En consecuencia, el 31,4% de los niños

38 INDEC. Censo Nacional de Población y Vivienda 2010. Cuadro P2P.

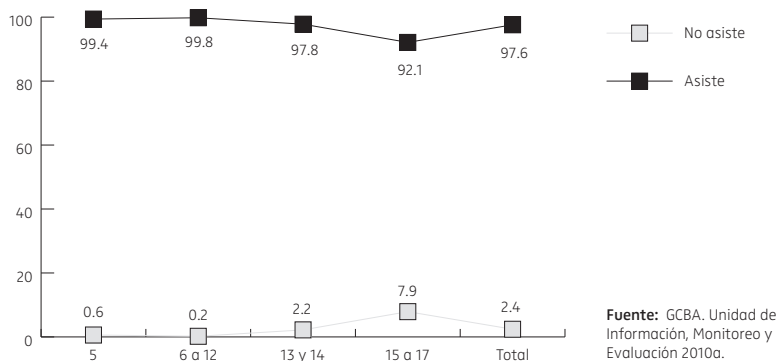
39 Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (2011): *Diagnóstico de la Ciudad de Buenos Aires en 2011*, Unidad de Información, Monitoreo y Evaluación, Serie Condiciones de Vida, Página 5.

40 Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (2010): *Adolescentes y jóvenes en la Ciudad de Buenos Aires. La situación en 2010*, Unidad de Información, Monitoreo y Evaluación, Serie Informes sobre Condiciones de Vida.

41 Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (s/f): *Informe síntesis: la desigualdad en la asistencia escolar*, Unidad de Información, Monitoreo y Evaluación.

42 Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (2011): *Diagnóstico de la Ciudad de Buenos Aires en 2011*, Unidad de Información, Monitoreo y Evaluación, Serie Condiciones de Vida.

Gráfico No 4: Porcentaje de población de niños, niñas y adolescentes según asistencia a escuela por rango de edad. CABA. 2010.



de 3 años de hogares pobres no va al Jardín. Tampoco lo hace la misma proporción de los niños de 4 años que provienen de este tipo de hogares⁴³.

- El 5,9 % del grupo que va de 5 a 17 años que provienen de hogares pobres, no concurre al sistema educativo formal. Dicho porcentaje se torna nulo en los hogares de mayores ingresos⁴⁴. Entre los adolescentes, la proporción de quienes no asisten alcanza al 12%⁴⁵.
- La asistencia a la escuela de los adolescentes del quintil de ingreso más alto es superior a aquella de los adolescentes más pobres: 95,7% contra 81,2%⁴⁶.
- Entre los adolescentes de mayores ingresos, el 9% ya completó el secundario, porcentaje que se reduce entre los adolescentes del primer quintil a un 3,1%; entre estos últimos, también crece la proporción de quienes no alcanzaron aún el nivel secundario (1,2%)⁴⁷.
- Finalmente, el 5,6% de los adolescentes de la Ciudad, ni estudia ni trabaja. Este porcentaje asciende al 10% en el caso de la población adolescente más pobre y se torna nula, en el caso de los hogares de mayores ingresos⁴⁸.

43 Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (2011b): *Primera Infancia 2011, Unidad de información, Monitoreo y Evaluación*.

44 Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (2011): *Diagnóstico de la Ciudad de Buenos Aires en 2011, Unidad de Información, Monitoreo y Evaluación, Serie Condiciones de Vida*.

45 Ídem.

46 Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (2010): *Adolescentes y jóvenes en la Ciudad de Buenos Aires. La situación en 2010, Unidad de Información, Monitoreo y Evaluación, Serie Informes sobre Condiciones de Vida*.

47 Ídem.

48 Ídem.

Por medio de un análisis en función de los climas educativos⁴⁹ –que permite dar cuenta de la reproducción o no de las trayectorias educativas de los adultos entre los niños, niñas y adolescentes que forman parte del hogar–, es posible observar que, si bien sólo un 10,5% de los hogares corresponde a los climas educativos “bajos” para el total de la Ciudad, el detalle de la condición de asistencia, muestra cómo de la población que asiste a la escuela el 91,2% detenta un clima educativo en el hogar medio o alto, es decir, superior a los 8 años de escolarización. Por el contrario, entre quienes no asisten a la escuela, esta cifra desciende al 65,8. De este modo, más de un tercio de quienes no asisten provienen de hogares en los que la escolarización no excede los 7 años. Ello resulta un porcentaje muy superior a la media urbana, según la cual solo el 10,5 % de la población de la Ciudad proviene de dicho clima educativo.

Cuadro Nº 4: Porcentaje de menores según clima educativo del hogar y condición de asistencia. CABA. 2010

Porcentaje de menores según clima educativo del hogar y la condición de asistencia. CABA. 2010			
Clima educativo del Hogar	Condición de asistencia		Total
	Asiste	No asiste	
Bajo (hasta 7 años)	8,8	34,2	10,5
Medio (de 8 a 12 años)	36,4	53,6	37,5
Alto (13 y más años)	54,8	12,2	52
Total	100	100	100

Fuente: GCBA. Unidad de Información, Monitoreo y Evaluación 2010a.

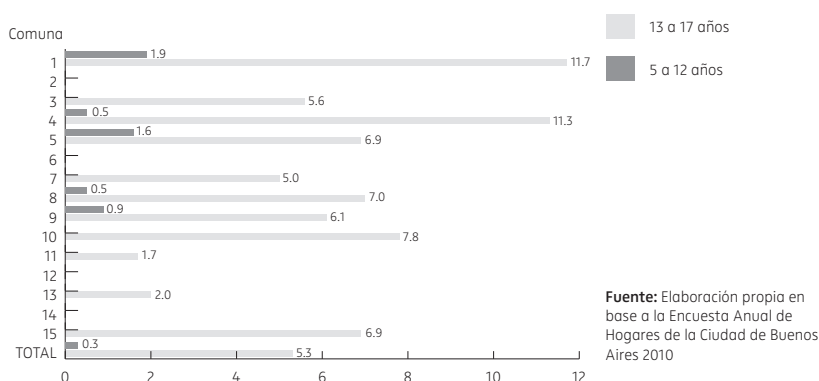
Por otra parte, entre los hogares donde al menos un niño o adolescente en edad escolar no asiste a la escuela, el porcentaje de jefaturas femeninas y de jefes inactivos es superior que en aquellos hogares donde la totalidad de los niños y adolescentes concurren a la escuela: 34,2% y 12,5% contra el 31,9% y el 7,7%.

Si bien el análisis del porcentaje de la población de 5 a 12 años que no asiste a la escuela en el total de la Ciudad muestra un valor marginal cercano a la cobertura universal (0,3%), la situación de las Comunas 1, 5 y 9 presenta valores más altos que el promedio: 1,9%, 1,5% y 0,9%, respectivamente. Si se analiza la situación de los niños y adolescentes que no concurren a la escuela secunda-

49 El clima educativo consiste en el promedio de años de estudio alcanzado por las personas de 21 años y más que residen en el hogar. Se calcula como el cociente entre la suma de los años de estudio alcanzado por los miembros de 21 años y más de un hogar y el total de personas en ese grupo etario en ese hogar. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (s/f): Informe síntesis: la desigualdad en la asistencia escolar, Unidad de Información, Monitoreo y Evaluación.

ria, los valores crecen de manera significativa en los dos niveles considerados: mientras que para el total de la Ciudad, alcanza al 5,3%, el desglose por Comunas, ubica los porcentajes más altos en las Comunas 1 (11,7%) y 4 (11,3%). En las Comunas 3, 5, 7, 8, 9, 10 y 15, estos guarismos se localizan entre el 5 y el 7%, superando la media.

Gráfico No 5: Porcentaje de niños, niñas y adolescentes que no asisten a la escuela por edad según Comuna. CABA. 2010



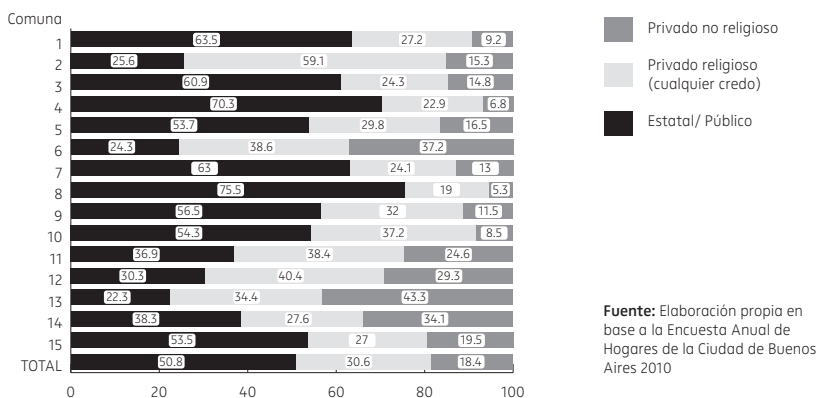
Otro indicador que permite profundizar el análisis del acceso a la educación es el vinculado con la distancia de los establecimientos escolares respecto a los domicilios de la población en edad escolar. Los datos muestran en ese sentido, que más de la mitad de los niños y niñas de la Ciudad asisten a un establecimiento escolar que queda a menos de diez cuadras de su domicilio. Ahora bien, la situación desglosada por Comunas, arroja que en la Comuna 7, aproximadamente un tercio de esta población, asiste a establecimientos que se localizan a más de 20 cuadras y en las Comunas 1 y 4, aproximadamente 1 de cada 4 niños debe recorrer la misma distancia para acceder a la escuela.

Las distancias son mayores para aquellos niños y adolescentes de 13 a 17 años que concurren al secundario, que para aquellos que concurren a preescolar y a la escuela primaria. De esta forma, mientras que el 66% de los niños concurre a un establecimiento a menos de 10 cuadras, en el caso de los adolescentes este porcentaje se reduce al 41,4%. De modo semejante, la proporción que concurre a un establecimiento localizado a más de 20 cuadras pasa del 13,2% en el caso de los niños menores al 32,3%, para los niños y adolescentes de más de 13 años.

Las Comunas 1, 7 y 4 son las más afectadas por la localización lejana del establecimiento preescolar y primario, mientras que las Comunas 7, 9, 8 –y en menor medida la 4– lo son en el caso del nivel secundario.

Si se toma en consideración el sector de gestión al que pertenecen los establecimientos escolares, aproximadamente la mitad de los niños, niñas y adolescentes de la Ciudad concurren a un establecimiento escolar público. Respecto de los restantes, 3 de cada 5 lo hace a un establecimiento religioso y 2 de 5, a uno privado de carácter laico. Las Comunas 8 y 4 son aquellas en las que los establecimientos públicos reúnen el mayor porcentaje de población que asiste a la escuela. Esta situación contrasta especialmente con la que se observa en las Comunas 2, 6 y 14, que detentan los menores índices de escolaridad pública. También es interesante notar que en las Comunas donde la educación pública tiene mayor peso, la educación privada confesional es la segunda opción educativa.

Gráfico Nº 6: Porcentaje de niños, niñas y adolescentes que asisten a la escuela por sector al que pertenece el establecimiento según Comuna. CABA. 2010



ACCESO A LA SALUD

El acceso a la salud de la primera infancia también denota restricciones fuertes en función de la situación social de la población de referencia. Así, por ejemplo, 1 de cada 4 niños menores de la Ciudad carece de cobertura de salud –sea privada o por Obra Social–. Este porcentaje es superior en un 67% a la media de la Ciudad⁵⁰.

50 Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (2011b): *Primera Infancia 2011*, Unidad de información, Monitoreo y Evaluación.

Asimismo, se puede observar que:

- Poco más del 40% de los niños menores de 4 años que provienen del primer quintil carecen de cobertura de salud.
- Alrededor del 58% de los niños pobres carecen de la misma protección.

En el caso de los adolescentes la proporción de jóvenes que carece de cobertura de salud privada o por Obra Social es de la misma magnitud: mientras que la cobertura de salud alcanza al 91% de los adolescentes de la zona Norte de la Ciudad, en la zona Sur la protección desciende al 47,1%. Adicionalmente y en forma concurrente con lo que ocurre con la primera infancia, el análisis por quintiles evidencia que el 58% de los adolescentes del primer quintil no cuentan con seguro privado de salud u Obra Social, valor que desciende a menos del 1% para el caso de los adolescentes de mayores ingresos.

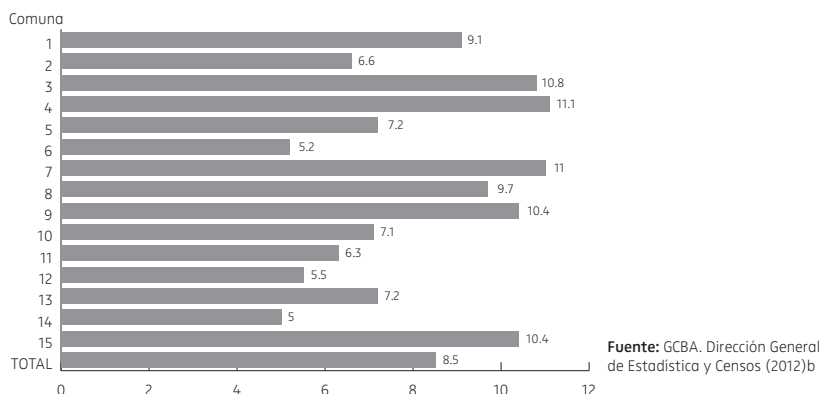
Para completar el panorama en esta dimensión, en términos de salud reproductiva, los datos muestran que el 2% de las adolescentes de la Ciudad ha sido madre, cifra esta que aumenta entre las adolescentes de hogares pobres y desaparece, estadísticamente, entre aquellas que provienen de los sectores de mayores ingresos⁵¹.

Una situación particular resalta en este marco, el de la maternidad adolescente: del total de madres de la Ciudad el 3,8% pertenecen a este grupo. Sin embargo, entre las madres de menores ingresos, el porcentaje de madres adolescentes supera el doble de este valor general, alcanzando un 8,3%, según datos 2010⁵². Considerando tanto a las madres adolescentes como a las jóvenes, desde el punto de vista de la ubicación geográfica, la zona Sur de la Ciudad, concentra el 30,7% de los embarazos adolescentes.

Finalmente, en cuanto a la mortalidad infantil, cabe señalar que, además de registrar aumentos considerables a partir de 2009, la misma también muestra un alcance geográfico y socioeconómico diferencial: las Comunas 4 (11,1 por mil), 7 (11 por mil), 3 (10,8 por mil), 9 (10,4 por mil), 15 (10,4 por mil), 8 (9,7 por mil) y 1 (9,1 por mil), registran valores superiores a la media de la Ciudad (8,5 por mil).

51 Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (2010): *Adolescentes y jóvenes en la Ciudad de Buenos Aires. La situación en 2010*, Unidad de Información, Monitoreo y Evaluación, Serie Informes sobre Condiciones de Vida.

52 Ídem.

Gráfico Nº 7: Tasa de mortalidad infantil por Comuna. CABA. 2011

Como vimos, los niños y adolescentes son el grupo etéreo *más numeroso entre los pobres, al tiempo que su pobreza se traduce en persistentes conculcaciones de derechos económicos y sociales, entre ellos, los relativos a la educación y la salud.* Su situación obedece, claro está, a la dinámica socioeconómica general que atañe a los sectores vulnerables en la Ciudad, de lo que nos ocuparemos a continuación.

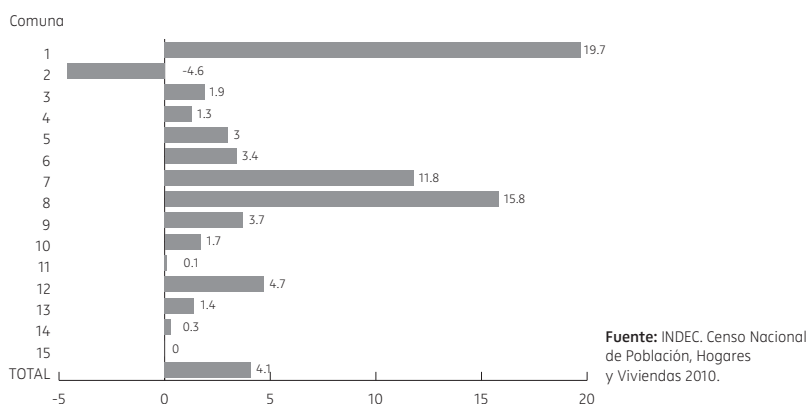
“CRECIMIENTO PARA ALGUNOS –PARA LOS MISMOS DE SIEMPRE–”: LA DINÁMICA DEMOGRÁFICA Y SITUACIÓN SOCIOECONÓMICA GENERAL EN LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES

En este apartado se dará cuenta de la dinámica demográfica y socioeconómica general de la CABA en los últimos años, con el fin de comprender cabalmente cuál es la situación del déficit habitacional. Esta contextualización se deriva de la propuesta conceptual de este estudio, en la que se entiende que los temas de vivienda –como el derecho del que son portadores los habitantes de cualquier territorio a una vivienda digna– son parte de fenómenos más amplios y, por lo tanto, deben ser encarados desde una mirada integral. La evaluación a realizar justamente buscará ponderar – con la calidad de los datos existentes y las limitaciones que su dispersión y consistencia plantean – cómo se conectan o desconectan los movimientos en la situación habitacional, con las mejoras y comportamientos positivos del resto de los indicadores sociodemográficos de la CABA.

EL CRECIMIENTO POBLACIONAL RECIENTE

Como se señaló más arriba, la población de la Ciudad creció el 4,4% entre los años 2001 y 2010 –lo que equivale a 114.013 personas–. Ello supone una tasa de crecimiento bastante más reducida que la registrada a nivel nacional, que alcanzó el 10,6%. Las Comunas con mayor crecimiento poblacional fueron la 1 (Retiro, San Nicolás, Constitución, San Telmo y Puerto Madero) con el 19,7%; la 8 (Villa Lugano, Villa Soldati y Villa Riachuelo) con el 15,8% y la 7 (Flores y Parque Chacabuco) con el 11,8%. En estas zonas se localizan las Villas de Emergencia más pobladas de la Ciudad⁵³.

Gráfico Nº 8: Variación relativa (%) de la población por Comuna. CABA. 2001 y 2010



LA CONDICIÓN DE ACTIVIDAD, LA OCUPACIÓN Y EL DESEMPLEO

La ausencia de datos actuales y desagregados que permitan profundizar en la dinámica ocupacional de la población de la CABA, genera que para abordar este escenario, haya que retrotraerse a la situación del año 2010.⁵⁴ Según datos pro-

⁵³ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (s/f): Déficit habitacional, Unidad de Información, Monitoreo y Evaluación.

⁵⁴ Los datos actualizados disponibles al momento de la realización de este informe, en temas de ocupación, generados por el GCBA, son los correspondientes a los valores generales de la desocupación en la Ciudad: para el 4º trimestre de 2011, la que ascendía para el total de la Ciudad a un 5,8% de la población económicamente activa. Cf. Dirección General de Estadísticas y Censos (2012)c. Anuario Estadístico 2011. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, octubre.

venientes de la Encuesta Anual de Hogares de ese año, el 27,6% de la población residente en ella era inactiva. De los activos, el 3,8% se encontraba desempleado. La desocupación, sin embargo, registraba variaciones según los diferentes barrios de la Ciudad. Así, en más de la mitad de las comunas –mayoritariamente las correspondientes a la Zona Sur, aunque no de forma exclusiva– se registraban tasas superiores a la de la Ciudad. En términos puntuales, las Comunas donde la desocupación era más alta correspondía a la 8 (con el 7,9%), la 1 (5,7%), la 11 (4,6%) y la 4 (4,5%).

La distribución de la población ocupada según su categoría ocupacional también mostraba diferencias zonales. De este modo, los mayores porcentajes de patrones se concentraron en tres comunas del Norte de la Ciudad: Comuna 14 (14,7%), 13 (12%) y 2 (13,7%). En ellas, los valores casi duplicaban el promedio de la Ciudad, que llega al 7,7%. En las Comunas del Sur, por el contrario, el porcentaje descendía a la mitad. Asimismo, los asalariados de la Ciudad llegaban al 72,6%. Sin embargo, en los barrios del Centro y Sur de la Ciudad, estos valores aumentaban y superaban la media urbana. Las Comunas que cuentan con una mayor proporción de asalariados eran la 5 (81,6%), la 1 (78,5%), la 4 (76,5%) y la 3 (76,2%). Por último, el análisis del subuniverso de los jefes de hogar con menores a cargo, permite observar un incremento del peso de los asalariados –cerca no al 4%– mientras desciende la proporción de trabajadores por cuenta propia. Esta diferencia es todavía más importante en el caso de los jefes de hogar con menores a cargo residentes en las Comunas 3, 8, 15, 4, y 11.

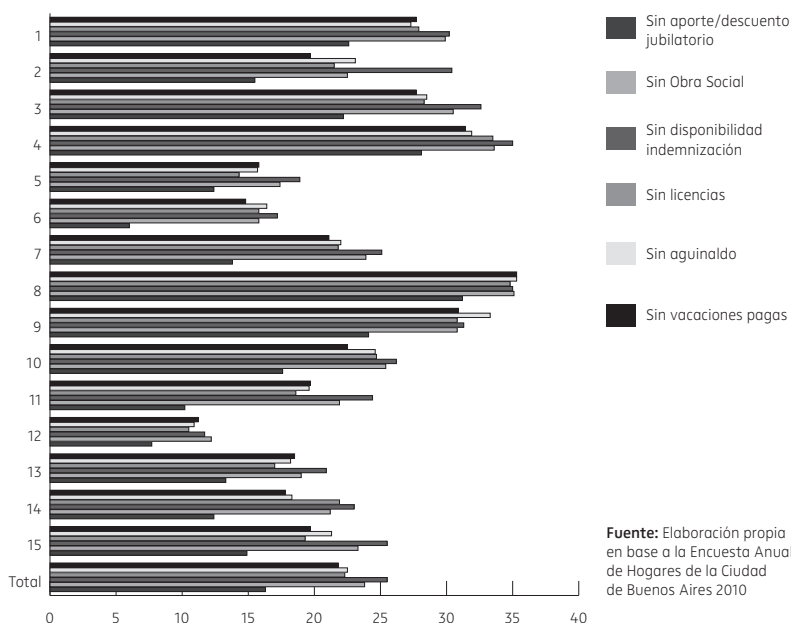
LA INFORMALIDAD Y PRECARIEDAD DEL EMPLEO

La posibilidad de acceder a la vivienda, sea propia o alquilada, en el mercado formal se encuentra condicionada por el monto de los ingresos, el que depende, en numerosas ocasiones, del nivel de formalidad de la relación laboral. Por lo demás, las condiciones de estabilidad laboral que se derivan de la formalidad de la relación se convierten en requisitos legales estipulados por el mercado inmobiliario para configurar condiciones de acceso diferencial a la vivienda, propia o rentada. En ese sentido, los datos que siguen sobre la formalidad o informalidad de las condiciones de empleo, son centrales para comprender cómo se engarzan las condiciones de vida con la problemática habitacional. En la CABA:

- Sólo el 22% de los jefes de hogar ocupados carece de vacaciones pagas. No obstante, en las Comunas 4 y 8 este porcentaje asciende al 31,4% y 35,3%, respectivamente.

- El porcentaje de jefes de hogar ocupados que no perciben aguinaldo también ronda el 22%. De igual modo, en las Comunas 4, 8 y 9, esta proporción supera el 30%.
- La proporción de jefes de hogar con disponibilidad de días de licencia es similar a los casos anteriores. En forma concomitante, en las Comunas 4, 8 y 9 los valores también superan el 30%, siendo también importante en la Comuna 3.
- Uno de cada cuatro jefes de hogar ocupados de la Ciudad no cuenta con indemnización por despido. En el caso de las Comunas 4 y 8, la proporción es de 1 cada 3. También son altos los guarismos en las Comunas 1, 2, 3 y 9.
- Aproximadamente un 24% de esta población no cuenta con Obra Social. Los niveles más bajos vuelven a concentrarse en las Comunas del Sur –en la 8 con un 35,1%; y en la 4 con un 33,6%– y, en menor medida, del Oeste y del Centro-Este –Comuna 9 con 30,8% y Comuna 3 con 30,5%–.
- El porcentaje de jefes ocupados que no realiza aportes ni le descuentan en concepto de jubilación es de aproximadamente 16%. Estos guarismos trepan aceleradamente en las Comunas del Sur y Centro-Este: Comuna 8 (31,2%); 4 (28,1%), 9 (24,1%), 3 (22,2%), además de la Comuna 1 (22,6%).

Gráfico Nº 9: Porcentaje de jefes de hogar sin beneficios sociales según Comuna.
CABA. 2010



Como se señaló al inicio de este apartado, la consideración de la problemática habitacional requiere tomar en cuenta no sólo las condiciones de vida de las poblaciones que por “carencia de”—ingresos, acceso a la educación, a la salud, etc.— se encuentran en situaciones de extrema vulnerabilidad, sino también a aquellos hogares que se encuentran en “zona de fluctuación” de sus condiciones de vida, es decir, que si bien tienen acceso a diferentes servicios y mercados, su condición de informalidad o precariedad laboral y de seguridad social, los amenaza y presiona constantemente a caer en situación de déficit y carencia, generando condiciones permanentes de “expulsión potencial”.

LOS INGRESOS DE LOS HOGARES

El ingreso promedio de la Ciudad es \$ 4912. Este valor muestra también diferencias considerables entre Comunas.

- Las Comunas del Norte (2, 13 y 14) muestran un promedio de ingreso total superior a los \$ 6.000. En las Comunas 5, 6 y 11, sin ser tan alto como en las del Norte, el promedio también supera la media de la Ciudad.
- La Comuna 8 —que concentra la mayor cantidad de villas y población residente en condiciones de precariedad habitacional— tiene el menor promedio de ingreso total de la Ciudad: \$2.801, es decir, 2,5 veces menos que el ingreso promedio que perciben los habitantes de la Comuna 2.
- Las Comunas 2 y 14 son aquellas que registran mayores desviaciones típicas en materia de ingreso. Ello significa que si bien el promedio de ingreso es de los más altos de la Ciudad, su población es heterogénea en términos de ingreso. La Comuna que registra la menor variabilidad de ingreso entre sus habitantes es la Comuna 8, es decir, aquella cuya población menores ingresos promedio percibe.

El ingreso per cápita familiar⁵⁵ muestra un desempeño similar que el indicador anterior, de modo que las Comuna 2, 13 y 14 tienen los ingresos más altos de la Ciudad, con valores superiores a los \$ 2.900. En el polo opuesto, se encuentran las Comunas 8 y 4, donde el ingreso per cápita familiar sólo alcanza los \$ 859 y \$ 1310, respectivamente. Ahora bien, si se considera la brecha entre ambas situaciones, la misma es mayor que la verificada en el promedio, pues el in-

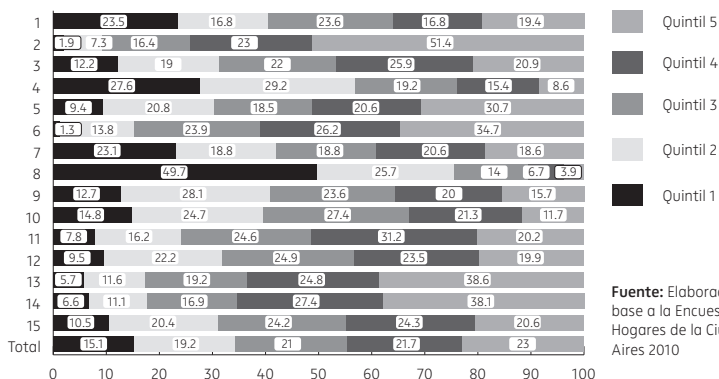
⁵⁵ El ingreso familiar per cápita es la razón entre los ingresos totales familiares y el número de miembros del hogar.

greso per cápita de los habitantes de la Comuna 2 (\$3.581) es 4,5 veces superior al de la Comuna 8 (\$805).

Otro parámetro para analizar la situación de ingresos es la vinculada a la distribución de la población por quintiles. En este sentido, si bien 1 de cada 6 habitantes de la Ciudad se ubica en quintil de menores ingresos, los datos desagregados por Comuna muestran, en la Comuna 8, aproximadamente la mitad de la población pertenece a este estrato. Por el contrario, en la Comuna 2, la mitad de la población pertenece al quintil de mayores ingresos, mientras que sólo el 2% pertenece al primer quintil.

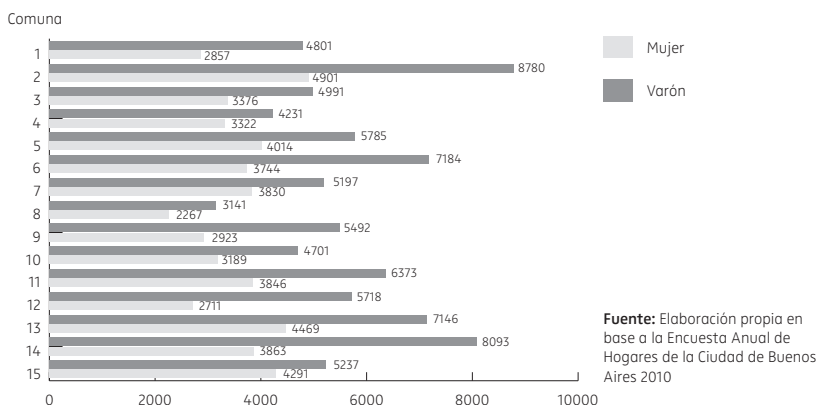
Gráfico No 10: Porcentaje de personas por quintil de ingreso familiar per cápita según Comuna. CABA. 2010

Comuna



Fuente: Elaboración propia en base a la Encuesta Anual de Hogares de la Ciudad de Buenos Aires 2010

Si se consideran los valores anteriores desde el punto de vista del género, en todas las Comunas, el ingreso de los varones es superior al de las mujeres. Las Comunas 8, 4, 15 y 7 son aquellas en las que las diferencias de ingreso entre varones y mujeres son más exiguas, de modo que el ingreso de las mujeres representa más del 72% del ingreso de los varones. Por el contrario, en las Comunas 12 y 14 el ingreso de las mujeres solo equivale al 47% del ingreso de los varones. Por último, en términos absolutos, las Comunas 2 y 14 son aquellas que presentan diferencias absolutas de ingreso más altas, \$ 3879 y \$ 4230, respectivamente.

Gráfico Nº 11: Promedio del ingreso total familiar por sexo del jefe de hogar según Comuna. CABA. 2010

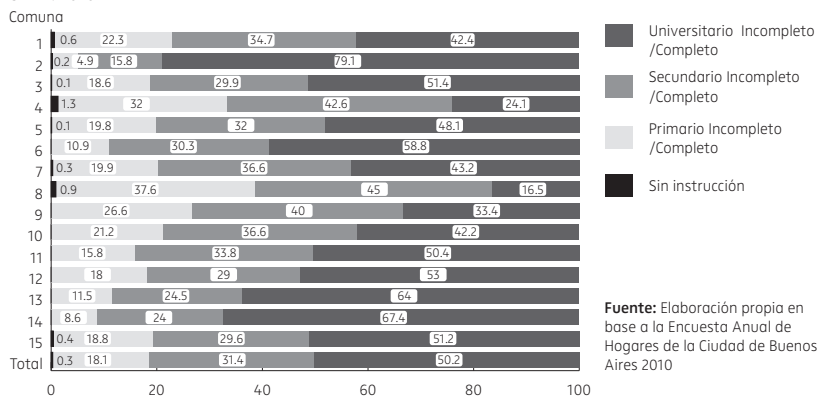
NIVEL DE INSTRUCCIÓN

En lo que hace a la educación, aproximadamente la mitad de los jefes de hogar de la Ciudad cuenta con un nivel de instrucción igual o superior al Universitario Incompleto, casi un tercio tiene Secundario Incompleto, mientras que el universo de los jefes que sólo cuentan con el Primario Incompleto y Completo ronda el 18%. Sólo un 0,3% de los jefes de hogar carece de instrucción.

A pesar de la positividad general de estos datos en términos de nivel educativo, es importante notar, la enorme variabilidad que estas cifras muestran según la Comuna de referencia, a saber:

- Las Comunas del Sur y la Comuna 1 concentran la mayor proporción de jefes de hogar Sin Instrucción: en la Comuna 4 representan el 34,6%, en la Comuna 1 el 17,2% y en la Comuna 8, un 15,7% sobre el total de jefes de hogar en su territorio.
- Las mismas Comunas son las que registran mayores proporciones de jefes de hogar con nivel Primario Incompleto y Completo: entre el 9,5% y el 11,8% según sea la Comuna. Como puede observarse en el gráfico que sigue, en las Comunas 4 y 8, casi un tercio de los jefes de hogar corresponden a este nivel educativo.
- Las Comunas del Norte de la Ciudad son las que detentan mayores niveles de jefes de hogar con nivel Universitario Incompleto y Completo. En la Comuna 2, por ejemplo, el 80% de los jefes ha realizado o concluido estu-

Gráfico Nº 12: Porcentaje de jefes de hogar por máximo nivel educativo alcanzado según Comuna. CABA, 2010



dios universitarios mientras que en la Comuna 8, este porcentaje desciende al 16,5%. Ver Gráfico Nº 12

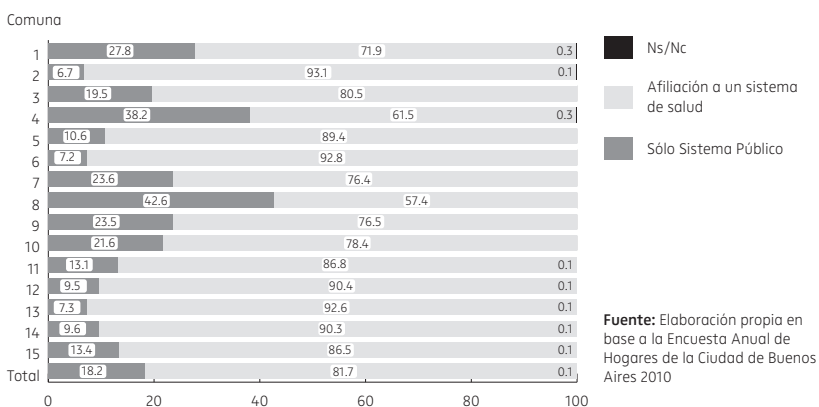
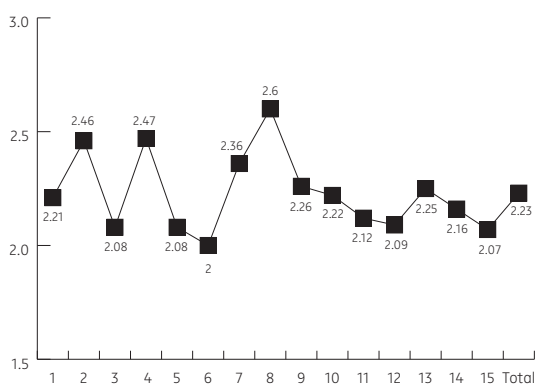
Como consecuencia, 9 de 15 Comunas presentan un promedio de años de escolarización menor a la media de la Ciudad –12,5 años–, situación particularmente agravada en las Comunas 4, 8 y 9, donde el promedio se ubica entre los 9,9 y los 11,3 años.

LA COBERTURA DE SALUD

Más de 8 de cada 10 residentes de la Ciudad cuenta con cobertura de salud privada o por Obra Social, mientras que sólo el 18,7% recurre en forma exclusiva al sistema sanitario público. Nuevamente, en este caso, las diferencias intercomunales son importantes, en especial, en la situación de las Comunas 8 y 4, donde el porcentaje de quienes sólo cuentan con el sistema público como efector de salud, alcanza el 42,6% y el 38,2%, respectivamente. Ver Gráfico Nº 13.

LA NATALIDAD

Un dato que será central a la hora de evaluar el impacto de la situación habitacional en los niños, niñas y adolescentes de la CABA, es el vinculado con la dinámica de la natalidad dentro de este territorio. En ese sentido, poco más del 61% de las mujeres de 14 años o más de la Ciudad tiene al menos un hijo naci-

Gráfico Nº 13: Porcentaje de personas por afiliación en salud según Comuna. CABA. 2010**Gráfico Nº 14:** Promedio de hijos según Comuna. CABA. 2010

do vivo. En el caso de la Comuna 8, esta cifra supera el 69% y en el caso de las Comunas 9, 10, 11 y 15, el porcentaje es mayor a dos tercios. Cuando se analiza el promedio de hijos nacidos vivos por Comuna se visualiza que las Comunas 8 (2,60) y 4 (2,47) pican en punta, aunque también el promedio es superior en la Comuna 2 (2,46). Ver Gráfico Nº 14

“NO TODO LO QUE EMPIEZA MEJOR, TERMINA BIEN”. LA SITUACIÓN HABITACIONAL EN CABA

Encarando el análisis de la situación habitacional de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en este apartado se caracterizará a la misma a partir de una serie de indicadores específicos que la abordan desde diversas dimensiones, a saber:

- La calidad constructiva de la vivienda (Caltepi)⁵⁶.
- La existencia de servicios de saneamiento: la calidad de los sistemas de excretas (desagüe a red pública e inodoro con arrastre de agua), como la distribución de agua dentro de la vivienda.
- Tipo de vivienda⁵⁷.
- Las condiciones de hacinamiento⁵⁸.
- El nivel de allegamiento⁵⁹.
- La estabilidad residencial⁶⁰.

En primer lugar se abordará la situación del distrito y su comparación con el resto del país para evaluar su dinámica en un contexto en el que estos indicadores han tendido a la mejora. En segundo lugar, se detallarán los rasgos centrales que hacen a la problemática habitacional de la CABA, con énfasis en las formas habitacionales deficitarias que se pueden encontrar en su entramado.

56 Se trata de un indicador basado exclusivamente en el análisis de techos y pisos de la vivienda, que permite observar si se trata de una vivienda que cuenta con materiales resistentes, aislamiento y terminaciones adecuadas y es utilizado por la Dirección General de Estadística y Censos de la Ciudad. Clasifica la vivienda en Caltepi I: la vivienda presenta materiales resistentes en techos y pisos e incorpora todos los elementos de aislación y terminación. Caltepi II: la vivienda presenta materiales resistentes en techos y pisos pero le faltan elementos de aislación al menos en uno de sus componentes, pero no en todos. Caltepi III: la vivienda presenta materiales resistentes en techos y pisos pero le faltan elementos de aislación o terminación en todos sus componentes; o bien presenta techos de chapa de metal o fibrocemento u otros sin ciellorraso; o paredes de chapa de metal o fibrocemento. Caltepi IV: la vivienda presenta materiales no resistentes al menos en uno de los componentes (techos o pisos).

57 Distingue entre casa, departamento, pieza de hotel o pensión, pieza de inquilinato, local no construido para habitación, rancho, casilla y vivienda móvil. Se presume que los tres primeros tipos constituyen menor nivel de precariedad habitacional. Esta es la forma históricamente utilizada para mensurar el déficit habitacional. A partir del Censo de 1980 se inició la clasificación de las casas en tipo A o B. Estas últimas, por los materiales utilizados o por las características de los servicios de saneamiento (ausencia de provisión de agua dentro de la vivienda e inexistencia de inodoro con descarga de agua), constituyen viviendas deficitarias.

58 Mide la relación entre el tamaño del grupo conviviente que habita la vivienda y la cantidad de habitaciones disponibles, que permiten evaluar las condiciones de privacidad e intimidad habitacional de sus integrantes, que develan una particular calidad de ocupación de la vivienda.

59 Se refiere a la cantidad de hogares que habitan en una misma vivienda permite evaluar también la calidad de la ocupación de la misma.

60 Se refiere al régimen legal de tenencia de la misma, que permite evaluar el acceso seguro a la vivienda.

LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES EN EL CONTEXTO NACIONAL

Sin dudas la Ciudad Autónoma de Buenos Aires es una jurisdicción en la que la problemática sociohabitacional difiere de lo que puede analizarse a nivel nacional. CABA es una ciudad que cuenta con recursos económicos mucho más significativos que otros distritos a la hora de encarar soluciones para la problemática sociohabitacional. Ahora, si bien es cierto que cuenta con “pisos” más altos que el resto del país en términos de construcción del espacio urbano, justamente su trama ajustada —es decir, la poca disponibilidad de terrenos vacantes— hace que los guarismos referidos al déficit habitacional funcionen de una manera diferente a la que lo hace en espacios donde existe aún la posibilidad de expansión de la mancha urbana.

Justamente es a la luz de la capacidad material de la Ciudad para encarar la problemática sociohabitacional —que no puede negarse que es compleja—, que, como se ha señalado más arriba, los datos de la dinámica aquí analizada hablan, cuando no de “leve deterioro”, de un franco estancamiento de la situación —y de las soluciones propuestas para su solución—.

En primer lugar, para sostener estas afirmaciones, se cuenta con la evolución del dato más grueso que aquí se presenta: el referido a la vivienda precaria. Mientras que a nivel nacional, la cantidad de viviendas precarias ha descendido de 628.580 en 2001 a 561.015 en 2010 —lo que equivale una baja del 6,2% al 4,6%—, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires ha visto incrementado el número de viviendas precarias, que ha pasado de 50.121 a 51.380 —que, sin embargo, en términos relativos (proporción de viviendas precarias sobre el total) se traduce en un descenso del 4,9% al 4,5% del total, para el mismo período intercensal—. Para completar el panorama, en CABA debe agregarse el incremento del hacinamiento crítico en un 1,9% de los hogares entre 2001 y 2010 —pasando, como se ha señalado del 7,8% al 9,7%—. ⁶¹

No obstante, una fotografía de la CABA, que permita ver otros detalles en materia de vivienda y hábitat, corrobora el hecho de que es un espacio en el que las condiciones para la mejora del ejercicio del derecho a una vivienda adecuada, son más favorables que en otras regiones de Argentina.

Primeramente, puede destacarse en esta línea, lo que hace a la calidad constructiva que caracteriza a la Ciudad en comparación con lo que ocurre a nivel nacional. La Ciudad Autónoma de Buenos Aires es aquella que cuenta *con me-*

61 Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (s/f): *Déficit Habitacional*. Unidad de Información, Monitoreo y Evaluación.

jores materiales, aislamientos y terminaciones en sus viviendas: mientras en la CABA, este tipo de construcción alcanza el 87,3%, en el país totaliza el 63,2%. Ahora bien, en este contexto también debe remarcarse que la proporción de viviendas en condiciones adecuadas –Caltepi I– de la Ciudad descendió entre 2001 y 2010 en 5 puntos porcentuales, al tiempo que se registra un aumento proporcional en las viviendas clasificadas como Caltepi II, aunque a nivel nacional este indicador permanece muy por encima que en la Ciudad –22,1%–.

En lo que hace al acceso a servicios, particularmente, de saneamiento, en la CABA, el 99,9% de la población cuenta con provisión de agua dentro de la vivienda y/o terreno, mientras que este valor a nivel nacional es algo menor –97,8%–. Si bien puede afirmarse entonces que la provisión de agua de estas características es casi universal en la Ciudad, si se analizan *los hogares que cuentan con provisión de agua de red pública dentro de las viviendas* –es decir, excluyendo aquellas viviendas que cuentan con agua en el terreno pero no en su interior– se observa un leve descenso (0,6%) respecto del año 2001. Ello contradice la tendencia nacional, que registra un aumento de casi 2 puntos porcentuales.

Dos elementos más permiten contextualizar la situación habitacional de la CABA respecto al nivel nacional. Ellos son los vinculados con la condición de hacinamiento y la estabilidad residencial. En relación al primero, según el Censo Nacional de Población y Vivienda 2010, el índice de hacinamiento moderado de la Ciudad– es decir, dos o más personas por cuarto –era de 10,2% de las viviendas, mientras que a nivel nacional el mismo llega al 17,4%. No obstante, es dable señalar que el procesamiento de la información censal relativa a hacinamiento efectuado por el Gobierno de la Ciudad arroja resultados diferentes a aquellos provistos por el propio Censo dado que el primero contabiliza un índice del 9,7%". Asimismo, esta información tampoco resulta coincidente con aquella que surge del procesamiento de los datos proporcionados por la Encuesta Anual de Hogares realizada por la Ciudad en 2010 que indica un hacinamiento del 4,7%".

En materia de estabilidad residencial, mientras a nivel nacional, las formas menos precarias de tenencia de la vivienda –como la propiedad, el inquilinato, o la ocupación por trabajo– alcanzan el aproximadamente el 90,8%, estas formas en el caso de la Ciudad, ascienden al 94,9%. Asimismo, en CABA, el porcentaje de propietarios de la vivienda desciende en más de 11 puntos porcentuales, a la vez que aumenta la proporción de inquilinos (del 15,9% al 29,1%). De esta forma, la Ciudad cuenta con mayores niveles de estabilidad residencial pero también con un porcentaje menor de propietarios.

“DIME DÓNDE VIVES Y TE DIRÉ QUÉ DERECHOS TIENES”. DIFERENCIAS TERRITORIALES DE LA VIVIENDA Y EL HÁBITAT EN LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES

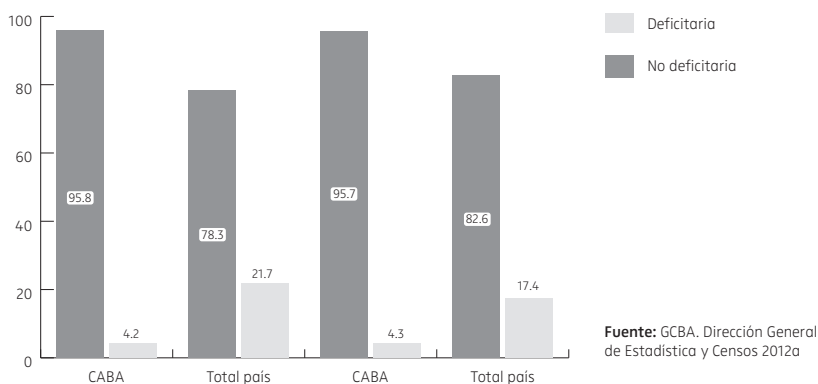
Un análisis detallado de los principales indicadores en materia de vivienda y hábitat permite detallar no sólo la fotografía de un entramado urbano, sino, fundamentalmente, la dinámica que da cuenta de cómo una ciudad se construye efectivamente más en términos de relaciones de fuerza que de la igualdad en el ejercicio del derecho a la ciudad y a la vivienda adecuada. En ese sentido, las estadísticas generales suelen ocultar la apropiación diferencial del espacio urbano por parte de los jugadores mejor posicionados al inicio de cada partida —es decir, los grupos que cuentan con más recursos, en este caso, económicos—. En lo que sigue, se espera mostrar cómo existen varias CABA: la general y la que está claramente fragmentada en los que pueden y no pueden ejercer su derecho a la vivienda adecuada.

En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires —donde, como ya se mencionó, el déficit habitacional afecta al 11% de los hogares—, *el 23,9% de las viviendas particulares que la componen se encuentran deshabitadas*. Esta situación, que requiere de una intervención estatal activa —y que en la actualidad se encuentra totalmente ausente— muestra un comportamiento diferencial si se la analiza desde el punto de vista de las Comunas que conforman la Ciudad. Las Comunas 8 y 9, detentan la mayor proporción de parque habitacional deshabitado: 39,9% y 34,3%, respectivamente —aunque cuentan con un número menor de viviendas—. Esta situación resulta paradójica en la medida en que ambas Comunas se encuentran entre las más afectadas por la problemática habitacional, tal como se verá seguidamente.

TIPO DE VIVIENDA

Para el análisis de los tipos de vivienda, se considera como parámetro clasificatorio la siguiente categorización: Casa tipo A, Casa tipo B, Departamento, Pieza/s en hotel o pensión, Pieza/s en inquilinato, Local no construido para habitación, Rancho, Casilla, Vivienda Móvil. Como muestran los datos que siguen, en la CABA, 3 de cada 4 viviendas son departamentos, lo que coloca este tipo de vivienda como el más usual de la Ciudad, situación única en el país, donde los constituyen sólo el 16,8% de las viviendas.

Gráfico Nº 15: Hogares y distribución porcentual de los hogares por tipo de vivienda. CABA y Total país. 2001 y 2010



Dentro de las viviendas precarias —es decir, las que no son Casa tipo A ni Departamento—aquellas que más se han reducido entre un Censo y otro son las casillas —que disminuyeron su presencia en un 29,5%—. Ahora bien, si se analizan los datos desde el punto de vista de la población residente en viviendas precarias se observa que en el período intercensal:

- Aumenta la cantidad de hogares y personas residentes en Casas tipo B, es decir, aquellas que cuentan con al menos una de las condiciones que se detallan a continuación: piso de tierra o ladrillo, provisión de agua dentro de la vivienda o inodoro con descarga de agua.
- Mientras la proporción de hogares y personas residentes en piezas de hoteles o pensión se mantiene estable, se incrementa levemente el porcentaje de quienes se alojan en piezas de inquilinato (0,2% y 0,35 respectivamente).
- La proporción de población y hogares en condiciones deficitarias se ha mantenido estable (con valores cercanos al 4,3%) pero la densidad poblacional de los hogares deficitarios ha pasado del 1,06 al 1,28, conforme el último Censo. Ver Gráfico Nº 15.

Para más detalle, según un informe de GCBA, el análisis por Comunas muestra que más del 70% de los hogares con viviendas precarias se concentran en las Comunas 1, 3, 4, 7 y 8.⁶²

62 Dirección General de Estadística y Censos (2012a): *Situación habitacional CABA 2010. Informe de resultados* 503, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, mayo.

En lo vinculado a la calidad de las viviendas, las Comunas que evidencian peor calidad constructiva según el índice Caltepi son las del Sur. En ellas el porcentaje de Caltepi I es de 75,3% y 62,8% para las Comunas 4 y 8, respectivamente. En el caso de esta última, el porcentaje es incluso menor que a nivel del total del país –63,2%—. En el Norte de la Ciudad, por el contrario, este porcentaje supera el 93%.

ACCESO A SERVICIOS PÚBLICOS

Las condiciones de hábitat están íntimamente relacionadas no sólo con la existencia o no de vivienda y su calidad constructiva, sino también con el acceso a servicios públicos en general. Los mismos se constituyen como vectores de mejora o de depreciación de las formas del hábitat urbano, funcionando como divisores de aguas en materia de derechos. Así, por ejemplo, el acceso a los servicios de saneamiento incide sobre las facilidades de higiene y condiciona la salud de la población, por lo que es considerado un indicador de alta relevancia para evaluar la calidad del hábitat. Es por esta razón que, incluso en los casos en que la vivienda exista y su calidad sea aceptable, la residencia en complejos habitacionales ubicados en zonas donde los servicios públicos son deficitarios, torna deficitaria también las condiciones de vida en esas zonas. En forma sintética, se considerarán en este apartado los servicios de saneamiento, gas y electricidad.

SERVICIOS DE SANEAMIENTO

- Aunque las fuentes de información difieren⁶³ respecto del porcentaje con acceso al agua de red y a las cloacas, el Gobierno de la Ciudad reconoce leves incrementos respecto de los guarismos de 2001 (del 0,1% al 0,4% en el primer caso y del 0,4% al 1,8%, en el segundo)⁶⁴.
- Las Comunas 1 (91,5%), 8 (94,6%), 4 (94,8%), 7 (95,3%) y 3 (96,4%), presentan menores porcentajes de hogares con acceso al agua de la vivienda provista por red pública que el promedio de la Ciudad (97,5%), siendo la situación de la Comuna 1 –donde está la Villa 31 y 31 Bis– la más grave. Ello contrasta con la situación de los hogares de las Comunas del Norte, donde el mismo porcentaje supera el 99%. Ver Gráfico Nº 16.

63 Ídem.

64 Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (s/f): *Déficit Habitacional*. Unidad de Información, Monitoreo y Evaluación.

Gráfico Nº 16: Porcentaje de hogares con acceso de agua en la vivienda por provisión de red pública según Comuna. CABA. 2010

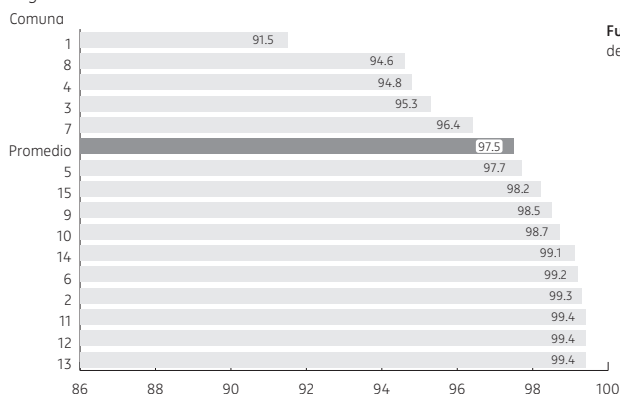
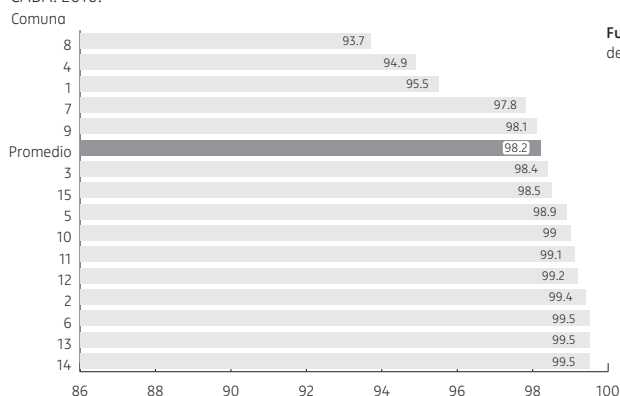


Gráfico Nº 17: Porcentaje de hogares en vivienda con desagüe del inodoro a red pública según Comuna. CABA. 2010.



Entre las Comunas que mostraban déficit en el punto anterior, se encuentran las que registran los porcentajes más bajos de hogares con conexiones del inodoro a la red pública (cloacas), siendo la Comuna 8 (93,7%) aquella que registra la diferencia más importante con la media de la Ciudad (98,2%). Por el contrario, la cobertura prácticamente se universaliza en las Comunas del Norte de la Ciudad (99,5%). Ver Gráfico Nº 17.

OTROS SERVICIOS PÚBLICOS

- El 92,2% de los hogares de la Ciudad poseen suministro de gas proveniente de la red pública. Sin embargo, estas cifras descienden en los casos de viviendas tipo Rancho (12,1%), Casilla (20,7%) y Piezas de inquilinato (57,5%).⁶⁵
- Otra fuente de información indica que quienes carecen de acceso al gas de red totalizan el 6,5% de los hogares porteños. En cualquier caso, este estudio, elaborado por el propio Gobierno de la Ciudad, señala que este porcentaje es mayor que en 2001, cuando sólo alcanzaba el 2,8%.⁶⁶
- En lo que hace al suministro de energía eléctrica, a partir de los datos que provee el Censo 2010 puede afirmarse que la cobertura es universal: sobre 1.152.634 hogares, sólo pertenecen a la categoría "Generación propia (a motor u otros medios)", 4.725 hogares, y dentro de los que carecen absolutamente de suministro, 573 hogares.⁶⁷

"HABITANDO EL DÉFICIT": CALIDAD DE LA OCUPACIÓN Y RÉGIMEN DE TENENCIA DE LA VIVIENDA

Como se señalara más arriba, el hacinamiento y la seguridad en el régimen de tenencia de la vivienda, son factores centrales a la hora de dar cuenta de la situación de las poblaciones que habitan el entramado urbano.

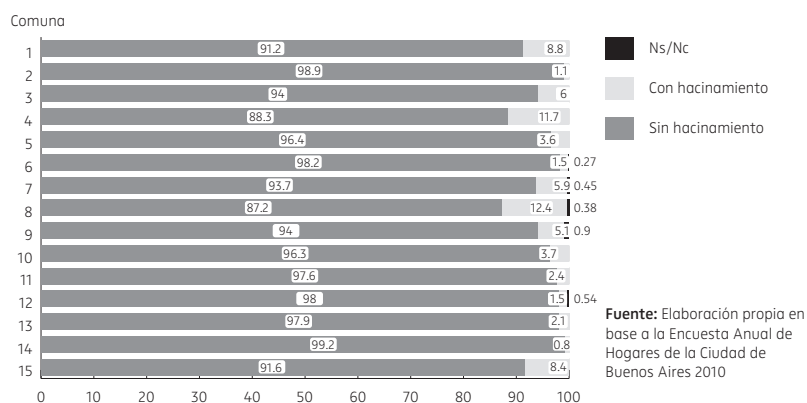
En lo que hace al hacinamiento en CABA; el porcentaje de hogares en esta situación alcanza el 4,7% del total de hogares de la Ciudad. Sin embargo, las Comunas del Centro-Este y del Sur, registran porcentajes muy superiores de hacinamiento. Las Comunas 4 y 8 se destacan particularmente, al denotar un 11,7% y un 12,4%, respectivamente, mientras que la Comuna 1 alcanza el 8,8% y la 3, el 6%. Ver Gráfico Nº 18.

Dentro del universo de hogares en los que se verifica situación de hacinamiento, se observa que sólo el 1,5% del total de hogares de la Ciudad tiene una cantidad de personas por cuarto igual o superior a 3. Sin embargo, este porcentaje supera el 14% en el caso de los Ranchos, Casillas, Piezas de Inquilinato y Ca-

65 INDEC. Censo Nacional de Hogares, Población y Viviendas 2010, Tabla H5-P.

66 Dirección General de Estadística y Censos (2012a): *Situación habitacional CABA 2010. Informe de resultados* 503, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, mayo.

67 INDEC. Censo Nacional de Hogares, Población y Viviendas 2010, Tabla H11.

Gráfico Nº 18: Porcentaje de hogares según condición de hacinamiento y Comuna. CABA. 2010

sas Tipo B. También es más alto en el caso de las piezas de hoteles y pensiones y en los locales no construidos para vivienda.

En el caso del hacinamiento moderado (2 o más personas por cuarto) el mismo alcanza el 14,9%, lo que supone un incremento del 1,3% respecto de 2001⁶⁸. El hacinamiento crítico actual es del 9,7% contra el 7,8% en 2001.

Como ya se señaló, el promedio de hogares por vivienda es de 1,06, lo que representa un aumento respecto de la medición anterior, en la que alcanzaba el 1,02. La distribución por Comuna permite observar que las Comunas en las que el índice de cohabitación es igual o superior a la media son la Comuna 3 (1,60), Comuna 4 (1,20), Comuna 8 (1,20), Comuna 7 (1,12), Comuna 1 (1,08), Comuna 9 (1,08). Casi todas ellas corresponden al Centro Este y Sur de la Ciudad, situación que contrasta con la zona Norte, donde prevalecen los guarismos más bajos.

RÉGIMEN DE TENENCIA DE LA VIVIENDA

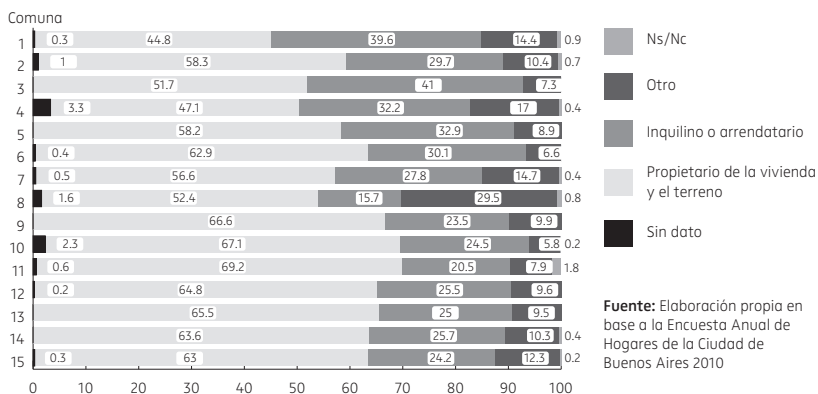
La situación legal de la tenencia u ocupación de la vivienda permite evaluar la seguridad en el acceso a la vivienda y, en consecuencia, determinar la estabilidad residencial de la población. En este sentido, las formas más estables son aquellas vinculadas a la propiedad –de la vivienda y el terreno o sólo de la vivienda–, el inquilinato o la ocupación obtenida en el marco de una relación laboral.

68 Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (s/f): *Déficit habitacional*, Unidad de Información, Monitoreo y Evaluación.

Aproximadamente el 60% de los hogares de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires son propietarios de la vivienda en la que residen aunque conforme el Censo Nacional 2010 este porcentaje es levemente superior (63,4%). El 28,5% está en situación de inquilinato y el 11,3% de los hogares corresponden a otras situaciones. Sin embargo:

- Las Comunas 6, 9, 10, 11, 12, 13, 14 y 15, que en su mayoría corresponde a las zonas Centro, Oeste y Norte de la Ciudad, superan la media, concentrando la mayor proporción de propietarios. El porcentaje mayor se registra en la Comuna 11, donde trepa al 69,2%.
- Las Comunas que registran mayores proporciones de inquilinos son la 1, 2, 3, 4, 5, y 6, localizadas en el Centro, Centro Este y Sur de la Ciudad (a excepción de la Comuna 2). En ellas, el porcentaje de inquilinos es superior a la media de la Ciudad, en especial en la Comuna 3, donde 4 de cada 10 hogares alquilan las viviendas que habitan.
- Los mayores porcentajes de otras situaciones de tenencia, que incluyen ocupantes en relación de dependencia, préstamo, cesión, permiso gratuito u ocupante de hecho, se registran en las Comunas 1, 4, 7, 8 y 15. En las primeras tres Comunas se localizan 3 de las Villas de Emergencia de la Ciudad –la 31 y 31 Bis, la 21.24 y la 1.11.14–, mientras que la Comuna 8 es la que mayor proporción de Villas y población residente en ellas de toda la Ciudad detenta.

Gráfico Nº 19: Distribución porcentual de hogares según régimen de tenencia y Comuna CABA. 2010



LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES Y LAS FORMAS HABITACIONALES DEFICITARIAS: PROBLEMÁTICAS ESPECÍFICAS DEL HÁBITAT INFORMAL

Tal como mapean los datos anteriores, la CABA tiene un núcleo concentrado de informalidad y déficit cuyo perfil territorial se concentra geográficamente e impacta de forma diferencial en la población que allí habita, sobre todo, en la de menores recursos. Estas configuraciones informales de hábitat, presentan particularidades según sean Villas, Asentamientos, Núcleos Habitacionales Transitorios, Inquilinatos, Hoteles, Pensiones, Casas Tomadas, Conjuntos Habitacionales y las condiciones de las personas en situación de calle. En ese sentido, a modo de una síntesis general, puede reseñarse que:

- La cantidad de residentes en Villas de Emergencia, Asentamientos y Núcleos Habitacionales Transitorios es de 163.587 personas. Lo hacen en 40.063 viviendas⁶⁹. Ello representa el 5,7% de las personas y el 3,7% de las viviendas de la Ciudad⁷⁰. En la consideración intercensal, en este tipo de hábitat hay 56165 nuevos habitantes, lo que implica una variación intercensal de la del 52%⁷¹.
- 3 de cada 4 nuevos habitantes de la Ciudad residen en las Comunas que reúnen la mayor cantidad de Villas de Emergencia y barrios de vivienda social⁷².
- El 98,2% de los hogares y el 97,9% de las viviendas ubicadas en Villas, Asentamientos y Núcleos Habitacionales se localiza en las Comunas 1, 4, 7, 8 y 9⁷³.
- La Comuna 8 concentra el 37,4% de la población y el 34,7% de las viviendas localizadas en Villas, Asentamientos y Núcleos⁷⁴.
- La población y los hogares residentes en Inquilinatos, Hoteles, Pensiones y Casas Tomadas (IHPCT) representan cerca de un 5% del total de los hogares de la Ciudad. Esta forma de hábitat –menos visibles que las Villas

69 Dirección General de Estadística y Censos (2012a): *Situación habitacional CABA 2010. Informe de resultados* 503, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, mayo.

70 Ídem.

71 Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (s/f): *Déficit habitacional*, Unidad de Información, Monitoreo y Evaluación.

72 Ídem.

73 Dirección General de Estadística y Censos (2012a): *Situación habitacional CABA 2010. Informe de resultados* 503, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, mayo.

74 Ídem.

de Emergencia— se concentran primordialmente en el Sudeste de la Ciudad, en áreas históricas y cercanas al centro administrativo y productivo de CABA. Las Comunas que concentran mayores porcentajes de personas y hogares residentes bajo esta modalidad son la 1,3, 4 y la 5. En todas ellas, el porcentaje de población que se alojaba en estas condiciones supera el 11%.⁷⁵

- En los Conjuntos Habitacionales, habitaban 81383 personas en 15.726 unidades funcionales — lo que representa el 27% de aquella que se encontraba en situación de déficit habitacional en la Ciudad.⁷⁶
- En lo que hace a la población en situación de calle, mientras que en 2011, se contabilizaban 876 personas, entre 2007 y 2009, esta población se había duplicado —pasando de 1029 adultos en 2007 a 1950 en 2009—.

VILLAS DE EMERGENCIA⁷⁷

Según el relevamiento efectuado por la Sindicatura General de la Ciudad (2009), se contabilizaban entonces un total de 16 Villas de Emergencia —es decir, 2 más que las registradas por dicho organismo en 2007— de las cuales más de dos tercios se localiza en el Sur de la Ciudad. Las incorporaciones corresponden a los barrios Los Piletones y Rodrigo Bueno, que en los relevamientos anteriores eran parte de la categoría Asentamientos.

Las Villas ocupan una superficie de 250 hectáreas⁷⁸, pertenecientes a la Ex Comisión Municipal de la Vivienda, el Gobierno de la Ciudad, el ONABE, la Policía Federal y Particulares. En 2010, la Encuesta Anual de Hogares de la Ciudad estimaba unos 124.057 residentes.

Sus características habitacionales y urbanísticas centrales son:

- Diversidad en lo atinente a la consolidación constructiva y de solidez de materiales aunque siempre en condiciones de precariedad.

⁷⁵ Mazzeo, Victoria y Roggi, María Cecilia (2012): “Los habitantes de hoteles familiares, pensiones, inquilinatos y casas tomadas de la Ciudad de Buenos Aires ¿dónde están? ¿de dónde vienen? ¿quiénes son? ¿cómo viven?” en Población de Buenos Aires. Revista semestral de datos y estudios sociodemográficos urbanos, Año 9, Nº15, abril.

⁷⁶ Sindicatura General de la Ciudad (2009): Diagnóstico Especial Nº8-UPE-SGCBA-2009. Intervención estatal destinada al abordaje del Déficit Habitacional en la Ciudad de Buenos Aires, Sindicatura General de la Ciudad.

⁷⁷ El carácter estructural de la problemática de Villas ameritaría, conforme surge de las posturas de distintos actores involucrados en la problemática, una revisión terminológica de la noción de “emergencia”. No obstante, el objetivo analítico descriptivo de este estudio nos ha impulsado a mantener la definición de “Villas de Emergencia” que se utiliza, tanto en la normativa vigente, como en los estudios y abordajes estadísticos.

⁷⁸ Defensoría del Pueblo de la Ciudad (2009c) “El derecho a la Vivienda: la vigencia de los derechos humanos en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a la luz del derecho supranacional”. Diagnóstico Nº3, Buenos Aires, Página 52.

- Conformación de una trama irregular organizada en torno de pasillos que sólo autorizan la circulación pedestre y que dificultan su integración a la trama urbana.
- Carácter altamente irregular de la situación dominial que se agudiza por la ausencia de regulación en materia de parcelamiento de terrenos⁷⁹. Como consecuencia, se produce una notable precariedad jurídica que subsiste más allá de los diversos planes que históricamente han existido para integrar las Villas de Emergencia.
- Carácter deficitario en el acceso a servicios básicos: la falta de suministro integral por parte de las empresas concesionarias y la ausencia u omisión de acciones de parte del Estado local obligan a los habitantes a desarrollar estrategias supletorias informales que conllevan graves riesgos de tipo vital y sanitario, además de serias deficiencias en la prestación recibida.

En la actualidad, las situaciones más alarmantes se vinculan con las siguientes problemáticas:

- Electricidad: Carencia de medidores, transformadores, así como cableado insuficiente, postes de luz en estado de deterioro, cables a la intemperie, y necesidad de reparación del tendido eléctrico, discontinuidad en la provisión del servicio, cortocircuitos frecuentes, electrificación e incendios potenciales ausencia de puestas a tierra para seguridad de las personas, entre otras.
- Saneamiento: Rotura de caños pluviales, acumulación de basura en sumideros, problemas de infraestructura de desagües cloacales, que provocarían roturas de caños, inundaciones, contaminación de las aguas, ausencia de condiciones de seguridad de cámaras sépticas. Ello favorece la extensión de problemas de salud tales como diarreas, cefaleas, enfermedades infecciosas detectadas en la población del barrio.
- Higiene: acecho de cucarachas y roedores, acumulación de residuos en contenedores, puertas de las casas y vía pública, proliferación de basurales, que, según la última información disponible relevada por la Sindicatura (2009), ascendería a los 14 en estos espacios.
- Problemas de transitabilidad.

79 Arqueros Mejica, María Soledad y Canestraro, María Laura (2011): "Intervenciones del Estado en la regularización de villas y asentamientos: alcances, límites y contradicciones" en Di Virgilio, Mercedes; Herzer, Hilda; Merlinsky, Gabriela y Rodríguez, María Carla (comp.): *La cuestión urbana interrogada. Transformaciones urbanas, ambientales y políticas públicas en Argentina*, Editorial Café de las Ciudades, Buenos Aires.

- Ausencia de cobertura de los servicios de emergencia (ambulancias y bomberos)
- Falta de espacios verdes.

Una puntualización especial merece la situación de los depósitos de autos, el más grande localizado en la Villa 20 y el restante, en la Villa Rodrigo Bueno. Cabe señalar que, a diferencia de las otras problemáticas que suelen vincularse a faltas de los privados que el Estado tolera, sendos depósitos pertenecen a organismos públicos, por lo que el Estado se convierte él mismo en un activo agente de contaminación del hábitat.

Respecto de la dinámica reciente de esta forma de hábitat debe destacarse la proliferación de la construcción en altura, motivada por el crecimiento poblacional en las Villas de Emergencia, acaecido en la última década, cercano al 100%. Esta modalidad constructiva y transaccional del mercado informal de la vivienda favorece todavía más la densificación y verticalización de este tipo de hábitat⁸⁰.

Asimismo, la conformación de este mercado informal produce alteraciones en la sociabilidad de los barrios, al conformar dos grupos con intereses antagónicos: los propietarios y los inquilinos. De esta forma, el mercado inmobiliario informal genera nuevas formas de segmentación, a la vez que se instituye en la principal clasificación social dentro de la Villa

Desde el punto de vista de las políticas públicas, las siguientes consecuencias de estos procesos, se vuelven centrales:

- El agravamiento de las ya precarias condiciones habitacionales de la población residente en Villas de Emergencia, por efecto de la generalización de los alquileres precarios.
- El empeoramiento de las condiciones sanitarias para la totalidad de sus habitantes.
- La multiplicación de las dificultades relativas a las políticas de regularización dominial y urbanización.⁸¹

NÚCLEOS HABITACIONALES TRANSITORIOS

Según la Sindicatura General de la Ciudad (2009), la población residente en Núcleos Habitacionales Transitorios (NHT) representa el 2,3% del total de pobla-

80 Di Virgilio, Mercedes; Arqueros Mejica, Soledad; Gil y De Anso, Laura; Perea, Carolina (2012): "Transformaciones en una Villa de la Ciudad. El barrio INTA".

81 Ídem.

ción en condiciones de déficit habitacional. Así, desde el punto de vista cuantitativo, la situación de estos asentamientos resulta menos dramática que otras pero no por ello es menos paradójica, ya que este tipo de precariedad ha sido directamente creada y perpetuada por el Estado, que encaró la construcción de alojamientos transitorios, devenidos permanentes con el correr de los años. Según el Informe de la Comisión de Vivienda de la Legislatura correspondiente al año 2010, el total de habitantes de los Núcleos Habitacionales Transitorios ascendía a 5.400, siendo el Núcleo Zavaleta aquel de mayor concentración poblacional.

A nivel de las características habitacionales, las viviendas se encuentran organizadas en módulos. Sus características habitacionales son:

- Deterioro edilicio: grietas en pisos, rotura de paredes y techos, filtraciones en los muros, mal estado de los pasillos.
- Situaciones irregulares en materia de tenencia
- Falta de presencia estatal que coadyuve al mantenimiento de los módulos.
- Problemáticas en materia de acceso a servicios básicos y saneamiento.

En la actualidad, las situaciones más alarmantes se vinculan con las siguientes problemáticas

- En materia de provisión de agua: conexiones informales a la red pública o conexiones formales pero sin mantenimiento adecuado.
- Respecto del saneamiento: pozos atendidos por camiones atmosféricos y colapso de la red formal, por ausencia de mantenimiento, cuando lo hay.
- Carencia de acceso a la red de gas natural.
- Conexiones informales a la red eléctrica.
- Ausencia de recolección domiciliar de residuos, que se recogen diariamente de containers localizados en la calle central.
- Colapso del sistema pluvial.
- Alumbrado público insuficiente y en mal estado.

La dinámica reciente de esta modalidad de hábitat denota la ausencia de políticas públicas sistemáticas, la realización de relocalizaciones informales, demoliciones efectuadas en condiciones técnicas inadecuadas y daños en viviendas contiguas y la selección y adjudicación irregular de las viviendas, entre otras cuestiones.

NUEVOS ASENTAMIENTOS URBANOS⁸²

Las cifras relativas a la cantidad de asentamientos existentes en la Ciudad se caracterizan por su gran diversidad. El informe efectuado por la Defensoría en el año 2006 contabilizaba 50 asentamientos, mientras que el informe de la Sindicatura de 2007, 62. Luego, la Dirección General de Asistencia Inmediata del GCBA, computó en 2007 y 2008, más de 150 asentamientos. Por su parte, el relevamiento de asentamientos urbanos efectuado por la Sindicatura en el año 2009 –elaborado a partir de la clasificación efectuada por la propia Sindicatura según nivel, que excluía aquellos asentamientos de marcado carácter transitorio–, identificó un total de 26 asentamientos precarios, habitados por más de 5.500 personas⁸³. Un año después, la Comisión de Vivienda de la Legislatura porteña, contabilizaba 30 asentamientos consolidados, es decir, 3 más, aparecidos en el Barrio de Palermo.⁸⁴

Las características poblacionales de los asentamientos son marcadamente diversas, ya que los hay de escasa población así como los que superan los mil habitantes. Tal variabilidad de la densidad demográfica obedece a sus características organizativas, la antigüedad del asentamiento y las formas de presión sobre el Estado en pos de la implementación de políticas de erradicación de los mismos.⁸⁵

Según la Sindicatura, el 44% de la población se localiza en asentamientos de menos de 110 personas. El 33% lo hace en asentamientos de entre 111 y 300 personas. Sólo un cuarto de la población lo hace en asentamientos superiores a las 301 personas. Asimismo, si bien el 54% de los asentamientos se localiza en el Sur, el 46% restante se distribuye a lo largo de los demás barrios de la Ciudad. Como consecuencia, los datos desagregados por Centro Comunal de Gestión y Participación, ponen en evidencia esta tendencia más amplia a la distribución en el tejido de la Ciudad de Buenos Aires, con una mayor concentración de asentamientos en los CGP 4, 8 y 15.

82 Al igual que en el caso de Villas, consideramos que debería debatirse en torno del adjetivo “nuevo” que se añade a los asentamientos urbanos, dada, por un lado, la ya larga data de dichos asentamientos, y, por otra parte, la vinculación de estas formas de hábitat popular, con las restantes; en todos los casos, resultantes de la misma problemática del déficit habitacional. No obstante, a los fines de captar las igualmente importantes especificidades de esta modalidad, se ha mantenido la distinción con la problemática de Villas.

83 Sindicatura General de la Ciudad (2009): *Diagnóstico Especial N°8-UPE-SGCBA-2009. Intervención estatal destinada al abordaje del Déficit Habitacional en la Ciudad de Buenos Aires*

84 Comisión de Vivienda de la Legislatura (2010): “Buenos Aires Sin Techo. La Ausencia de políticas de acceso a la vivienda: una violación a los derechos humanos”.

85 Sindicatura General de la Ciudad (2009): *Diagnóstico Especial N°8-UPE-SGCBA-2009. Intervención estatal destinada al abordaje del Déficit Habitacional en la Ciudad de Buenos Aires*.

En términos socioeconómicos, la población de los asentamientos despliega estrategias de subsistencia consistentes en la venta ambulante, la realización de changas y la recolección de residuos sin protección social⁸⁶. Esta última actividad incide directamente sobre la conformación de los asentamientos ya que los mismos se localizan prioritariamente cercanos a los lugares donde se acopia el material reciclable.

A diferencia de las construcciones de las Villas de Emergencia, en el caso de los asentamientos proliferan las casillas o ranchos contruidos con madera, cartón, plástico, chapas, membranas, es decir, materiales de desecho apostados en el barro. En términos constructivos, ello significa, que:

- Las viviendas son inestables, por lo que su población se encuentra expuesta a derrumbes de forma permanente.
- Carecen de ventilación.
- Son altamente inflamables.

El acceso a los servicios básicos es todavía más deficiente que en las Villas de Emergencia, ya que⁸⁷:

- El agua se extrae de canillas comunitarias y se traslada en baldes hasta las viviendas, donde es almacenada en condiciones inseguras de higiene.
- La mayoría de las casillas carece de cloacas por lo que la descarga de excretas se realiza en pozos ciegos.
- Las conexiones eléctricas son precarias y en al menos 2 asentamientos no hay acceso a la electricidad (Asentamientos Scapino y Luján)
- El acceso a la red de gas es inexistente, por lo que se utiliza gas envasado y leña (en al menos 3 asentamientos), lo que se convierte en un factor de riesgo.
- No hay recolección de residuos por lo que proliferan plagas en gran parte de los asentamientos, exponiendo a la población a focos infecciosos.

Asimismo, las condiciones de precariedad en las que reside la población que habita los Nuevos Asentamientos Urbanos, se agrega la peligrosidad que acarrea su localización en terrenos lindantes a las vías del ferrocarril. Asimismo, y en virtud de los impedimentos existentes para su urbanización conforme la normativa vigente, los habitantes se encuentran crecientemente expuestos a desalojos.

86 Rodríguez, Florencia (2012): "Entre la omisión y la expulsión. Un análisis sobre las modalidades de intervención estatal en los Nuevos Asentamientos Urbanos (NAU)".

87 Sindicatura General de la Ciudad (2009): *Diagnóstico Especial N°8-UPE-SGCBA-2009. Intervención estatal destinada al abordaje del Déficit Habitacional en la Ciudad de Buenos Aires.*

Sin embargo, y más allá de esta desatención general por parte del Estado de esta problemática, en años recientes se ha producido una relocalización parcial de tres asentamientos: Luján, El Pueblito y Magaldi. Es dable notar que las mismas han concernido exclusivamente aquellos asentamientos que se encontraban comprendidos en la causa Mendoza, es decir, en el marco de las acciones de saneamiento de la Cuenca Matanza Riachuelo —algunos de cuyos detalles se analizarán más abajo—. Ello permite concluir que la falta de atención concitada por la problemática de los asentamientos se mantiene inalterada y que su inclusión en la agenda se da, exclusivamente, de la mano de la tramitación de una causa judicial, donde la problemática de los Nuevos Asentamientos Urbanos constituye sólo un capítulo de importancia marginal para la agenda y acciones estatales.

INQUILINATOS, HOTELES, PENSIONES Y CASAS TOMADAS

La población y los hogares residentes en inquilinatos, hoteles, pensiones y casas tomadas representan el 5% del total del déficit habitacional. Si bien esta forma de hábitat se encuentra dispersa en el entramado urbano, se los puede encontrar primordialmente en el Sudeste de la Ciudad, en áreas históricas y cercanas al centro administrativo y productivo de la Ciudad. Las Comunas que concentran mayores porcentajes de personas y hogares residentes bajo esta modalidad son la 4, 3, 1 y la 5. En todas ellas, el porcentaje de población que se alojaba en estas condiciones supera el 11%.

Es dable observar que más del 60% de los hogares y aproximadamente la mitad de las personas viven en hoteles y pensiones. En segundo lugar, prevalece el alojamiento en piezas de inquilinato que representa un tercio de los hogares y poco más del 40% de las personas. Por último, un porcentaje similar de personas y hogares residen en casas tomadas. Aproximadamente el 5% de las personas residentes en hoteles y pensiones lo hacen asistidas económicamente por el Gobierno de la Ciudad.

En términos generales, sus características habitacionales más salientes son:

- El hacinamiento.
- La carencia de iluminación y ventilación suficientes.
- La necesidad de compartir baño, cocina y espacios comunes.
- La falta de privacidad.

Los hoteles, tanto como los inquilinatos y las casas tomadas, forman parte del mercado informal de la vivienda. Ello implica transgresiones en los aspectos

dominiales –falta de títulos de propiedad o de contratos de alquiler– o incumplimiento de normas de construcción de la Ciudad⁸⁸, que afectan tanto la estabilidad residencial como la calidad edilicia (constructiva y de acceso a servicios básicos) de la población que allí se aloja. De este modo, la gran flexibilidad de requisitos que ofrece esta modalidad para los sectores de escasos recursos, que no pueden acceder a la vivienda por la vía del mercado formal, se ve contrapezada por las características deficitarias del hábitat y los altos costos que esta forma de alojamiento supone. Tal precariedad habitacional se ve todavía más acrecentada cuando se trata de establecimientos hoteleros que carecen de habilitación correspondiente.

Las casas tomadas, por su parte, además de sus características deficitarias y de la inseguridad jurídica, se caracterizan por la proliferación de intermediarios que promueven el ingreso de las familias a esta modalidad de alojamiento. La población residente en esta forma de hábitat se haya permanentemente expuesta a desalojos por lo que la estabilidad residencial es aún más precaria⁸⁹ y se materializa en un descenso del tiempo de permanencia.

Respecto de esta modalidad de hábitat popular es de destacar la importancia que alcanza la problemática asociada a la fallida construcción de la Autopista Central 3. Como consecuencia de este suceso, tan sólo en la zona Norte de la Ciudad hay un total de 713 inmuebles expropiados, mayoritariamente ocupados. El Censo realizado en el marco de la Ley Nº 8 contabilizaba 4284 personas y 1036 familias residiendo en dichos predios. En la actualidad, la Traza alberga a 1.131 familias, aproximadamente, integradas por 6.000 personas. De ellas, 769 familias beneficiarias del Programa creado por la Ley, y 362 que no lo son⁹⁰.

En materia de población residente en hoteles, inquilinatos y casas tomadas es importante tener en cuenta que, su ya precaria estabilidad residencial, se ve profundizada por los efectos de los procesos de renovación urbana que conciernen a los barrios en la que se localizan prioritariamente las viviendas que encarnan esta modalidad habitacional, especialmente la zona Central y Norte de la Ciudad. Esta situación se vincula con el proceso de gentrificación, que se-

88 Clichevsky, N. (2000), "Informalidad y segregación urbana en América Latina. Una aproximación", Santiago de Chile, Cepal-Eclac: Serie Medio Ambiente y Desarrollo nº 28, citado en Mazzeo, Victoria y Roggi, María Cecilia (2012): "Los habitantes de hoteles familiares, pensiones, inquilinatos y casas tomadas de la Ciudad de Buenos Aires ¿dónde están? ¿de dónde vienen? ¿quiénes son? ¿cómo viven?".

89 Mazzeo, Victoria y Roggi, María Cecilia (2012): "Los habitantes de hoteles familiares, pensiones, inquilinatos y casas tomadas de la Ciudad de Buenos Aires ¿dónde están? ¿de dónde vienen? ¿quiénes son? ¿cómo viven?".

90 Sindicatura General de la Ciudad (2009): *Diagnóstico Especial Nº8-UPE-SGCB-2009. Intervención estatal destinada al abordaje del Déficit Habitacional en la Ciudad de Buenos Aires*.

ría impulsado tanto por la dinámica del mercado inmobiliario en el Área Central –y cuyo funcionamiento y consecuencias se detallan seguidamente a modo de ejemplo–, como por las políticas de relocalización de la población residente en casas tomadas llevada a cabo por el Ejecutivo Porteño.

Así, un estudio realizado en el Barrio de La Boca por la Universidad de Buenos Aires pone en evidencia que, de una muestra de 431 inmuebles originalmente relevados en el año 2000, 54,5% de los hogares visitados en 2008 ya no reside en esos inmuebles⁹¹. Asimismo, agrega que los nuevos hogares que llegan al barrio, logran insertarse en mejores condiciones que sus antiguos residentes y, por el otro, que esos antiguos residentes, cuando logran permanecer en su vivienda, lo hacen a costa de resignar comodidades⁹². En consecuencia, el análisis de las condiciones socio-laborales de la población residente en el Barrio permite concluir a los investigadores que *“[los hogares] si bien no logran permanecer y son paulatinamente desplazados por sectores mejor posicionados en el mercado de trabajo, el barrio continúa recibiendo población pobre en relación al resto de la ciudad”*⁹³, por lo que existe en proceso permanente y dinámico de expulsión-incorporación de población.

Los procesos de renovación urbana del Barrio de La Boca mostrarían una tendencia excluyente que se cristalizaría en una reducción de los espacios comunes y en un alza del precio de los alquileres⁹⁴. Como se dijo, esta renovación sería parte de un proceso más amplio de densificación y extensión del área central, en la que habrían proliferado los enclaves turísticos, comerciales y residenciales de alto nivel. Esta tendencia convergería con la orientación general asumida

91 Herzer, Hilda; Di Virgilio, Mercedes; Guevara, Tomás; Ramos, Julia; Vitale, Pablo e Imori, Marcela (2012): “Unos llegan y otros se van. Cambios y permanencias en el Barrio de La Boca”, página 173.

92 Ídem. Este proceso de renovación urbana ha alcanzado también a los barrios de San Telmo y Barracas, aunque en modos diferentes. Así, Herzer, Di Virgilio e Imori sostienen como hipótesis que “que las disparidades en cuanto a las transformaciones sociales y urbanas entre San Telmo y Barracas pueden explicarse no sólo por las distintas etapas del proceso de renovación que atraviesan y las disímiles intervenciones estatales y privadas orientadas a estas áreas, sino también por las profundas diferencias en la estructura urbana de los barrios, que generan procesos difícilmente asimilables. De esta manera, los indicadores revisados sobre condiciones habitacionales e inserción ocupacional muestran, entre 2005 y 2009, una evolución positiva en el caso de San Telmo (por ejemplo, menor vulnerabilidad laboral, menor hacinamiento, mayor nivel de acceso a la red de gas natural, menor extensión del uso compartido del baño, etc.), y tendencias ambiguas en el caso de Barracas, donde si bien existen importantes mejoras, también empeoran algunos de sus indicadores habitacionales”. Cf. Herzer, Hilda; Di Virgilio, Mercedes; Imori, Marcela (2012): “Transformaciones que se consolidan. Los procesos de renovación urbana en los barrios de San Telmo y Barracas”, página 157.

93 Herzer, Hilda; Di Virgilio, Mercedes; Guevara, Tomás; Ramos, Julia; Vitale, Pablo e Imori, Marcela (2012): “Unos llegan y otros se van. Cambios y permanencias en el Barrio de La Boca”, Página 186.

94 Herzer, Hilda; Di Virgilio, Mercedes; Guevara, Tomás; Ramos, Julia; Vitale, Pablo e Imori, Marcela (2012): “Unos llegan y otros se van. Cambios y permanencias en el Barrio de La Boca”.

por las políticas públicas, las que se habrían abstenido de intervenir para contrapesar los efectos negativos de los grandes emprendimientos inmobiliarios⁹⁵.

En segundo lugar, es dable afirmar que este proceso de gentrificación, que podría generalizarse a otras áreas de la zona Centro de la Ciudad, se complementa, en el caso de la problemática de la Traza de la Ex Autopista 3, con las políticas del Gobierno de la Ciudad que operan en un sentido convergente, es decir, promoviendo la relocalización de la población en situación de déficit en otras zonas de la Ciudad a los fines de favorecer el negocio inmobiliario, en lugar de favorecer la radicación, como postula la normativa vigente.

CONJUNTOS URBANOS Y BARRIOS MUNICIPALES

En la actualidad existen en la Ciudad 18 complejos habitacionales como parte del universo de Conjuntos Urbanos y Barrios Municipales, que totalizan 15.726 unidades funcionales⁹⁶. Según información proporcionada por la Sindicatura, en el año 2009 residían en dichos complejos un total de 81.383 personas. Esta población representa el 27% de aquella que se encontraba en situación de déficit habitacional en la Ciudad.

De acuerdo a los datos disponibles, los complejos más poblados son el Barrio Soldati y el Piedrabuena que, en conjunto, reúnen casi un 30% de la población que reside bajo esta modalidad. Conforme los datos relevados por al Sindicatura para 8 conjuntos habitacionales, 6 de ellos muestran incrementos poblacionales entre 2007 y 2009. La variación totaliza las 8094 personas.

En la actualidad, las características edilicias y habitacionales de los complejos son:

- Aparición de problemáticas constructivas con anterioridad al cumplimiento de la vida útil esperable para este tipo de construcciones.
- El consiguiente decrecimiento de la vida útil de los complejos.
- La ausencia de seguridad jurídica en materia de tenencia ya que, conforme la información disponible, provista por la Sindicatura en el año 2009, el nivel de escrituración de las unidades funcionales de los complejos oscilaba entre el 30% y el 98%, mientras que en promedio, la misma alcan-

95 Guevara, Tomás (2012): "Implementación de política habitacionales en contextos de renovación urbana. El Barrio de la Boca (1983-2009)".

96 Sindicatura General de la Ciudad (2009): *Diagnóstico Especial N°8-UPE-SGCB-2009. Intervención estatal destinada al abordaje del Déficit Habitacional en la Ciudad de Buenos Aires*.

zaba el 54%⁹⁷. Dicho nivel de escrituración resulta similar al recabado en el informe elaborado precedentemente.

- Un nivel de morosidad en el pago de las cuotas de adquisición de las viviendas cercano al 85%, según el informe de 2009 de la Defensoría de Pueblo de la CABA.
- Deficitario funcionamiento de los consorcios.

En este marco, las situaciones más críticas se refieren a:

- Roturas de caños de agua potable y consiguiente contaminación.
- Ausencia de conexión formal de cloacas.
- Condiciones deficitarias de la red de gas y utilización de gas envasado, con consiguiente aumento de costos y peligros de incendios y siniestros.
- Déficits de la red eléctrica.
- La recolección de basura no es domiciliaria, lo que genera acumulación de residuos.
- Los espacios verdes ausentes (Barrio Piedrabuena) o que denotan falta de mantenimiento (Barrio Ramón Carrillo)⁹⁸.
- Falta de iluminación.
- Rotura de pluviales y cañerías en general, que genera el anegamiento de calles provocado por la rotura de pluviales y cañerías en general.

POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE CALLE

La población en situación de calle engloba un conjunto diverso de personas y familias que atraviesan circunstancias diversas pero cuyo común denominador es el de carecer de techo. Su precariedad habitacional es tal que, aunque la situación de calle reviste características de problemática particular, resulta difícil concebirla siquiera como una modalidad de hábitat informal.

Desde el punto de vista cuantitativo, un primer relevamiento, efectuado en noviembre de 2007, arrojó un número de 1029 adultos en situación de calle⁹⁹. Un estudio posterior, efectuado por el Ministerio de Desarrollo Social en 2009, contabilizó 1950 personas, por lo que en dos años se habría producido un creci-

97 Cf. Ídem. A ello deben agregarse las falencias propias del proceso de registro de las escrituras, observadas por la auditoría en su Informe N°982. Proyecto AGCBA: 1.08.12. Instituto de la Vivienda - Atención a la Problemática Habitacional.

98 Ídem.

99 Sindicatura General de la Ciudad (2009): *Diagnóstico Especial N°8-UPE-SGCB-2009. Intervención estatal destinada al abordaje del Déficit Habitacional en la Ciudad de Buenos Aires.*

miento cercano al 100%¹⁰⁰. Finalmente, según una indagación ad hoc realizada por el GCBA, en 2010 se habría producido un descenso del número de personas, que pasó a 1287, descendiendo una vez más en 2011, cuando alcanzó las 876¹⁰¹.

En materia de infancia, el último relevamiento específico, realizado por el GCBA, data también del año 2007. El mismo detectó 798 niños y niñas en esa situación. En este caso, la mayoría de los niños eran varones, tenían entre 13 y 15 años.¹⁰²

La población adulta sin techo se localiza prioritariamente en los barrios del Centro, San Telmo, Balvanera, Once, San Cristóbal, Montserrat y Congreso, mientras que en el caso de los niños, los barrios son Chacarita, Once, Retiro y Constitución, es decir, en cercanías de los nudos ferroviarios.

Esta población se asienta prioritariamente en veredas y, en menor medida, plazas y edificios. La elección del lugar responde a criterios de funcionalidad: protección frente al frío y la lluvia, la existencia de redes institucionales o espacios de socialización. Asimismo, estos lugares deben permitir la adquisición de ciertas condiciones mínimas de privacidad, a la que vez que en ocasiones facilitan el desarrollo de actividades de evasión para sobrellevar las condiciones de vida¹⁰³.

Parte de esta población, en especial aquella que se encuentra sola, alterna su situación de calle con el pernocte en los dispositivos asistenciales públicos y no gubernamentales, fundamentalmente, en Paradores y Hogares de Tránsito. Ambos tienen en común su orientación a personas solas y la imposibilidad casi total de alojar familias. En cambio, se distinguen porque en los Paradores está vedada la permanencia diurna.

ENEMIGOS ÍNTIMOS: PROBLEMÁTICA HABITACIONAL Y MERCADO INMOBILIARIO EN CABA

Si bien como se ha señalado, el problema del déficit habitacional debe ser abordado desde una mirada relacional que ponga en relieve la dimensión so-

100 Ídem.

101 Si bien puede verse cómo se recogió la noticia en la prensa nacional - Cf. La Nación "Hay menos gente sin techo según la Ciudad" accesado 13 de noviembre de 2012 -, un análisis del estudio da cuenta de que sus características vuelven muy endeble los datos aportados: es un relevamiento de tipo "coincidental" cuya ficha técnica carece de información sobre los mecanismos de relevamiento así como de definición operativa de "situación de calle". Cf. Chequeado.com "Hay 678 personas en situación de calle en Buenos Aires."

102 Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (2007): Censo Niños, Niñas, Adolescentes en las calles de Buenos Aires.

103 Palleres, Griselda. y Rosa, Paula (2011): "Reproducción de prácticas y cotidianeidad: Políticas públicas y situación de calle en la ciudad de Buenos Aires".

cioeconómica, este posicionamiento no puede dejar de lado las variables estructurales que atraviesan esta dimensión. Tomando esto como punto de partida, es preciso analizar uno de los factores principales que incide en la situación habitacional, cualquiera sea la jurisdicción analizada: el mercado inmobiliario.

En perspectiva, el mercado inmobiliario porteño ha sido un actor fundamental en los cambios analizados en lo que antecede, en tanto que, a partir de la devaluación monetaria operada en 2002, su dinámica se ha caracterizado por una notable expansión, que ha culminado por incrementar sustantivamente el ya elevado valor de los escasos terrenos disponibles y las viviendas ofertadas para la venta. En esa línea, tal como podía observarse en el relevamiento anterior, la evolución del precio promedio de los terrenos, entre 2001 y 2006, había ascendido de u\$s 555 a u\$s 905. Los últimos datos disponibles, correspondientes al año 2009, arrojan una persistencia del alto costo, que se ubicaba en torno de los u\$s 916. En lo que hace a los valores del metro cuadrado de terreno, los mismos evidencian altas variaciones según la zona geográfica¹⁰⁴: los más costosos son aquellos localizados en el Eje Norte Tradicional, al que siguen en importancia los terrenos ubicados en la Zona Histórica y luego en la Zona de Reciente Desarrollo Residencial. Los elevados valores de los terrenos correspondientes a la Zona Histórica, brindan evidencia acerca del proceso de gentrificación¹⁰⁵ que la expansión del mercado inmobiliario porteño de las últimas décadas, habría provocado en ese espacio porteño y que fuera referido más arriba.

Sin embargo, es dable observar que esta dinámica expansiva cuyo impacto estructural redujo significativamente las posibilidades de acceso a una vivienda, para grandes contingentes poblaciones en la Ciudad, se vio desacelerada

104 El GCBA para el desarrollo de sus informes sobre Construcción y Mercado Inmobiliario considera a la CABA dividida en 10 zonas, formadas por barrios que presentan características homogéneas respecto a los siguientes indicadores (1) valores promedio del m² de departamentos para vivienda, (2) antigüedad de las unidades, (3) cantidad de departamentos ofertados, y (4) características que las distinguen del resto de la Ciudad. Así, la Ciudad queda dividida en las siguientes zonas 1) Zona Inmobiliaria Exclusiva, 2) Zona Central de Negocios, 3) Eje Norte Tradicional, (4) Zona Borde del Eje Norte, 5) Zona de Reciente Desarrollo Inmobiliario Residencial, 6) Eje Sur, 7) Zona Histórica, 8) Entorno Agronomía, 9) Eje Oeste y, 10) Entorno Devoto. Para ver el detalle de cada una de ellas, Cf. Centro de Estudios para el Desarrollo Económico (2012a): *Coyuntura Económica de la Ciudad de Buenos Aires* Nº 35, Página 140.

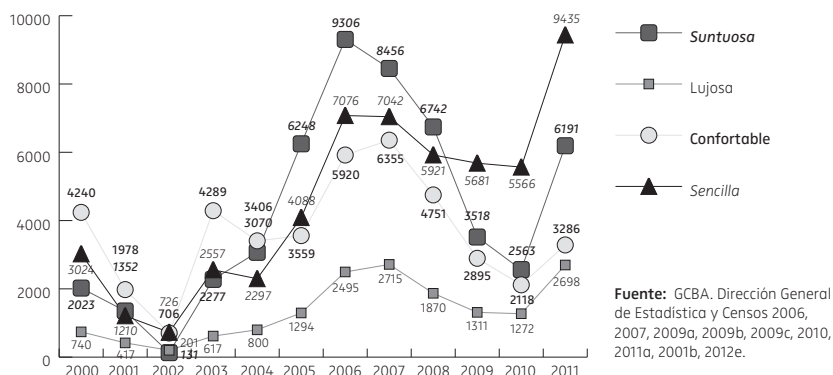
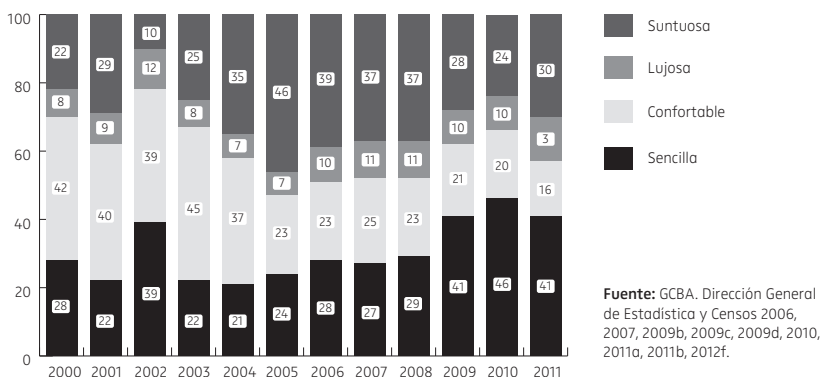
105 Este proceso, que sucintamente, da cuenta de una *dinámica expulsiva de apropiación del espacio urbano*, donde los sectores de mayores recursos –con la intermediación de los agentes del mercado inmobiliario y las políticas estatales permisivas– inician procesos de renovación y rehabilitación de zonas urbanas consideradas de “calidad” –por rasgos como su localización central y accesible, por la disponibilidad de servicios o por su valor histórico– desplazando, de manera concomitante, a los residentes habituales de dichas zonas –sectores de menores recursos en los centros urbanos tradicionales– hacia zonas periféricas, deterioradas y sin equipamiento social –dentro de la ciudad en el mejor de los casos, cuando no, fuera de ella–. Para más detalle, Cf. AGT - CELS (2009): *Infantilización del déficit habitacional: una temática invisible*. Capítulo 8.

durante los años 2008 y 2009, al igual que lo ocurrido con los restantes sectores económicos de la Ciudad. Ello se evidenció en la disminución de las solicitudes de permisos de construcción y en la reducción de las escrituras traslativas de dominio realizadas –incluyendo una importante disminución de las escrituras hipotecarias–. Esta desaceleración fue el resultado de mayor prudencia en las decisiones de producción y consumo de los agentes del propio mercado¹⁰⁶, actitud atribuible a las perspectivas generadas por la crisis mundial y su impacto local. No obstante, durante el año 2010 se observó una reversión de la tendencia registrada a partir de 2008, por ejemplo, en materia de escrituras traslativas de dominio, que continuó su suba también en 2011. Aún así, persistió el descenso de los permisos de construcción, que puso fin a la reactivación del sector iniciada en 2002. Como consecuencia, los permisos de construcción de vivienda nueva solicitados disminuyeron en 2010 casi a la mitad de aquellos requeridos en el año de mayor expansión –2006–.

Un análisis de las construcciones solicitadas desde la crisis del 2001 en adelante –según la categoría de la vivienda–¹⁰⁷ evidencia un predominio inicial de las construcciones sencillas y confortables. Sin embargo, a mediados de la década de referencia, las viviendas suntuosas ya acaparaban el porcentaje más alto de los permisos solicitados y, en conjunto con las lujosas, representaban más del 50% del total. Finalmente, los años recientes, en los que la construcción se ha desacelerado, se ha incrementado la proporción de viviendas sencillas pero las construcciones lujosas y suntuosas siguen representado, en promedio, aproximadamente un tercio de los permisos demandados.

106 Centro de Estudios para el Desarrollo Económico (2009): *Coyuntura Económica de la Ciudad de Buenos Aires* Nº 28, Dirección General de Estadística y Censos, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, diciembre

107 “Categorías de vivienda: “Sencilla: No podrán figurar más ambientes que: porche o vestíbulo, sala de estar o comedor, dormitorios, baño y toilette para cada cuatro locales de primera, cocina, lavadero, garaje, depósito, servicios centrales de calefacción, agua caliente y/o aire acondicionado. Confortable: no podrán figurar más ambientes que: escritorio, antecocina o antecomedor o comedor diario (siempre que su separación con el ambiente principal esté perfectamente definida), una habitación de servicio y un baño de servicio; un cuarto de planchar. El living y el comedor o el living - comedor no deben exceder en conjunto de 42mt² de superficie. Lujosa: no podrán figurar más que: ascensor en las unifamiliares; ascensor con acceso privado o un solo departamento por piso; ascensor de servicio, siempre que el mismo esté perfectamente caracterizado como tal; hasta tres habitaciones y tres baños de servicio, living o living - comedor que excedan los 42mt² de superficie. Suntuosa: no podrá figurar más que: aquellas que reuniendo las características indicadas en el inciso anterior, tengan su construcción complementada con detalles suntuosos e importantes ambientes de recepción, más de tres habitaciones y tres baños de servicio; pileta de natación, cuerpo independiente para vivienda de servicio, etc.”. Cf. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Anuario Estadístico 2006.

Gráfico Nº 20: Permisos solicitados según categoría de vivienda. CABA. 2000 - 2011**Gráfico Nº 21:** Porcentaje de permisos solicitados según tipo de vivienda. CABA. 2000 - 2011

Esta merma en la dinámica constructiva no implicó en modo alguno en la reducción del valor de las propiedades, sino que provocó su efecto opuesto. El alto costo de acceso a la vivienda –que, como vimos, no ha cesado de incrementarse más allá de las expansiones y desaceleraciones experimentadas por la actividad constructiva local– motiva la existencia de una alta demanda de alquileres. Esta dinámica, en un contexto de insuficiencia del crédito, trae como corolario, el

incremento del precio de los mismos¹⁰⁸. Esta situación se convierte en un círculo vicioso en la medida en que la suba del costo de los alquileres restringe las posibilidades de las familias de invertir una parte de sus ingresos en la adquisición de una vivienda propia.

El panorama habitacional en la Ciudad tiene entonces, un elemento más que abona la descripción de “empeoramiento”: el déficit existe, tiene un “núcleo duro” y en términos de la dinámica del mercado inmobiliario, es una situación que, en estas condiciones, sólo puede empeorar y aumentar. Es por eso que, a continuación, otro actor debe entrar en la escena analizada; es el actor principal sin dudas, pero su libreto se muestra, cada vez más raleado de contenido para el problema que se le plantea ante sus ojos.

LA “PERMANENTE” EMERGENCIA HABITACIONAL EN LA CABA

Una dimensión analítica ineludible para comprender el escenario en el que debe leerse la situación habitacional en la CABA, es la vinculada a la existencia, aplicación y consistencia de los marcos legales que este territorio se ha dado para enfrentar la problemática habitacional y sus diversas aristas. Específicamente, una de las características de los últimos años han sido los recurrentes vetos a las leyes en materia de vivienda, que de por sí resultan problemáticos porque no fueron encarados de manera integral y con vínculos certeros con la realidad sobre la que dicen legislar. Por otro lado, desde el Poder Legislativo han sido escasas las iniciativas de proyectos de ley tratadas y, aun menores, los proyectos que se han convertido en leyes.

Puntualmente, en 2004 se sancionó la Ley Nº 1408 por la que se declaró la emergencia habitacional por un plazo de tres años en el ámbito de la CABA, entendiendo como tal la situación en que se encontraban los ocupantes de casas o edificios con sentencia judicial firme de desalojo, habitantes de los Núcleos Habitacionales Transitorios y Asentamientos de la Ciudad, ocupantes de viviendas en situación de hacinamiento, inhabitables o en estado obsoleto, los alojados en hoteles o pensiones y las personas viviendo en situación de calle¹⁰⁹. Posteriormente, la Ley recibió un veto parcial por parte el Poder Ejecutivo mediante Decreto Nº 1611/04, en lo vinculado a la definición de emergencia habitacional y a la suspensión de los desalojos administrativos de los bienes de dominio privado del GCBA.

108 En el Eje Norte, este proceso se agrava dado que la posibilidad de ofrecer departamentos a turistas contribuye a la reducción de la demanda local. Cf CEDEM (2009), página 131.

109 Ley Nº1408/04, Art. 2.

En 2007, la Legislatura consideró pertinente prorrogar por tres años más la Ley de Emergencia Habitacional mediante la Ley Nº 2472 que fue promulgada por el Poder Ejecutivo a través del Decreto Nº 1677/07. A fines de 2008, se votó una nueva ley –la Nº 2973– que declaraba nuevamente la emergencia e insistía con la suspensión de los desalojos. En particular, este nuevo instrumento legal consideraba a la emergencia habitacional como la situación en la que se encontraban los siguientes grupos familiares y/o personas residentes en la Ciudad de Buenos Aires:

- Ocupantes de viviendas de infraestructura deficitaria con ingresos por debajo del nivel de pobreza; Ocupantes de viviendas en situación de inhabitabilidad;
- Habitantes de Núcleos Habitacionales Transitorios, asentamientos y villas de la Ciudad que carecieran de un espacio vital suficiente, de acceso al agua potable y cualquier otro servicio básico;
- Beneficiarios de los programas de emergencia habitacional del Ministerio de Desarrollo Social, incluyendo a quienes se encontrasen alojados mediante subsidios, en hoteles, pensiones y otros;
- Personas en situación de calle.

Asimismo, la Ley constituye el “Fondo para la Emergencia Habitacional”, el que debería asignarse, exclusivamente, a programas existentes o creados por Ley específica que tengan por objeto las soluciones habitacionales transitorias o definitivas para los grupos familiares y/o personas objeto de esta normativa. Igualmente, en su articulado se insiste con la suspensión de los desalojos en la CABA, de todos aquellos inmuebles pertenecientes al GCBA, utilizados con uso manifiesto de vivienda, que hasta la fecha de promulgada la Ley se encontrasen ocupados por grupos familiares en situación de pobreza crítica.¹¹⁰

Sin perjuicio de ello, la norma fue vetada por el Poder Ejecutivo de CABA el 9 de enero de 2009 mediante Decreto Nº 9/09. Allí, respecto de la suspensión de los desalojos de los inmuebles de propiedad de la Ciudad, el Poder Ejecutivo señala que *“por cuanto para determinar cuáles serán los casos encuadrables en el citado Artículo [se refiere al art. 4 del proyecto que disponía la suspensión de los desalojos] y la situación de pobreza crítica de los ocupantes de los inmuebles, se requiere la previa intervención de profesionales idóneos que, luego de una evaluación socio ambiental particularizada, individualicen concretamente*

110 Ley Nº 2973/06, Art. 4.

a aquellos que se encuentran alcanzados por tal situación”¹¹¹. Asimismo, entre los fundamentos del veto se encuentran que *“la suspensión de los desalojos de los referidos inmuebles profundiza la situación de crisis habitacional por la que atraviesan sus ocupantes, al impedir otorgar una respuesta habitacional definitiva, toda vez que el Ministerio de Desarrollo Social toma intervención al momento del desahucio con el objeto de brindar una solución acorde a los estándares de seguridad, salubridad y habitabilidad”*¹¹².

En lo que sigue, se dará cuenta de algunos de los instrumentos generados desde el ámbito estatal durante el período analizado en materia habitacional que, sin embargo, no han modificado las tendencias antes descritas.

OTRAS TRANSFORMACIONES NORMATIVAS RELACIONADAS CON LA TEMÁTICA HABITACIONAL

En medio del proceso antes analizado, en el año 2008, se aprobó el Plan Urbano Ambiental (PUA - Ley Nº 2930/08), el cual se propone ser *“el soporte del proceso de planeamiento y gestión de la Ciudad, como política de Estado, a partir de la materialización de consensos sociales sobre los rasgos más significativos de la ciudad deseada y la transformación de la ciudad real, tal que dé respuesta acabada al derecho a la Ciudad para todos sus habitantes”*¹¹³. En este marco –en el que se define la Ciudad como un espacio integrado, policéntrico, plural, saludable y diverso–, la problemática que atraviesa a los sectores de menores recursos y principalmente afectados por las deficiencias que el PUA pretende encarar, es reseñada como un foco de intervención específico, en tanto, *“los objetivos del PUA se refieren tanto a la mejora del hábitat de los sectores sociales de menores ingresos, como a las condiciones de calidad ambiental que debe guardar el hábitat residencial en su conjunto, con la debida preservación de las características singulares que otorgan identidad y diversidad a los distintos espacios urbanos.”*¹¹⁴

En este sentido, para cumplir con la promoción de políticas de vivienda asequible para la población en situación de déficit habitacional, el PUA postula un conjunto de acciones diversas, tales como: facilitar la resolución habitacional de los sectores socioeconómicos con dificultades de acceso al mercado inmobilia-

111 Decreto Nº 9/09, párrafo 7.

112 Decreto Nº 9/09, párrafo 8.

113 Ley Nº 2930/08, Art. 3.

114 Ley Nº 2930/08, Art. 8.

rio; implementar e intensificar las acciones de mejoramiento de las situaciones habitacionales críticas que puedan ser resueltas sin traslado (urbanización de villas; regulación de intrusiones; mejoras en inquilinatos, hoteles y pensiones; resolución de conjuntos habitacionales); implementar soluciones de las restantes situaciones habitacionales (ocupación del espacio público; casas y edificios tomados) asignando a dicho fin el uso de inmuebles fiscales (predios resultantes de las expropiaciones, autopistas, etcétera).

Este instrumento –que, tal como indica un informe de la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires “*es uno de los ejes prioritarios de la política pública de la Ciudad según se desprende en la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires; [y es] la Ley marco a la que deberán ajustarse todos los códigos específicos en materia urbanística, ambiental y de la edificación*”¹¹⁵–, aún no ha mostrado cabalmente su capacidad de incidencia en lo que hace la problemática habitacional que él mismo se plantea.

Otra herramienta legal relevante del período analizado, es la Ley Nº 3706/10 sobre “Protección y Garantía Integral de los derechos de las personas en situación de calle y en riesgo a la situación de calle”. En su Art. 2, considera como “*personas en situación de calle*” a las personas o grupos familiares que habiten en la calle o espacios públicos de la CABA en forma transitoria o permanente y/o que utilicen o no la red de alojamiento nocturno y considera como “*personas en riesgo de la situación de calle*” a los hombres o mujeres adultos o grupo familiar, sin distinción de género u origen, que padezcan al menos una de las siguientes situaciones: que se encuentren en instituciones de las cuales egresarán en un tiempo determinado y estén en situación de vulnerabilidad habitacional; que se encuentren debidamente notificados de resolución administrativa o sentencia judicial firme de desalojo; que habiten en estructuras temporales o asentamientos, sin acceso a servicios o en condiciones de hacinamiento.

Estas definiciones vinieron a ratificar que la respuesta al déficit habitacional de estos sectores no podía ser únicamente la de los paradores u hogares de tránsito. Por lo que esta normativa vino a ratificar la exigencia de la necesidad de crear otros instrumentos de política pública que abordaran esta problemática. Sin embargo, también en este caso, la posición del Poder Ejecutivo se vincula con una mirada nuevamente restrictiva y regresiva respecto del “derecho a la Ciudad” que dice sostener, por ejemplo, en el PUA. A través del Decreto Nº 42/11, el Ejecutivo derogó el Art. 5 de dicha Ley, con un argumento general que imputa imprecisión, al reconocimiento que dicha Ley realizaba sobre este dere-

115 AGCBA (2011): Informe Final de Auditoría PROYECTO Nº 1.10.16, Plan Urbano Ambiental. Relevamiento, página 5.

cho. Mientras el artículo vetado señalaba *“como una atribución de libertad sobre el uso igualitario y no discriminatorio del espacio público, su uso y disfrute y el derecho al acceso a los servicios por parte de todos los habitantes, conforme los principios constitucionales”*¹¹⁶, el veto señalaba que la definición brindada no se condecía con *“los mismos principios constitucionales a los que remite, amén de adolecer de un importante grado de imprecisión que generaría dificultades en su eventual aplicación”*¹¹⁷

Por último es importante mencionar la Ley sobre prioridad de niños, niñas y adolescentes en materia de vivienda (Ley Nº 4042/11) que introduce modificaciones a la Leyes Nº 341/00 (Operatoria de créditos)¹¹⁸ y Nº 1251/03¹¹⁹ (Creación del Instituto de Vivienda de la Ciudad - IVC), estableciendo la prioridad a los hogares integrados con niñas, niños y adolescentes para el otorgamiento de créditos, subsidios o adjudicación de inmuebles u otra prestación habitacional. Como se verá más adelante, las dinámicas que caracterizan la implementación de programas por parte del IVC, hacen a estos instrumentos, más declarativos que operatorios a la hora de encarar el impacto del déficit habitacional en la infancia de CABA.

En síntesis, hasta aquí, la *normativa permanentemente vetada* que prorrogue una emergencia que no se encara como tal, sumada a la ausencia de soluciones efectivas y claras, dan cuenta de la ausencia de voluntad política para encarar la temática habitacional; ausencia de voluntad que puede ser considerada casi como una *“política de estado”* sin temor a incurrir en exageraciones interpretativas.

FRAGMENTACIÓN DE LA PROBLEMÁTICA HABITACIONAL COMO POLÍTICA DE ESTADO

Si bien las leyes, decretos y planes, son las declaraciones de principios del Estado, la asignación de recursos y definición de los actores institucionales que intervienen en un campo problemático específico, son los instrumentos a través de los cuales el Estado “traduce” operativamente su manera de pensar y presentarse ante la sociedad. Y es allí, donde las brechas dan cuenta de “lo no dicho” en la letra escrita. En lo que aquí se analiza, el Estado local piensa, inter-

116 Ley Nº 3706, Art. 5.

117 Decreto Nº 42/11.

118 Cf. “Programas que atienden la problemática habitacional en CABA”, Punto 1.1. http://asesoria.jusbaires.gob.ar/sites/default/files/anexo_Programas.pdf

119 Cf. “Mapa de Actores Estatales en Problemática Habitacional CABA”, Página 10. http://asesoria.jusbaires.gob.ar/sites/default/files/anexo_MapActores.pdf

viene y decide la política habitacional a través de diversos actores –el Ministerio de Desarrollo Económico, Ministerio de Desarrollo Social y Ministerio de Desarrollo Urbano–. A continuación se detallan sus funciones, incumbencias y modalidades de intervención, así como las tendencias que han mostrado estos actores en el período analizado. A modo de adelanto, esta profusión se encuentra lejos de representar un enfoque multidimensional, multiactoral e integral de la problemática, más bien da cuenta de una forma de intervención dispersa y sin visos de articulación.

MINISTERIO DE DESARROLLO ECONÓMICO (MDE)

La intervención habitacional del Ministerio de Desarrollo Económico (MDE) se caracteriza, en primer lugar, por la importancia a nivel de la concentración de programas y mecanismos, y en segundo lugar, por una superposición importante de actividades y diferentes niveles de organismos que no se encuentran claramente interconectados. Un mapeo de las funciones, programas y conexiones entre estos componentes muestra claramente, el aporte de fragmentación a un campo que demanda integralidad, generado desde el propio diseño institucional del Estado local.

Si bien podría aducirse que esta situación caracterizó en el pasado a la política habitacional porteña, incluso la puesta en funcionamiento, en 2011, de la Secretaría de Hábitat e Inclusión (SECHI)¹²⁰ no ha modificado esta tendencia a la dispersión. Dicha Secretaría tiene entre sus funciones la de *“coordinar las acciones de las diferentes áreas del GCBA para una intervención integral en las villas y barrios vulnerables, mediante proyectos de urbanización, urbanismo social, proyectos sociales, culturales, deportivos, educativos, etc. para lograr el acceso de la población a las políticas y programas del Estado”*.

La SECHI está integrada por dos organismos fuera de nivel con competencia habitacional: el Instituto de la Vivienda de la Ciudad (IVC)¹²¹ –continuador jurídico de la Comisión Municipal de la Vivienda– que mantiene la autarquía administrativa y financiera y tiene como misión planificar y ejecutar las políticas habitacionales definidas por el GCBA para dar respuesta definitiva a los problemas de vivienda de los sectores de menores recursos y la *Unidad de Gestión de*

120 Decreto 660/2011.

121 Cf. Mapa de Actores Estatales en Problemática Habitacional CABA”. http://asesoria.jusbaires.gob.ar/sites/default/files/anexo_MapActores.pdf

*Intervención Social (UGIS)*¹²²— que tiene a cargo la atención de las situaciones de emergencia en villas y asentamientos, que ante solicitudes explícitas proveen materiales y la mano de obra, ya sea a través de las cuadrillas especializadas para la realización de obras de refacción y/o mantenimiento de viviendas en emergencia, con las que cuenta esa Unidad, o a través del sistema de cooperativas de trabajo.

Otro de los actores a considerar en la órbita del MDE es la *Corporación Buenos Aires Sur (CBAS)*¹²³, *Sociedad del Estado*, también un organismo fuera de nivel orientado a desarrollar actividades de carácter industrial, comercial, explotar servicios públicos con el objeto de favorecer el desarrollo humano, económico y urbano integral de la zona, a fin de compensar las desigualdades zonales dentro del territorio de la Ciudad. Para ello tiene competencia en el Área de Desarrollo Sur en la CABA. A partir del 2008, el Poder Ejecutivo modificó la composición de los organismos responsables de las tareas de urbanización y provisión de servicios públicos en las Villas de Emergencia con la firma de un Convenio de Cooperación y Asistencia entre la UGIS, el IVC y la CBAS, según el cual el IVC “encomienda” a la realización de tareas de urbanización y construcción de Villas a la CBAS y tareas de mantenimiento y la atención de las situaciones de emergencia a la UGIS. Esta división se mantiene hasta la actualidad y se van asignando tareas específicas a través de un sistema de mandas.

En este escenario, para visualizar más claramente los elementos que dan cuenta de una política habitacional fragmentada, es preciso considerar, en primer lugar, la profusión de programas habitacionales a cargo del IVC. El mismo tiene formalmente a su cargo once programas diferentes, cuyo detalle, a continuación, da cuenta de la forma en que se encara la problemática¹²⁴:

- a. PROGRAMA CRÉDITOS INDIVIDUALES LEY Nº 341: Este instrumento busca otorgar créditos para la adquisición de viviendas únicas y permanentes destinados a familias de escasos recursos que deben acreditar un ingreso mínimo de \$2300. Para ello, pueden buscarse propiedades en la CABA o, excepcionalmente, hasta un radio máximo de 40 km.¹²⁵.

122 Cf. *Idem*.

123 Cf. *Idem*.

124 Cf. “Programas que atienden la problemática habitacional en CABA”. http://asesoria.jusbaires.gob.ar/sites/default/files/anexo_Programas.pdf

125 En agosto 2012 se estableció un nuevo sistema de montos máximos del crédito y nuevos criterios de distribución. Para la adjudicación de los créditos se dispusieron criterios de ponderación en base a puntajes establecidos por la situación del grupo familiar, la situación de la vivienda en la que habita, la situación de ingresos, entre otros.

- b. PROGRAMA PRIMERA CASA B.A.: Durante el año 2012 se lanzó este programa que busca brindar créditos hipotecarios a través del Banco Ciudad para la adquisición de inmuebles para vivienda única, familiar y de ocupación permanente en toda la CABA y en el Gran Buenos Aires. Se adjudican créditos mensualmente a través de un sistema de puntaje que considera tres factores: las condiciones de vivienda, la situación familiar y los ingresos —en este último caso, contar con ingresos individuales netos mensuales entre \$2.300 y \$9.200 y conjuntos entre \$2.300 y \$11.500—.
- c. PROGRAMA CONJUNTO DE VIVIENDAS COLONIA SOLA: Este programa busca normalizar la compra realizada por la Asociación Mutual Colonia Solá al Ente Nacional de Administración de Bienes Ferrovianos (E.N.A.B.I.E.F.) del predio donde se asienta dicho conjunto habitacional; realizar la subdivisión en propiedad horizontal del mismo y efectuar la rehabilitación integral del conjunto habitacional Colonia Solá.
- d. PROGRAMA DE AUTOGESTIÓN PARA EL DESARROLLO DE LA VIVIENDA GENERAL: otorga créditos hipotecarios destinados a la compra y/o construcción de viviendas, cuyos beneficiarios sean hogares de escasos recursos y en situación crítica habitacional conformados en organizaciones colectivas con personería jurídica. Si bien el Programa no cuenta con información presupuestaria y de metas, desagregadas, la información a la que se tuvo acceso por medio de entrevistas, da cuenta de que entre el año 2000 y el 2007, se compraron 110 terrenos de los cuales de terminó sólo 1 obra. A partir de 2007, se seleccionaron las obras más avanzadas (entre 46/50). A 2012 se terminaron 12. La prioridad es avanzar con las ya iniciadas.
- e. PROGRAMA DE REHABILITACIÓN DEL HÁBITAT DE LA BOCA (PRHBLB): El Programa está orientado a mejorar las condiciones de habitabilidad en los conventillos, revalorizando el hábitat y la arquitectura popular como patrimonio histórico y cultural de la Ciudad.
- f. PROGRAMA DE RECUPERACIÓN URBANA DE EDIFICIOS EXISTENTES: El Programa está orientado a construir viviendas aprovechando estructuras o edificaciones pre-existentes.
- g. PROGRAMA VIVIENDA PORTEÑA: El Programa tiene como objetivo posibilitar la implementación de proyectos inmobiliarios para la construcción de edificios de propiedad horizontal y la venta financiada de unidades funcionales con destino a vivienda única y permanente. El Banco Ciudad financia la construcción de las viviendas y en segundo término la entidad financiera y el IVC otorgan los créditos hipotecarios a los compradores.

Estos emprendimientos están direccionados hacia una franja de ingresos medios superiores a \$4.500.- de ingresos del núcleo conviviente. Su evolución presupuestaria 2006 - 2010 y las correspondientes al crédito vigente para este Programa han sido erráticas. La evolución del gasto devengado demuestra aumentos en términos absolutos y la información relativa a metas físicas resulta inconsistente, por lo que no es posible realizar un adecuado análisis prestacional.

- h. PROGRAMA DE REHABILITACIÓN Y MANTENIMIENTO DE CONJUNTOS Y BARRIOS CONSTRUIDOS POR LA EX COMISIÓN MUNICIPAL DE LA VIVIENDA: Este programa involucra a los barrios Soldati, Piedrabuena, Castex, Castro, Nágera, Semana de Mayo, Rivadavia I, Rivadavia II, Illía, Consorcio 16, Savio III. El Programa incluye tareas de mantenimiento de red cloacal y pluvial, mejoramiento del suministro de gas y agua, reparación de muros exteriores y carpinterías, aislación de techos, fachadas y muros medianeros, humedad de cimientos, recuperación estructural, terminación de viviendas, arreglo y rehabilitación de ascensores, reconstrucción de veredas, rehabilitación de áreas exteriores, iluminación, pintura, albañilería, parqueización.
- i. PROGRAMA NUESTRA CASA DE AHORRO PREVIO PARA ORGANIZACIONES SOCIALES: El Programa busca movilizar el mercado inmobiliario de tierras en sectores de la Ciudad deprimidos, facilitar el acceso a la vivienda a sectores de ingresos medios - bajos carentes de vivienda propia, que por sus ingresos no puede acceder por sus propios medios al mercado inmobiliario y lo hacen a través de una organización social. Dentro de este programa se encuentra la finalización de las Obras encaradas bajo la Operatoria Terreno, Proyecto y Construcción (según programa) / Ahorro Previo con Organizaciones Sociales (Ahpros).
- j. PROGRAMA PLAN FEDERAL DE MEJORAMIENTO DE VIVIENDAS "MEJOR VIVIR". El Programa consiste en la refacción y/o reacondicionamiento de viviendas deterioradas, con una antigüedad mayor a los 30 años y que no hayan sido construidas por entes estatales, destinado a familias propietarias de vivienda única y que por razones económicas no pueden realizar el mantenimiento de sus viviendas. El programa emana de un convenio suscripto por el IVC con el Ministerio de Planificación de la Nación, que aporta el financiamiento.
- k. PROGRAMA DE RECUPERACIÓN DE LA TRAZA DE LA EX AUTOPISTA 3: El Programa busca mejorar la recuperación de los inmuebles de la Traza destinados a vivienda, brindando soluciones habitacionales económicas

y definitivas a sus habitantes y revalorizando asimismo el espacio público colindante.

Si se considera la performance del IVC en la implementación de estos programas, en lo que hace a las soluciones habitacionales provistas, cabe señalar en primer lugar, falta de confiabilidad de la información disponible ya que, mientras que en respuesta al oficio remitido por la AGT en el marco de la presente investigación¹²⁶, indica la provisión de 1910 soluciones habitacionales durante los años 2008 y 2009, la información consignada por la Comisión de Vivienda de Legislatura¹²⁷ daba cuenta de 1565 soluciones.

En segundo lugar, en general han descendido las metas ejecutadas de los Programas de Vivienda de Ahorro Previo y Mejor Vivir. Tan sólo el Programa de Rehabilitación de Conjuntos Urbanos aumentó exponencialmente el cumplimiento de metas pasando de 10.402 a 202.446 familias beneficiadas. Por otra parte, el IVC ha informado que otorgó 491 créditos en el marco de la Ley Nº 341 durante el período 2008 a 2012, mientras que las Cuentas de Inversión informan 1810 familias beneficiadas durante los años 2008 y 2009. A esta situación se suma el hecho de la ausencia de información para los dos últimos ejercicios presupuestarios. En el caso del Programa de Vivienda Porteña, el IVC indica 54 soluciones habitacionales, mientras que la Cuenta de Inversión de 2009 reseña 924 familias beneficiadas. En este sentido, también se verificó un descenso en las intervenciones de los restantes programas, tanto en los autogestivos para sectores populares como en los orientados a las capas medias.¹²⁸

Retomando la descripción de la “derivación de funciones” por parte del IVC, debe reseñarse que, bajo la responsabilidad principal de la CBAS se encuentra el *Programa Prosur Habitat - Programa de Regularización y Ordenamiento del Suelo Urbano* que se propone dar soluciones al problema de urbanización en los asentamientos informales en la Zona Sur de la CABA. El ProSur Hábitat es un programa de mejoramiento integral de asentamientos informales y el hábitat existente articulando territorialmente distintas políticas públicas como proceso de la integración con participación social. La meta es la integración física y social de los habitantes de los asentamientos. El programa contempla la regularización dominial de estos asentamientos informales, integrando urbanística y socialmente a sus pobladores; contribuir a mejorar la calidad de vida en lo que

126 Respuesta del IVC al Oficio Nº1251/AGT/2012.

127 Comisión de Vivienda de la Legislatura (2010): “Buenos Aires Sin Techo. La Ausencia de políticas de acceso a la vivienda: una violación a los derechos humanos”.

128 Respuesta del IVC al Oficio Nº1251/AGT/2012.

hace a condiciones sanitarias, viviendas y medio ambiente; encauzar el crecimiento de los asentamientos, propiciando políticas de prevención de ocupaciones, y defensa de espacios libres. Sobre este programa no se ha podido recabar información presupuestaria específica y desagregada ni sobre sus metas físicas.

En general todo lo relativo a programas definitivos en la CABA ha sido la escasa la información disponible que se ha podido acceder.¹²⁹ Asimismo, la creación de la UGIS y la transferencias de Programas al IVC dificultan este análisis, aunque permiten observar que las intervenciones realizadas en el Programa de Radicación de Villas son cada vez más conceptualizadas en términos de atención de la emergencia (aproximadamente, entre 22.000 y 25.000 al año), al tiempo que aquellas que realiza la Corporación, consisten básicamente en la realización de talleres para definir proyectos de urbanización. Entre 2008 y 2010, la Cuenta de Inversión señala la formulación de 1 proyecto por año. En términos cuantitativos absolutos, el total de soluciones habitacionales informado por el IVC –que incluyen las construcciones de la Corporación Buenos Aires Sur–, es de 3454 para el período 2008 - 2012. Ello significa un promedio anual de 690,8 “soluciones habitacionales”, de las cuales 635 fueron provistas por la Corporación Buenos Aires Sur y 2819, por el IVC.

Sin perjuicio del análisis anterior, es importante destacar la creación de la Unidad de Proyectos Especiales para la Cuenca Matanza - Riachuelo que, hasta mediados de 2012 dependía del IVC y luego pasó a depender de Corporación Buenos Aires Sur. Esta unidad está a cargo de las relocalizaciones de numerosas familias de villas y asentamientos que habitaban sobre el camino ribereño de ese cauce en la jurisdicción de la Ciudad, en el marco de la ejecución de la sentencia en el caso “Mendoza Beatriz Silvia y Otros c/ Estado Nacional y otros s/ Daños y Perjuicios, daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza – Riachuelo” dictada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) en 2008 en pos del saneamiento de la Cuenca Matanza Riachuelo (CMR). En consecuencia, se dispuso la relocalización de los habitantes de aquellas villas y asentamientos que residían sobre dicho camino y, como contrapartida, la garantía de una solución habitacional definitiva para los mismos. La construcción de estas viviendas se encuentra financiada por el Convenio Marco del Subprograma Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios –Saneamiento de la Cuenca Matanza– Riachuelo - Primera Etapa, 21 de noviembre de 2006, que fue suscripto por la CABA. Este subprograma se encuentra en el marco del Programa Fede-

129 Del total de programas presupuestarios del IVC, 9 registran falta de información para al menos un ejercicio presupuestario de los años 2008, 2009 y 2010.

ral de Construcción de Viviendas a cargo del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios del Gobierno Nacional (MINPLAN).

Para comprender mejor esta intervención y su importancia en el marco de la problemática en cuestión, es importante tener en cuenta que el 86% de las villas ubicadas en la CABA se sitúa en la zona de influencia de la Cuenca Matanza-Riachuelo; de las 16 villas ubicadas en la CABA, 12 de ellas se encuentran en la zona determinada como de influencia de la Cuenca Matanza-Riachuelo, por estar situadas dentro de la circunscripción de los CGPC Nº 4, 8 y 9.¹³⁰

Como consecuencia de este proceso de relocalización, a partir del 2011, el GCBA inició la ejecución de acciones necesarias para poner en marcha las referidas relocalizaciones. Principalmente se dispuso la “*mudanza*” hacia el sur de la Ciudad de más de 1500 familias que habitaban sobre el camino de sirga en dicha jurisdicción. Específicamente, se trabajó en diversos complejos habitacionales ubicados principalmente en la Comuna 8 (Villa Lugano, Villa Riachuelo y Villa Soldati) y de manera parcial en la Comuna 9 (Mataderos, Liniers y Parque Avellaneda). A octubre de 2012, se han relocalizado en la CABA: los asentamientos Luján (29 familias), El Pueblito (128 familias) y Magaldi (116 familias); sólo restan relocalizar en la CABA la Villa 21-24 (1334 familias) y la Villa 26 (215 familias)¹³¹.

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL (MDS)

En lo que hace al abordaje que desde el Ministerio de Desarrollo Social (MDS) se hace de la problemática habitacional – frente a situaciones puntuales y de emergencia – los programas se encuentran bajo la órbita de la Subsecretaría de Fortalecimiento Familiar y Comunitario, en el marco de la Dirección General de Asistencia Inmediata. La misma cuenta con los siguientes instrumentos: el Programa Buenos Aires Presente (BAP)¹³², Programa Integrador para Personas sin Techo (Hogares) y Paradores Nocturnos, el Programa Atención para Familias en

130 Sindicatura CABA (2010): Diagnóstico Especial Nº 1-GDEN- SGCBA/10, Páginas 37-38.

131 Para el caso de Provincia de Buenos Aires, Puente Bosch, Avellaneda (18 familias), El Amanecer, Lomas de Zamora (24 familias), Barrios Mi Esperanza, Don Juan, El Mosquito, Los Ceibos y La Saladita de La Matanza (180 familias), y Asentamientos del Municipio de Lanús (349 familias) y Asentamientos del Municipio de Lomas de Zamora (24 familias). Cf. La dimensión social de las relocalizaciones: el fallo “Mendoza” y los derechos de la infancia en la zona sur de la CABA. Documento de Trabajo Nº 16.

132 Cf. “Programas que atienden la problemática habitacional en CABA”. http://asesoria.jusbaires.gob.ar/sites/default/files/anexo_Programas.pdf

Situación de Calle, el Programa de Apoyo Habitacional (Hoteles) y el Programa de Vivienda Transitoria¹³³. Considerando sus particularidades se puede señalar:

- a. PROGRAMA BUENOS AIRES PRESENTE (BAP) – LÍNEA 108: orientado a la atención de personas y familias en condición de riesgo social, afectadas por situaciones de emergencia o con derechos vulnerados y, en general, a población en situación de calle con necesidad de orientación, información y asesoramiento sobre servicios sociales. La línea 108 –que funciona las 24 horas, los 365 días del año–, brinda asesoramiento integral sobre recursos sociales del Ministerio y otras áreas gubernamentales, y receptiona solicitudes para derivación al sistema de calle de personas y/o poblaciones en situación de riesgo, emergencia y/o vulnerabilidad social. En particular, es de destacar las asistencias provistas por el Programa Buenos Aires Presente (BAP), que se han incrementado en un 137% desde 2008. No obstante, se registran aumentos progresivos de presupuesto y niveles altos de ejecución.
- b. PROGRAMA INTEGRADOR PARA PERSONAS SIN TECHO (Hogares): busca albergue, comida, atención y tratamiento profesional a las personas en situación de calle. Desde el punto de vista presupuestario se observa de 2003 hasta 2010, una pérdida de importancia relativa del Programa al interior del Ministerio.
- c. PROGRAMA DE PARADORES: brinda alojamiento nocturno pero, a diferencia de los hogares, no exigen la concurrencia diaria de la persona. Brindar, con carácter inmediato y de emergencia, servicio de pernocte durante la noche, comida y atención profesional social, psicológica y médica. El mismo ha registrado un incremento importante del presupuesto pero los niveles de ejecución son más altos en comparación con el crédito vigente que con el presupuesto sancionado.
- d. PROGRAMA PARA FAMILIAS EN SITUACIÓN DE CALLE: El programa otorga un subsidio con la finalidad de mitigar la emergencia habitacional de los residentes en el ámbito de la CABA. El subsidio debe ser destinado indistintamente a: a) Cubrir gastos de alojamiento, y/o b) Cubrir los gastos emergentes de créditos hipotecarios otorgados por el IVC y/o c) La obtención de una solución habitacional definitiva. Al igual que lo ocurrido hasta el año 2008¹³⁴ este es el Programa que asiste al mayor número de per-

133 Cf. Ídem.

134 Cf. Ídem.

sonas desde el Ministerio de Desarrollo Social. Más aún, el crecimiento del mismo resulta notable desde 2007. En ese momento atendía 7787 personas –es decir, un incremento del 872% respecto del año anterior–, mientras que en la actualidad asiste a 9179 personas.

- e. PROGRAMA DE APOYO HABITACIONAL (HOTELES): El Programa otorga incentivos a las personas solas o los grupos familiares que fueran alojados en hoteles en el marco de los Decretos Nº607/97, 895/02 y 1234/04, a efectos de facilitar su alojamiento transitorio hasta tanto accedieran a una vivienda definitiva. Luego, mediante Art. 8 del Decreto Nº 97/05, se incorporó la posibilidad de prórroga de este incentivo. En 2009 se estableció el cese de esta modalidad de habitacional, decisión que fue cuestionada judicialmente y que, en la actualidad, permanece vigente. Hasta el año 2010, el Programa de Apoyo Habitacional se hallaba contenido en el programa presupuestario de Asistencia Sociohabitacional. Por este motivo, no se cuenta con información presupuestaria desagregada para los ejercicios recientes. En términos prestacionales, se observa un descenso de los atendidos por el Programa de Apoyo Habitacional, en concordancia con las transformaciones experimentadas por el Programa.
- f. PROGRAMA DE VIVIENDA TRANSITORIA: El Programa otorga subsidios destinados al alquiler y mantenimiento de los inmuebles en los cuales, transitoriamente, residen las familias hasta la obtención de la vivienda colectiva definitiva, gestionada por las organizaciones mediante la Ley Nº 341 ante el IVC. No se cuenta con información presupuestaria específica y desagregada sobre este Programa.

MINISTERIO DE DESARROLLO URBANO (MDU)

En el caso del MDU, hay que hablar de un abordaje relacionado con la “no intervención” en una temática que podría considerarse específica a su ámbito de intervención. Esta dependencia tiene a su cargo solamente el Consejo del Plan Urbano Ambiental y la Unidad Ejecutora para la Renovación Urbana de la Taza de la AU3. En ese sentido, el hecho de que el instrumento base para el desarrollo urbano de la Ciudad –el Plan Urbano Ambiental– tenga tan poca incidencia y desarrollo en su campo específico, es parte también de una forma de entender el derecho al espacio urbano bajo un formato lejano a las necesidades de los grupos que habitan la Ciudad y sobre todo, ajena a las urgencias de aquellos que están en situación de emergencia.

Por último, cabe recordar que en 2008, en el marco del Ministerio de Medio Ambiente y Espacio Público se creó la Unidad de Control del Espacio Público (UCEP) que tenía como principal objetivo el de *mejorar el orden y la organización en el espacio público*. En este contexto, en la práctica, la mencionada Unidad desarrolló especialmente tareas de desalojos de personas solas y familias que se encontraban en situación de calle, las que se caracterizaron por un proceder violento, motivando la intervención de órganos de control –como la Defensoría del Pueblo de la Ciudad–, así como también de la Defensoría General de la CABA y organizaciones de la sociedad civil que llevaron adelante denuncias policiales contra los funcionarios a cargo de las dependencias públicas involucradas. Sumadas a estas denuncias, se realizaron sendas acciones de amparo por parte de una Asesoría Tutelar de Primera Instancia y por parte de un entonces Diputado de la Ciudad. Las irregularidades y arbitrariedades mencionadas y la repercusión social que las mismas tuvieron, motivaron la ocurrencia de sucesivos cambios en la Unidad. En primer término y por Decreto Nº 145 de 2009 la misma pasó a depender de la Dirección General de ordenamiento del Espacio Público dejando su dependencia de la Subsecretaría de Espacio Público. Más tarde, el Poder Judicial dispuso que el Poder ejecutivo se abstuviera de intervenir sobre personas que se encontrasen en la vía pública sin la previa autorización judicial. Finalmente, la Unidad fue suprimida por Decreto Nº 1017 de 2009, modificatoria de la estructura orgánico-funcional del Ministerio de Medio Ambiente y Espacio Público, dictada el 13 de noviembre de 2009.

El recorrido anterior, muestra que mientras en el caso del IVC, la derivación permanente de sus facultades inherentes a otros organismos, parece haber redundado en intervenciones cada vez más ligadas a la emergencia y menos asociadas a la urbanización definitiva, que son de su competencia. En el caso de los programas del MDS, sus intervenciones –orientadas a la urgencia y sin una consideración ulterior que articule con organismos que estén destinados a otorgar soluciones definitivas– ha tenido como consecuencia el uso masivo del recurso a la judicialización de la situación de las personas en situación de emergencia habitacional ante la respuesta limitada del Estado local –en términos temporales y respecto a las soluciones que ofrece–.

Es así que, esta patente dispersión de actores, desconexión y superposición atentan contra toda posible articulación sinérgica. En ese sentido, la principal política pública en materia habitacional en CABA, sigue siendo la *“fragmentación de la problemática habitacional como política de Estado”*.

ASPECTOS PRESUPUESTARIOS GENERALES SOBRE LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA

En este marco, el análisis de los recursos destinados a las políticas de vivienda se vuelven centrales para “tomar el pulso” de la hasta aquí evidente voluntad política para encarar la problemática habitacional de la Ciudad.

Así, retomando lo recogido en el informe anterior sobre los programas destinados a la atención de la problemática de la vivienda, allí se observaba que del análisis de la evolución del gasto devengado desde 1997 y 2007, surgía un incremento de los recursos ejecutados a partir de los años inmediatamente posteriores a la crisis de los años 2001 y 2002. Esta conclusión se fundamentaba en que, por un lado, a partir del año 2003, el gasto público en materia de vivienda superó por primera vez el 1% de los recursos totales devengados por la Administración de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para dicha finalidad. Y, por otro lado, desde el año 2004, los gastos en vivienda representaban el 3 % de los gastos sociales realizados por la jurisdicción. En ese panorama de ampliación de la masa de recursos destinados a encarar la problemática sociohabitacional en la CABA, el ejercicio presupuestario que mayor cantidad de recursos registró en materia de vivienda fue el correspondiente al año 2006. Durante el mismo, el gasto devengado en vivienda representó el 3.9% del gasto total de la Administración y el 5.9% de aquel consagrado a los servicios sociales.

Empero, a partir de 2006, el gasto destinado a vivienda, aunque se incrementa en términos nominales, inicia un ciclo descendente en lo concerniente a la ejecución total del gasto de la Administración, como asimismo, al interior del gasto social. Como consecuencia de esta dinámica, durante el año 2010, los recursos aplicados a esta finalidad sólo alcanzaron el 1.9% del gasto total y el 2.5% del gasto social –lo que implica para el primer caso, una reducción casi del 50%, mientras que para el segundo se aproxima a una reducción del 60%–.

Cuadro Nº 5: Gasto devengado en vivienda y servicios sociales. CABA. 2007 - 2011.

Gasto devengado en vivienda y servicios sociales. CABA. 2007 - 2011					
	2007	2008	2009	2010	2011
Vivienda	289.515.642,3	322.436.403,4	301.638.267,2	305.860.398,4	502.865.246,0
Resto Servicios Sociales	6.319.665.249,7	8.077.589.921,5	10.389.411.352,5	12.422.253.576,6	17.314.354.820,5
% Vivienda s/total Servicios Sociales	4,4	3,8	2,8	2,4	2,8
% Vivienda s/total devengado general	2,9	2,4	1,9	1,5	1,9

Fuente: Cuentas de inversión- Años 2007 a 2011. Ministerio de Hacienda GCBA

Entre los años 2007 y 2011 el promedio de incremento en la función Vivienda fue de 12% –muy por debajo de los índices de inflación estimada para el mismo período–, mientras que el gasto social general y el devengado total superaron el 26% anual. Estas cifras ratifican la apreciación precedente acerca de la ausencia de voluntad política para encarar la problemática habitacional local de manera sostenida e integral.

Por otra parte, en el informe anterior, se señalaba que el gasto insumido por los programas en parte destinados a atender la problemática habitacional transitoria implementados desde el Ministerio de Desarrollo Social, representaba hasta un 17% de gasto insumido por los programas del Instituto de la Vivienda de la Ciudad. *La técnica presupuestaria seguida en los últimos años por el Gobierno de la Ciudad –en especial, en el Ministerio de Desarrollo Social– impide calcular con certeza la cantidad precisa de lo aplicado en estos temas, ya que existen programas que se han agrupado y que responden a finalidades que exceden lo habitacional.* No obstante esto y teniendo presente dicha salvedad, puede afirmarse que el descenso relativo del presupuesto del Instituto de la Vivienda de la Ciudad aumentó la representación de los programas transitorios implementados por Desarrollo Social, que hoy superan ampliamente los dos tercios –si se tiene en cuenta el gasto total de los programas con fines habitacionales, pero que incluyen otras problemáticas– o bien se acerca al 40%, si se efectúa el ejercicio aproximativo de circunscribir las actividades exclusivamente habitacionales¹³⁵.

Asimismo, en términos de ejecución de los recursos, en el año 2008 se observaba que el Ministerio de Desarrollo Social detentaba niveles superiores de gasto devengado, es decir, erogaciones realmente efectuadas, similares a las planificadas. Los tres ejercicios presupuestarios subsiguientes consolidan y profundizan esa tendencia –bajo cualquiera de las dos formas en que puede considerarse presupuesto¹³⁶–. Así, el Ministerio de Desarrollo Social mostraba porcentajes de ejecución superiores al 92%, mientras que el IVC sólo alcanza el 57,6% y el 36,1% para los años 2009 y 2010. Ahora bien, si se compara el porcentaje de gasto del Instituto de la Vivienda de la Ciudad en su conjunto –es decir, incluyendo las actividades centrales–, sus resultados mejoran pero en cualquier caso resultan des-

135 Este cálculo se efectuó en base a la información suministrada por el Ministerio de Desarrollo Social al oficio Nº 1668731/12, que fue restada de la información emergente de las Cuentas de Inversión correspondientes. Como consecuencia, no se incluye el presupuesto ni el gasto devengado por el Programa Buenos Aires Presente.

136 Cabe señalar que esta forma de confeccionar el presupuesto, que consiste en la agregación de programas, –aunque es facultad de la Administración– favorece un manejo más discrecional de los programas, dificulta el análisis y la interpretación de la información presupuestaria y, por ende, la propia evaluación del desempeño de los organismos bajo análisis.

favorables respecto de los otros dos actores que tienen incumbencia en materia de vivienda en CABA: la Corporación Buenos Aires Sur (CBAS) y la Unidad de Gestión e Intervención Social (UGIS) –cuyas características se detallarán más abajo–. En ese sentido, mientras la CBAS ha ejecutado el 100% del gasto previsto entre 2008 y 2010, y la UGIS realizó erogaciones que representan entre el 89% y el 99% de lo planificado para el mismo período, en cambio, el IVC sólo ejecutó el 61% del crédito vigente para 2009 y el 46% en 2010.

De este modo, es dable concluir que, mientras los porcentajes del déficit habitacional se mantienen elevados, *el presupuesto destinado a proveer soluciones definitivas ha decrecido y, como si fuera poco, ha evidenciado signos claros y persistentes de subejecución.*

CONCLUSIONES: DE “INVISIBLE” A “ESTANCADA”: LA INFANTILIZACIÓN DEL DÉFICIT HABITACIONAL COMO NÚCLEO DURO DEL DÉFICIT

Las descripciones precedentes permiten reexaminar la situación de la “*infantilización del déficit habitacional*” que, en el informe anterior, aparecía como una temática “invisibilizada” desde el punto de vista de las políticas públicas.

Para avanzar en dicha evaluación, es preciso, en primer lugar, sintetizar un conjunto de factores de tipo estructural, que deben ser puestos de relieve para ponderar la dinámica asumida por la problemática sociohabitacional en los años recientes.

En primer término *se observa un estancamiento de la problemática habitacional respecto de la dinámica de mejora observada a nivel nacional.* En este orden de ideas, si bien la Ciudad conserva mejores condiciones habitacionales que el resto del país, también es dable destacar *un aumento absoluto de hogares deficitarios*, una caída de la proporción de hogares con materiales adecuados en techos y pisos y una leve disminución de la población con acceso al agua dentro de la vivienda y provista por red pública en la jurisdicción. *Estas situaciones permiten afirmar que la Ciudad de Buenos Aires no ha acompañado la tendencia nacional reciente de mejora de las condiciones habitacionales*, en especial, aquellas concernientes a los servicios de saneamiento. Este estancamiento genera interrogantes que no pueden ser eludidos:

- ¿No reviste el estancamiento del déficit habitacional en la CABA, un carácter regresivo, toda vez que se analice su dinámica a la luz del proce-

so de recuperación económica iniciada a mediados de la década pasada a nivel nacional?

- ¿La situación inicial de la Ciudad al comienzo de la recuperación económica –siendo una jurisdicción sin dudas mejor posicionada que el resto del país–, no auguraba una mejor performance en las intervenciones frente al déficit habitacional y, en especial, frente a su impacto en la infancia y adolescencia?

Ambas respuestas, tras el análisis de los diversos datos colectados en el presente informe, deben contestarse por la positiva.

El estancamiento se tradujo en un incremento del número de residentes en Villas de Emergencia. Dicho fenómeno de *densificación poblacional*, a la postre, ha contribuido a la *multiplicación de la construcción en altura* y, consecuentemente, una ampliación del mercado de acceso a la vivienda –tanto alquilada como “comprada”–. Como corolario, esta multiplicación de la construcción en altura ha terminado por oponer a “propietarios” e inquilinos al interior de este tipo de hábitat –ambos víctimas del déficit sociohabitacional–, generando situaciones de enfrentamiento al interior de las Villas, y, entre las Villas y los asentamientos a los que se traslada la población imposibilitada de acceder siquiera al alquiler informal de cuartos en el primer espacio.

Por otra lado, en forma paralela a la verticalización registrada en las Villas de la Ciudad, se observa *un proceso de gentrificación en el área central*, en virtud del cual la población pobre residente en dichas zonas ha sido desplazada por nuevos habitantes dotados de mayores recursos socioeconómicos. En el caso de la Ciudad de Buenos Aires, ello se ha debido a los procesos de renovación urbana ocurridos en el área central que han sido impulsados tanto por el incremento del turismo –demanda que ha motivado una recuperación histórica y patrimonial de ciertos barrios, como es el caso de La Boca– así como por el crecimiento del mercado de inmuebles de uso residencial.

Estas dinámicas se enmarcan en un espacio más amplio que es el de las políticas públicas desarrolladas por el Estado en materia habitacional. En este sentido, cabe notar, ante todo, *la persistente prescindencia estatal en materia de regulación del mercado inmobiliario*, que ha dado como resultado un incremento de los valores de compra y alquiler de viviendas, potenciando la dinámica del proceso de gentrificación aludido precedentemente. Esto ha ocurrido aun en un contexto de declive de la actividad de edificación respecto de la dinámica constructiva observada con posterioridad a la crisis y hasta mediados de la década pasada.

Esta prescindencia en materia de regulación se ha visto acompañada de un *sistemático rechazo gubernamental a aceptar la declaración normativa de la emergencia habitacional*, por una parte, y, por otra, de *una disminución de los créditos presupuestarios asignados a la atención de la problemática de la vivienda*, tanto en relación al gasto público general como respecto del gasto social en particular. La lectura detallada del financiamiento recibido por los programas presupuestarios aplicados a la vivienda definitiva, pone de manifiesto *un comportamiento errático de las asignaciones efectuadas por los poderes públicos*. No obstante, una característica común es la importante *subejecución de las partidas presupuestarias*. Inversamente, es dable observar una *creciente participación de los organismos destinados a atender en forma transitoria la emergencia habitacional* –particularmente, el Ministerio de Desarrollo Social de la Ciudad– al interior de la política pública cuya finalidad y función presupuestaria es la vivienda.

Este desplazamiento de las formas y dispositivos institucionales de intervención, se profundiza con la creación de la Unidad de Gestión e Intervención Social en Villas de Emergencia y con la ampliación de las competencias de la Corporación Buenos Aires Sur. Ello redunda en una *complejización, fragmentación y desarticulación de la política habitacional local* que, como consecuencia, finaliza por desatender todavía más las situaciones de emergencia, en especial, aquellas respecto de las cuales *la maraña normativa impide determinar con precisión el organismo público que debe intervenir*.

Esta fragmentación ha sido abordada mediante la creación, en el año 2011, de la Secretaría de Hábitat e Inclusión, puesta en funcionamiento con el objeto de coordinar planes de urbanización en Villas y barrios carenciados. Más allá del escaso tiempo transcurrido –que impide dimensionar los alcances de su acción– es dable concluir que su diseño institucional excluye el abordaje de otras problemáticas sociohabitacionales también relevantes, como aquellas representadas por los hoteles, pensiones y casas tomadas, a la vez que continúa delegando en el Ministerio de Desarrollo Social, la puesta en marcha de instrumentos “transitorios” de atención del déficit que, como tales, persisten sin ser integradas en una secuencia gubernamental de intervención que concluya en la provisión de viviendas definitivas.

En este orden de ideas, cabe mencionar una innovación reciente que en los años venideros, atravesará la dinámica hasta aquí detallada en CABA: la misma consiste en la reciente creación del Programa Pro.Cre.Ar Bicentenario, implementado por el Poder Ejecutivo Nacional –cuyos resultados no pueden dimensionarse

aún en virtud del carácter reciente de la iniciativa¹³⁷. En este sentido, la particularidad del nuevo Programa consiste en que el Poder Ejecutivo Nacional no efectúa transferencias de fondos a la jurisdicción local sino que procede al otorgamiento directo de los créditos o bien a la construcción de viviendas en predios específicos afectados a tal fin. De este modo, la intervención de los poderes públicos locales se vería reorientada hacia las re zonificaciones urbanísticas requeridas para la construcción llevada a cabo por el Estado Nacional, en detrimento de las formas de ejecución directa.

De este modo, la prescindencia normativa y el desfinanciamiento de las políticas de vivienda definitiva contribuyen a consolidar *las limitaciones de acceso a la vivienda por intermedio del mercado formal que experimentan los sectores populares, crecientemente conminados a residir en modalidades habitacionales informales y cada vez más deterioradas*. Esta dinámica socialmente excluyente se vuelve crítica en el caso de la población en situación de calle, persistentemente acosada por los desalojos y la intervención de la —ahora formalmente desmantelada— UCEP.

En este contexto, debe señalarse que las acciones de construcción de viviendas en la Ciudad se hallan centralmente orientadas a atender la demanda habitacional de la población asentada en el camino de sirga de la Cuenca Matanza Riachuelo, de modo tal que se puede concluir que *la política de construcción de viviendas en la Ciudad queda ceñida a la problemática habitacional de la Cuenca Matanza Riachuelo y, por las características de este proceso, sujeta a las disposiciones del Poder Judicial*. En este sentido, cabe poner de relieve la centralidad ganada por dicho Poder en materia de política habitacional, que se observa además en el caso del funcionamiento del Programa de Atención a Familias en Situación de Calle, programa al que, las familias desalojadas que ya hicieron uso de subsidio una vez, sólo pueden volver a acceder merced a un recurso de amparo tramitado judicialmente. Es interesante notar que, a partir de las relocalizaciones efectuadas en el marco de la causa judicial relativa a la Cuenca, *el Estado ha comenzado a tomar intervención respecto de los asentamientos precarios* que, hasta años recientes, permanecían ausentes de la agenda pública, más allá de los desalojos forzosos que padecía dicha población. Sin embargo, corresponde señalar que la intervención pública actual resulta limitada y deficitaria, ya que en este caso, al igual que en otras situaciones —como la de la Ex

137 Cabe indicar que el Programa que busca favorecer el acceso a 400 mil viviendas en todo el territorio del país, sea mediante la construcción a cargo de los beneficiarios de los créditos o bien por medio de la adquisición de aquellas construidas por el Gobierno Nacional.

Autopista 3—, la política pública se reduce a una concepción de la “urbanización como reubicación” de las familias en lugar de una “radicación y urbanización” de la población in situ.

Finalmente, en el marco de la mínima política constructiva de la Ciudad, es el propio Estado el que genera nuevos vectores de precarización de las pocas soluciones habitacionales definitivas que desarrolla: el carácter “definitivo” de las viviendas es puesto en tela de juicio por el propio Estado al no completar los procesos de regularización dominial, precarizando la consolidación de las nuevas construcciones, la entrega de la posesión de inmuebles sin la provisión de servicios básicos como luz, gas y agua o en la enorme dilación en la finalización de los complejos habitacionales en construcción —como es el caso del predio de Castañares, en Villa Lugano, el que inició su construcción en mayo de 2008 y aún está en etapa de ejecución—.

¿Cuál es la situación de los niños, niñas y adolescentes en una Ciudad donde el déficit habitacional y sus corolarios, no han sido acreedores de la mejora generalizada del resto de los indicadores económicos y sociales?

Los guarismos analizados precedentemente delinean un escenario que habla de la persistencia del impacto del déficit en los hogares con niños, niñas y adolescentes en su seno. *La infantilización del déficit habitacional y de la pobreza se ha vuelto matriz en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.* En un entorno económico y social donde se reducen los porcentajes de pobres, indigentes, de desocupación y de limitaciones de acceso a servicios públicos, *allí —geográfica y socialmente hablando— donde hay más población de entre 0 y 17 años, es donde el conjunto de los indicadores sobre condiciones de vida se deprecian y donde el déficit habitacional es mayor*, ahondando todavía más las desigualdades sociales que caracterizan a la Ciudad.

En ese sentido, puede afirmarse —como derivación de los datos analizados en este informe—, que *la infantilización del déficit habitacional se ha vuelto núcleo duro de la problemática habitacional deficitaria*, en términos de su “impermeabilidad” frente a la mejor de otros indicadores, una condición que no es propia del fenómeno, sino una consecuencia necesaria de la actitud del Estado frente a su realidad.

BIBLIOGRAFÍA

- Arqueros Mejica, María Soledad y Canestraro, María Laura (2011): "Intervenciones del Estado en la regularización de villas y asentamientos: alcances, límites y contradicciones" en Di Virgilio, Mercedes; Herzer, Hilda; Merlinksky, Gabriela y Rodríguez, María Carla (comp.): *La cuestión urbana interrogada. Transformaciones urbanas, ambientales y políticas públicas en Argentina*, Editorial Café de las Ciudades, Buenos Aires
- Asesoría General Tutelar (AGT). Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) (2009): *Infantilización del déficit habitacional: una temática invisible*. Disponible en http://www.cels.org.ar/common/documentos/infantilizacion_del_deficit.pdf. Última visita el 18 de noviembre de 2012.
- Asesoría General Tutelar (2012): *La dimensión social de las relocalizaciones: el fallo "Mendoza" y los derechos de la infancia en la zona sur de la CABA*. Documento de Trabajo N° 16. Disponible en http://asesoria.jusbaires.gob.ar/sites/default/files/DT16_Riachuelo_web.pdf. Última visita 20 de noviembre de 2012.
- Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires (2009): *Informe Final N° 982. Proyecto 1.08.12. Instituto de la Vivienda. Atención a la problemática habitacional*. Disponible en <http://www.agcba.gov.ar/docs/Info-1%2008%2012%20Informe%20Final%20aprob%20%20CA%203-6-09-editado%20DEFINITIVO.pdf>. Última visita 20 de noviembre de 2012.
- Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires (2010): *Informe de Auditoría N° 1100. Proyecto 9.09.11. Programa de Asistencia Sociohabitacional*. Dirección General de Atención Inmediata. Subsecretaría de Fortalecimiento Familiar y Sociocomunitario. Ministerio de Desarrollo Social. CABA. Disponible en <http://www.agcba.gov.ar/docs/Info-9.09.01%20EDITADO%20Y%20CONTROLADO%20%20INFORME%20EJECUTIVO.pdf>. Última vista 29 de enero de 2013.
- Bettanin, Cristina; Ferme; Nicolás y Ostuni, Fernando (2011): "La cuestión del habitar. Reflexiones sobre la dimensión autoritaria de las políticas Habitacionales: rupturas y continuidades en las experiencias de los residentes en conjuntos urbanos de la Ciudad de Buenos Aires", en Di Virgilio, Mercedes; Herzer, Hilda; Merlinksky, Gabriela y Rodríguez, María Carla (comp.): *La cuestión urbana interrogada. Transformaciones urbanas, ambientales y políticas públicas en Argentina*, Editorial café de las Ciudades, Buenos Aires.
- Burger, Mabel; Pose Román, Darío (2010): "Plomo, Salud y Ambiente. Experiencia en Uruguay", Universidad de la República, Montevideo. Disponible en <http://new.paho>.

org/uru/index2.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=31&Itemid=241.

Última visita 20 de noviembre de 2012.

Centro de Estudios para el Desarrollo Económico (2008): *Coyuntura Económica de la Ciudad de Buenos Aires Nº25*, Dirección General de Estadística y Censos, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Diciembre. Disponible en http://www.estadistica.buenosaires.gov.ar/areas/hacienda/sis_estadistico/coyuntura_2008_025.pdf.
Último visita 16 de noviembre de 2012.

Centro de Estudios para el Desarrollo Económico (2009): *Coyuntura Económica de la Ciudad de Buenos Aires Nº 28*, Dirección General de Estadística y Censos, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, diciembre. Disponible en http://www.estadistica.buenosaires.gov.ar/areas/hacienda/sis_estadistico/coyuntura_2009_028.pdf

Centro de Estudios para el Desarrollo Económico (2010): *Coyuntura Económica de la Ciudad de Buenos Aires Nº 31*, Dirección General de Estadística y Censos, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, diciembre. Disponible en http://www.estadistica.buenosaires.gov.ar/areas/hacienda/sis_estadistico/coyuntura_2010_031.pdf.
Última visita 16 de noviembre de 2012.

Centro de Estudios para el Desarrollo Económico (2011): *Coyuntura Económica de la Ciudad de Buenos Aires Nº 32*, Dirección General de Estadística y Censos, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, diciembre. Disponible en http://www.estadistica.buenosaires.gov.ar/areas/hacienda/sis_estadistico/coyuntura_2011_032.pdf.
Última visita 16 de noviembre de 2012.

Centro de Estudios para el Desarrollo Económico (2011)a: *Coyuntura Económica de la Ciudad de Buenos Aires Nº 33*, Dirección General de Estadística y Censos, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, diciembre. Disponible en http://www.estadisticabuenosaires.gov.ar/areas/hacienda/sis_estadistico/coyuntura_2011_033.pdf.
Última visita 16 de noviembre de 2012.

Centro de Estudios para el Desarrollo Económico (2012): *Coyuntura Económica de la Ciudad de Buenos Aires, Nº 34*, Dirección General de Estadística y Censos, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Febrero. Disponible en http://www.estadistica.buenosaires.gov.ar/areas/hacienda/sis_estadistico/coyuntura_2012_034.pdf.
Última visita 16 de noviembre de 2012.

Centro de Estudios para el Desarrollo Económico (2012a): *Coyuntura Económica de la Ciudad de Buenos Aires Nº 35*, Dirección General de Estadística y Censos, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, julio. Disponible en http://www.estadistica.buenosaires.gov.ar/areas/hacienda/sis_estadistico/coyuntura_2012_035.pdf.
Última visita 16 de noviembre de 2012.

- Chequeado.com: *Hay 876 personas en situación de calle en Buenos Aires*. Disponible en <http://www.chequeado.com/ultimas-noticias/883-hay-876-personas-en-situacion-de-calle-en-buenos-aires.html>. Última visita 20 de noviembre de 2012.
- Clarín: *Costanera Sur: Autorizan un barrio de lujo a cambio de urbanizar una villa*, 20 de noviembre de 2012. Disponible en http://www.clarin.com/ciudades/Costanera-sur_0_814118637.html. Última visita 20 de noviembre de 2012.
- Clichevsky, N. (2000): "Informalidad y segregación urbana en América Latina. Una aproximación", Santiago de Chile, Cepal - Eclac, Serie Medio Ambiente y Desarrollo nº 28, citado en Mazzeo, Victoria y Roggi, María Cecilia (2012): "Los habitantes de hoteles familiares, pensiones, inquilinatos y casas tomadas de la Ciudad de Buenos Aires ¿dónde están? ¿de dónde vienen? ¿quiénes son? ¿cómo viven?".
- Comisión de Vivienda de la Legislatura (2010): *Buenos Aires Sin Techo. La Ausencia de políticas de acceso a la vivienda: una violación a los derechos humanos*. Disponible en <http://www.territoriosgobernanzaydemocracia.xtrweb.com/BUENOS%20AIRES%20SIN%20TECHO.pdf>. Última visita 20 de noviembre de 2012.
- Cravino, María Cristina et al. (2008): *Magnitud y crecimiento de las villas y asentamientos en el Área Metropolitana de Buenos Aires en los últimos 25 años*, FADU – UBA, Buenos Aires, Disponible en: http://www.fadu.uba.ar/mail/difusion_extension/090206_pon.pdf Última visita 20 de noviembre de 2012.
- Cravino, María Cristina (2009): *La metamorfosis de la ciudad informal en el área metropolitana*, en Revista Líder, Volumen 15, Año 11, pp. 31-33, ISSN 0717-0165.
- Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires (2004): Actuación Defensoría del Pueblo de la Ciudad Nº 6741/2004 (Villa 1.11.14),
- Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires (2008): Actuación Defensoría Nº 5502/2008 (Villa 6).
- Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires (2008a): Actuación Defensoría Nº 7582/2008 (Villa 21.24)
- Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires (2009): Actuación Defensoría del Pueblo de la Ciudad Nº 4812/2009 (Villa 1.11.14),
- Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires (2009a): Actuación Defensoría del Pueblo de la Ciudad Nº 5473/2009 (Villa 21.24)
- Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires (2009b): Actuación de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad Nº 1149/2009.
- Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires (2009c): "El derecho a la Vivienda: la vigencia de los derechos humanos en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a la luz del derecho supranacional". Diagnóstico Nº3, Defensoría del Pueblo, Buenos Aires.

- Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires (2010): *La Unidad de Gestión de Intervención Social y el Mapa Organizativo del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en materia de vivienda*, Defensoría del Pueblo, Área de Derechos Sociales, Oficina de Derecho a la Vivienda, diciembre. Disponible en <http://www.defensoria.org.ar/institucional/pdf/vivienda.pdf>
- Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires (2010a): Resolución Nº 888/2010, concerniente a la Villa 1.11.14
- Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires (2011): Resolución Nº 3149/11.
- Departamento de Seguridad Eléctrica del Ente Nacional Regulador de la Electricidad (2009): Informe Técnico Nº 1244/2009 ante presentación de ACIJ (Villa 21.24).
- “Desalojos en la Ciudad” (2011) Disponible en http://www.anred.org/article.php3?id_article=3982. Última visita 14 de noviembre de 2012.
- Di Virgilio, Mercedes; Arqueros Mejica, Soledad; Gil y De Anso, Laura; Perea, Carolina (2012): “Transformaciones en una Villa de la Ciudad. El barrio INTA” en Herzer, Hilda (comp.): *Barrios al Sur. Renovación y pobreza en la Ciudad de Buenos Aires*, Editorial *Café de las Ciudades*, Buenos Aires.
- Dirección General de Atención Inmediata (2008): *Encuestas a personas sin hogar alojadas en Hogares de Tránsito y Paradores Nocturnos*, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.
- Dirección General de Estadística y Censos de la Ciudad (2006): Anuario Estadístico. Tomo 2. Capítulo 17, Construcción y Mercado Inmobiliario, Definiciones y conceptos. Disponible en http://www.buenosaires.gov.ar/areas/hacienda/sis_estadistico/anuario_2006/Cd_Cap17/dyccap_17.html. Última visita 16 de noviembre de 2012.
- Dirección General de Estadística y Censos de la Ciudad (2007): Estadísticas de Edificación Ciudad de Buenos Aires - Año 2007. Informe de Resultados Nº 350. Gobierno de la Ciudad. Disponible en http://www.buenosaires.gob.ar/areas/hacienda/sis_estadistico/350_edificacion.pdf. Última visita 16 de noviembre de 2012.
- Dirección General de Estadística y Censos de la Ciudad (2008): Resultados del cuestionario especial utilizado para el estudio del dominio Inquilinatos, Hoteles, Pensiones y Casas Tomadas en la Encuesta Anual de Hogares 2008, Gobierno de la Ciudad.
- Dirección General de Estadística y Censos de la Ciudad (2009): Censo de Hogares y Población. Villas 31 y 31 bis. Ciudad de Buenos Aires. Disponible en http://estatico.buenosaires.gov.ar/areas/hacienda/sis_estadistico/villa_31_y_31_bis.pdf. Última visita 19 de noviembre de 2012.
- Dirección General de Estadística y Censos de la Ciudad (2009a): Estadísticas de Edificación Ciudad de Buenos Aires – Año 2008. Informe de Resultados Nº 394. Gobierno de la Ciudad. Disponible en <http://www.buenosaires.gob.ar/areas/>

hacienda/sis_estadistico/informe_394_edificacion_11_2008.pdf. Última visita 16 de noviembre de 2012.

Dirección General de Estadística y Censos de la Ciudad (2009b): Estadísticas de Edificación Ciudad de Buenos Aires - Año 2008. Informe de Resultados N° 396. Gobierno de la Ciudad. Disponible en http://www.buenosaires.gob.ar/areas/hacienda/sis_estadistico/informe_396_edificacion_anual2008.pdf. Última visita 16 de noviembre de 2012.

Dirección General de Estadística y Censos de la Ciudad (2009c): Estadísticas de Edificación Ciudad de Buenos Aires – Primer Semestre 2009. Informe de Resultados N° 402. Gobierno de la Ciudad. Disponible en http://www.buenosaires.gob.ar/areas/hacienda/sis_estadistico/402_edificacion_trimestre1_2009.pdf. Última visita 16 de noviembre de 2012.

Dirección General de Estadística y Censos de la Ciudad (2010): Estadísticas de Edificación Ciudad de Buenos Aires – Año 2009. Informe de Resultados N° 419. Gobierno de la Ciudad. Disponible en http://www.buenosaires.gob.ar/areas/hacienda/sis_estadistico/419_estadisticas_de_edificacion_2009.pdf. Última visita 16 de noviembre de 2012.

Dirección General de Estadística y Censos de la Ciudad (2011): Estadísticas de Edificación Ciudad de Buenos Aires – Primer Semestre 2011. Informe de Resultados N° 470. Gobierno de la Ciudad. Disponible en http://www.buenosaires.gob.ar/areas/hacienda/sis_estadistico/ir_2011_470.pdf. Última visita 16 de noviembre de 2012.

Dirección General de Estadística y Censos de la Ciudad (2012): Informes de Ocupación e Ingresos en la Ciudad de Buenos Aires. 4to. Trimestre de 2011. Informes de Resultado N° 514, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Julio. Disponible en http://www.buenosaires.gov.ar/areas/hacienda/sis_estadistico/ir_2012_514.pdf. Última visita 16 de noviembre de 2012.

Dirección General de Estadística y Censos de la Ciudad (2012a): Situación habitacional CABA 2010. Informe de resultados 503, Gobierno de la Ciudad, mayo. Disponible en http://www.buenosaires.gov.ar/areas/hacienda/sis_estadistico/ir_2012_503.pdf. Última visita 16 de noviembre de 2012.

Dirección General de Estadística y Censos de la Ciudad (2012b): La mortalidad infantil en la Ciudad de Buenos Aires. 2000-2011, Informe de Resultados 499, Abril. Disponible en http://www.buenosaires.gov.ar/areas/hacienda/sis_estadistico/ir_2012_499.pdf. Última visita 16 de noviembre de 2012.

Dirección General de Estadísticas y Censos de la Ciudad (2012c): Anuario Estadístico 2011. Gobierno de la Ciudad, octubre. Disponible en <http://www.estadistica>.

buenosaires.gob.ar/areas/hacienda/sis_estadistico/anuario_estadistico_2011.pdf.

Última visita 17 de noviembre de 2012.

Dirección General de Estadísticas y Censos de la Ciudad (2012d): Encuesta Anual de Hogares 2011. Estructura de la población. Informe de resultados 516. Gobierno de la Ciudad, mayo. Disponible en http://www.buenosaires.gob.ar/areas/hacienda/sis_estadistico/ir_2012_516.pdf. Última visita 16 de noviembre de 2012.

Dirección General de Estadística y Censos de la Ciudad (2012e): Estadísticas de Edificación Ciudad de Buenos Aires – Año 2011. Informe de Resultados N° 497. Gobierno de la Ciudad. Disponible en http://www.buenosaires.gob.ar/areas/hacienda/sis_estadistico/ir_2012_497.pdf. Última visita 16 de noviembre de 2012.

Dirección Nacional de Políticas Habitacionales (s/f): Evolución de la Situación habitacional 2001-2010. Informe Preliminar. Ministerio de Planificación Federal, Disponible en <http://www.vivienda.gov.ar/docestadisticas.php>. Última visita 16 de noviembre de 2012.

GCBA (2007): Censo Niños, Niñas, Adolescentes en las calles de Buenos Aires. Disponible en http://estatico.buenosaires.gov.ar/areas/des_social/niniez_adolescencia/pdf/censo_informe_tecnico.pdf última visita 18 de noviembre 2012

GCBA (2008): Pobreza en la Niñez, Unidad de Información, Monitoreo y Evaluación. Disponible en http://estatico.buenosaires.gov.ar/areas/des_social/evaluacion_programas/informes_sintesis/Pobreza_en_la_Ninez_3.pdf. Última visita 16 de noviembre de 2012.

GCBA (2008a) “La situación social de la ciudad de Buenos Aires: una mirada a la estructura de la población y a la composición de los hogares. La situación en el 2006”, Unidad de Información, Monitoreo y Evaluación (UIMyE) Serie Informes de Condiciones de Vida, Documento N° 2, Ministerio de Desarrollo Social.

GCBA (2009): Una mirada a la estructura de la población y a la composición de los hogares de la Ciudad de Buenos Aires. La situación en 2009, Unidad de Información, Monitoreo y Evaluación, Serie Informes sobre Condiciones de Vida. Documento N° 2. Disponible en http://estatico.buenosaires.gov.ar/areas/des_social/evaluacion_programas/informes_condiciones_vida/estructura_poblacion_composicion_hogares_2009.pdf. Última visita 16 de noviembre de 2012.

GCBA (2010): Adolescentes y jóvenes en la Ciudad de Buenos Aires. La situación en 2010, Unidad de Información, Monitoreo y Evaluación, Serie Informes sobre Condiciones de Vida. Disponible en http://estatico.buenosaires.gov.ar/areas/des_social/evaluacion_programas/informes_condiciones_vida/Adolescentes_y_jovenes_en_la_ciudad_de_Buenos_Aires_5.pdf. Última visita 16 de noviembre de 2012.

- GCBA (2010a): Pobreza en la Niñez, Unidad de Información, Monitoreo y Evaluación. Disponible en http://estatico.buenosaires.gov.ar/areas/des_social/evaluacion_programas/informes_sintesis/Pobreza_en_la_Ninez_2010.pdf. Última visita 16 de noviembre de 2012.
- GCBA (2011): Diagnóstico de la Ciudad de Buenos Aires en 2011, Unidad de Información, Monitoreo y Evaluación, Serie Condiciones de Vida. Disponible en http://estatico.buenosaires.gov.ar/areas/des_social/evaluacion_programas/informes_condiciones_vida/diagnostico_situacion_ciudad_buenos_aires_2011.pdf. Última visita 16 de noviembre de 2012.
- GCBA (2011a): Exclusión y pobreza en la Ciudad de Buenos Aires, Unidad de Información, Monitoreo y Evaluación, Serie Condiciones de Vida. Disponible en http://estatico.buenosaires.gov.ar/areas/des_social/evaluacion_programas/informes_condiciones_vida/Exclusion_pobreza.pdf. Última visita 16 de noviembre de 2012.
- GCBA (2011b): Primera Infancia 2011, Unidad de información, Monitoreo y Evaluación. Disponible en http://estatico.buenosaires.gov.ar/areas/des_social/evaluacion_programas/informes_condiciones_vida/Primera_infancia_2011.pdf. Última visita 16 de noviembre de 2012.
- GCBA (2012): Indicadores Sociales: mercado de trabajo, salud, pobreza e indigencia. Disponible en http://estatico.buenosaires.gov.ar/areas/des_social/evaluacion_programas/informes_condiciones_vida/Indicadores_sociales_2012.pdf, última vista 28 de enero de 2013.
- GCBA (s/f): Déficit Habitacional. Unidad de Información, Monitoreo y Evaluación. Disponible en http://estatico.buenosaires.gov.ar/areas/des_social/evaluacion_programas/informes_condiciones_vida/Vivienda_2012.pdf. Última visita 16 de noviembre de 2012.
- GCBA (s/f): Informe síntesis: la desigualdad en la asistencia escolar, Unidad de Información, Monitoreo y Evaluación. Disponible en http://estatico.buenosaires.gov.ar/areas/des_social/evaluacion_programas/informes_sintesis/educacion_2010.pdf. Última visita 16 de noviembre de 2012.
- GCBA (s/f): La división familiar del trabajo: cuestión de género y cuestión económica, Unidad de Información, Monitoreo y Evaluación. Disponible en http://estatico.buenosaires.gov.ar/areas/des_social/evaluacion_programas/informes_condiciones_vida/Division_familiar_trabajo.pdf. Última visita 16 de noviembre de 2012.
- Gil y de Anso, Laura y Ramos, Julia (2011): "La casa, el barrio y la Ciudad: algunas consideraciones de género a partir de la experiencia del Movimiento de Ocupantes e Inquilinos", en Di Virgilio, Mercedes; Herzer, Hilda; Merlinsky, Gabriela y Rodríguez, María

- Carla (comp.): *La cuestión urbana interrogada. Transformaciones urbanas, ambientales y políticas públicas en Argentina*, Editorial Café de las Ciudades, Buenos Aires.
- Guevara, Tomás (2012): "Implementación de política habitacionales en contextos de renovación urbana. El Barrio de la Boca (1983-2009)", en Herzer, Hilda (comp.): *Barrios al Sur: renovación y pobreza en la Ciudad de Buenos Aires*, Café de las Ciudades, Buenos Aires.
- Herzer, Hilda; Di Virgilio, Mercedes; Guevara, Tomás; Ramos, Julia; Vitale, Pablo e Imori, Marcela (2012): "Unos llegan y otros se van. Cambios y permanencias en el Barrio de La Boca" en Herzer, Hilda (comp.): *Barrios al Sur: renovación y pobreza en la Ciudad de Buenos Aires*, Café de las Ciudades, Buenos Aires.
- Herzer, Hilda; Di Virgilio, Mercedes; Imori, Marcela (2012): "Transformaciones que se consolidan. Los procesos de renovación urbana en los barrios de San Telmo y Barracas" en Herzer, Hilda (comp.): *Barrios al Sur: renovación y pobreza en la Ciudad de Buenos Aires*, Café de las Ciudades, Buenos Aires.
- INDEC (2011): Censo Nacional de Población y Vivienda 2010. Cuadro P2P. Disponible en http://www.censo2010.indec.gov.ar/CuadrosDefinitivos/P2-P_Caba.pdf. Última visita 16 de noviembre de 2012.
- INDEC (2012): Encuesta Permanente de Hogares. Incidencia de la Pobreza y de la Indigencia. Resultados del primer semestre de 2012 Disponible en http://www.indec.gov.ar/nuevaweb/cuadros/74/pob_tot_1sem12.pdf. Última visita 19 de noviembre de 2012.
- Informe Nº 351 OTAU 2009 del 3/12/2009. En Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires (2010): *La Unidad de Gestión de Intervención Social y el Mapa Organizativo del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en materia de vivienda*.
- La Nación: *Apelan fallo que ordena urbanizar la Villa Rodrigo Bueno* 25 de marzo de 2011. <http://www.lanacion.com.ar/1360221-apelan-el-fallo-que-ordena-urbanizar-la-villa-rodrigo-bueno>
- La Nación: *Hay menos gente sin techo según la Ciudad*. Disponible en <http://www.lanacion.com.ar/1457712-hay-menos-gente-sin-techo-segun-la-ciudad>, Última visita 13 de noviembre de 2012
- Mazzeo, Victoria y Roggi, María Cecilia (2012): *Los habitantes de hoteles familiares, pensiones, inquilinatos y casas tomadas de la Ciudad de Buenos Aires ¿dónde están? ¿de dónde vienen? ¿quiénes son? ¿cómo viven?* en Población de Buenos Aires. Revista semestral de datos y estudios sociodemográficos urbanos, Año 9, Nº15, abril.

- Ministerio de Planificación Federal (2007): *La situación habitacional en la Argentina*. Año 2001. Ciudad de Buenos Aires. Parte I. Total Jurisdicción, Proyecto Indicadores y Aplicación de Información sobre Vivienda en Argentina, Convenio Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación y la Universidad Nacional de Quilmes.
- Oszlak, Oscar (1991): *Merecer la ciudad: los pobres y el derecho al espacio urbano*, CEDES/Hvmanitas, Buenos Aires.
- Palleres, Griselda, Rosa, Paula (2011): "Reproducción de prácticas y cotidianeidad: Políticas publicas y situación de calle en la ciudad de Buenos Aires" en Di Virgilio, Mercedes; Herzer, Hilda; Merlinksky, Gabriela y Rodríguez, María Carla (comp.): *La cuestión urbana interrogada. Transformaciones urbanas, ambientales y políticas públicas en Argentina*, Editorial café de las Ciudades, Buenos Aires.
- Perea, Carolina y Vitale, Pablo (2011): "Localización y demandas en la Ciudad: configuraciones de problemáticas y reclamos en Villa 20 y Villa 31", en Di Virgilio, Mercedes; Herzer, Hilda; Merlinksky, Gabriela y Rodríguez, María Carla (comp.): *La cuestión urbana interrogada. Transformaciones urbanas, ambientales y políticas públicas en Argentina*, Editorial Café de las Ciudades, Buenos Aires.
- Rodríguez, Carla; Arqueros Mejica, Soledad; Gómez Schettini, Mariana; Rodríguez, Florencia y Zapata, Cecilia (2012): "Ciudad, políticas públicas y hábitat popular en la era PRO. Continuidades y cambios en contextos de renovación" en Herzer, Hilda (comp.): *Barrios al Sur. Renovación y pobreza en la Ciudad de Buenos Aires*, Editorial Café de las Ciudades, Buenos Aires.
- Rodríguez, Florencia (2012): "Entre la omisión y la expulsión. Un análisis sobre las modalidades de intervención estatal en los Nuevos Asentamientos Urbanos (NAU)" en Herzer, Hilda (comp.): *Barrios al Sur. Renovación y Pobreza en la Ciudad de Buenos Aires*, Café de las Ciudades, Argentina.
- Rodríguez, María Florencia y Von Lücken, Marianne (2011): "Los desalojos como política de estado. Un estudio de caso: villa La Maternidad en la Ciudad de Córdoba y el asentamiento Costanera Sur Rodrigo Bueno en la Ciudad de Buenos Aires", en Di Virgilio, Mercedes; Herzer, Hilda; Merlinksky, Gabriela y Rodríguez, María Carla (comp.): *La cuestión urbana interrogada. Transformaciones urbanas, ambientales y políticas públicas en Argentina*, Editorial Café de las Ciudades, Buenos Aires.
- Schettini, Mariana y Menazzi, Luján (2011): "Miradas sobre las políticas actuales para el sur de la Ciudad: Los casos de Mataderos y La Boca" en Di Virgilio, Mercedes; Herzer, Hilda; Merlinksky, Gabriela y Rodríguez, María Carla (comp.): *La cuestión urbana interrogada. Transformaciones urbanas, ambientales y políticas públicas en Argentina*, Editorial café de las Ciudades, Buenos Aires.

Sindicatura General de la Ciudad (2009): Diagnóstico Especial Nº8-UPE-SGCBA-2009.

Intervención estatal destinada al abordaje del Déficit Habitacional en la Ciudad de Buenos Aires, Sindicatura General de la Ciudad.

Tuñón, Ianina (2012): *La infancia argentina sujeto de derecho: progreso, desigualdades y desafíos pendientes en el efectivo cumplimiento de los derechos de niños, niñas y adolescentes*, 1a ed, Buenos Aires. Educa. Disponible en <http://www.uca.edu.ar/uca/common/grupo68/files/2012-barometro-infancia-completo.pdf>. Última visita 19 de noviembre de 2012.

Este ejemplar se terminó de imprimir en Primera Clase Impresores,
California 1231, C.A.B.A., Buenos Aires, Argentina.
Tirada: 1000 ejemplares.

La situación habitacional en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en los últimos años está signada por un mercado inmobiliario fuertemente desregulado y caracterizado por: una operatoria altamente especulativa, en un contexto de fuerte crecimiento de la actividad constructiva, especialmente aquella destinada a los sectores socioeconómicos medios y altos; la ocurrencia de procesos de transformación urbana y gentrificación, que concluyen en el desplazamiento de los sectores medios y bajos de zonas depreciadas anteriormente y revalorizadas por intervención del mercado; y la puesta en marcha de políticas habitacionales locales ineficientes e ineficaces, caracterizadas por la subejecución y el incremento geométrico de los procesos de desalojo.

En este contexto, este libro constituye una actualización del informe “Infantilización del déficit habitacional: una temática invisible”, elaborado conjuntamente por la Asesoría General Tutelar de la CABA y el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) en el año 2008. Dicho informe buscaba dar cuenta del “estado del arte” de la situación habitacional en la Ciudad, a partir del rastreo de fuentes secundarias –estadísticas e informes oficiales, estudios y resoluciones de organismos de control, análisis provenientes del ámbito académico, de los medios de comunicación y documentos provenientes de organizaciones de la sociedad civil–, con especial foco en la forma en que esta problemática afectaba la vida de niños, niñas y adolescentes en esta jurisdicción.

La AGT y el CELS comparten, como objetivo central de trabajo, la promoción y defensa de los derechos humanos, incluyendo el derecho a una vivienda adecuada. También coinciden en la necesidad de dar seguimiento y analizar las políticas habitacionales vigentes desde una perspectiva de derechos en función del reconocimiento del derecho a la vivienda a nivel constitucional –nacional y local– así como también en numerosos instrumentos internacionales de derechos humanos que han sido ratificados por Argentina y que resultan, por tanto, exigibles a nivel interno.

El principal objetivo de este libro es, entonces, actualizar el modo en que las políticas públicas buscan resolver la violación del derecho a la vivienda de numerosos niños, niñas y adolescentes de la CABA. En particular, describir la problemática habitacional para el período 2008-2011, especialmente en la población infanto-juvenil de la Ciudad. Asimismo, se busca caracterizar las políticas públicas habitacionales implementadas en el ámbito de esta jurisdicción para el período 2008-2011 e identificar líneas de continuidad y ruptura, tanto a nivel de la dinámica urbana como respecto de las intervenciones públicas en cuanto a lo acontecido hasta el año 2008.