

INFORME:
"EL IVC FRENTE A LAS VILLAS DE LA CIUDAD:
POCO DERECHO Y MUCHA DISCRECIONALIDAD"

AUTORES:

ACIJ - ASOCIACIÓN CIVIL POR LA IGUALDAD Y LA JUSTICIA

COHRE – CENTRO POR EL DERECHO A LA VIVIENDA CONTRA DESALOJOS -PROGRAMA DE LAS AMÉRICAS



Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia



*Programa de las Americas
Jerónimo Coelho 102, Sala 31
Porto Alegre (RS)
Brasil
Email. cohreamericas@cohre.org*

Preparado por María Victoria Ricciardi, Albertina Maranzana, Rocío Rodríguez Fortes, Luis Villanueva, Mariano Valentini, Germán Rojo y Roque Larghi.

Colaboración especial en acceso de migrantes al Derecho a la Vivienda de la Lic. Georgina Talpone del Servicio Ecuménico de Apoyo y Orientación a Migrantes, Refugiados y Desplazados (CAREF)

Revisado y Editado por Sebastián Tedeschi y Ezequiel Nino.

Introducción

I. Principales problemas detectados.

II. Marco normativo.

I.1 El Derecho a la Vivienda, *pag. 7*

I.2 El Marco legal de las villas locales: la ley 148, *pag. 7*

III. El Instituto de Vivienda de la Ciudad. Problemas en su estructura y funcionamiento.

III.1 Acerca de su creación, organización y funcionamiento, *pag.8*

III.2 La negativa sistemática del IVC a brindar información, *pag. 11*

III.3 Falta de transparencia en el sistema de licitaciones del IVC, *pag. 12*

III.4 Problemas en la ejecución del presupuesto, *pag. 13*

III.5 Falta de transparencia en el sistema de adjudicación de viviendas, *pag.17*

III.6 La influencia del IVC en la organización política de las villas, NHT y barrios carenciados, *pag. 18*

IV. El acceso a servicios públicos en las villas de la Ciudad.

IV.1 Provisión de agua y servicios sanitarios, *pag. 21*

IV.2 El IVC y el servicio de electricidad, *pag. 23*

IV.3 Ausencia de espacios públicos en las villas de la Ciudad, *pag. 25*

IV.4 El escaso mantenimiento y construcción de aceras y calles internas, *pag. 26*

V. Los programas de vivienda en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

V.1 Los programas de vivienda: del asistencialismo a la perspectiva de derechos, *pag. 28*

V.1.1 Análisis de algunos programas puntuales, *pag. 28*

V.1.2 Análisis de leyes puntuales para algunas villas de la Ciudad, *pag. 31*

V.1.3 La regularización dominial clave para la solución de las villas y asentamientos informales, *pag. 33*

VI. Quiénes pueden acceder a una vivienda en la Ciudad de Buenos Aires, *pág. 35*

Conclusión, *pág. 37*

Recomendaciones, *pág. 38*

Anexos, *pág. 43*

La problemática habitacional es uno de los grandes temas pendientes en la Ciudad de Buenos Aires. Pese a ser una de las jurisdicciones más ricas de Latinoamérica¹ padece graves problemas relacionados con el acceso a la vivienda y a condiciones de habitabilidad en general.

Para comprender la dimensión del problema habitacional de la ciudad, debe tenerse en cuenta que en ella viven unas 350 mil personas, 12% del total de los habitantes, en situación de emergencia habitacional². Las cifras impactan por su crudeza: según la información proporcionada por el propio Instituto de la Vivienda de la Ciudad (IVC), 129.929 personas viven en villas, barrios o núcleos habitacionales transitorios³. Otras fuentes⁴, indican que son alrededor de 182.000 las personas que habitan las villas de la capital y que a la actualidad existen más de 20 villas de emergencia y 24 asentamientos informales. En los últimos cuatro años, la población en villas aumentó un 30%⁵. A ello se deben sumar las 13.000 personas que viven en los calificados asentamientos precarios⁶ y las 200.000 personas que habitan en casas tomadas.⁷ En total, más de 85.000 familias en la Ciudad padecen problemas de vivienda estructurales⁸.

La crisis habitacional llegó a un punto extremo durante la grave crisis de 2001, situación que llevó a la Legislatura local a declarar la emergencia habitacional⁹. En la actualidad, dicha emergencia permanece a pesar de que la Ciudad atraviesa un momento de expansión y recuperación económica extraordinario. En buena medida esa recuperación económica está basada en la inversión registrada en el sector de la construcción¹⁰. El *boom* inmobiliario de la construcción es liderado por edificios de lujo y vivienda para los sectores de mayores recursos (un 75% de la construcción total de edificios nuevos es de la más alta categoría) sin que se satisfaga a los sectores medios o de bajos recursos.

En consecuencia, el mercado no satisface la demanda de amplios sectores de la sociedad. Además, la fuerte presión del mercado inmobiliario repercute directamente sobre los valores de las tierras y propiedades de los

¹ Ranking elaborado por PriceWaterhouseCoopers, de fecha 20 de marzo de 2007

² Datos elaborados por el Instituto de Vivienda de la Ciudad. Accesibles en http://www.buenosaires.gov.ar/areas/planeamiento_obras/vivienda/sit_habitacional.php?menu_id=7538

³ Cuadro confeccionado por el Instituto de la Vivienda de la Ciudad "Datos estadísticos comparados de villas, nht y barrios" disponible en <http://www.buenosaires.gov.ar>.

⁴ Ver notas del Diario Clarín, *Casas tomadas: en la Capital desalojan a 76 personas por día*, de fecha 24 de junio de 2007 y Diario La Nación, *Buenos Aires Opulencia y Fragmentación*, de fecha 30 de julio de 2006. Link: <http://www.lanacion.com.ar/827164>.

⁵ Diario Clarín, *Unas 13.000 personas viven en barrios precarios* de fecha 20 de agosto de 2006, disponible en: www.clarin.com/diario/2006/08/20/laciudad/h-05815.htm.

⁶ *Ibidem* nota 5.

⁷ Diario Clarín, *Casas tomadas: en la Capital desalojan a 76 personas por día*, de fecha 24 de junio.

⁸ Según censo realizado en el año 2004 por el Instituto de la Vivienda de la Ciudad, disponible en www.buenosaires.gov.ar y el *Informe de situación: "Desalojos en Nuevos Asentamientos Urbanos"* de la Defensoría del pueblo de la Ciudad, elaborado en el año 2006 disponible en www.defensoria.org.ar.

⁹ Ley 1408 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

¹⁰ La inversión en la construcción de viviendas reportó una renta de entre el 20% y el 30%. Página 12 *La otra Cara*, de fecha 11 de junio de 2006. <http://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/cash/17-2472-2006-06-11.html>

sectores más desaventajados y también de la clase media que hoy tienen pocas posibilidades de acceder a una vivienda en la Ciudad.

En este marco, la problemática en los barrios de emergencia merece especial atención. Los habitantes de ellos subsisten en condiciones sumamente precarias y con escaso acceso a servicios públicos y derechos básicos de los que sí gozan el resto de los habitantes de la Ciudad

La ausencia de solución a esta problemática está relacionada directamente con la estructura administrativa creada por el gobierno local como responsable del área de vivienda.

El Instituto de la Vivienda de la Ciudad (IVC) es el organismo encargado de planificar y ejecutar las políticas habitacionales definidas por el gobierno porteño para dar respuesta definitiva a los problemas de vivienda de los sectores de menores recursos de la Ciudad.

Sin embargo, diversas irregularidades en su estructura interna, en el manejo de los fondos asignados y en la implementación de los programas bajo su órbita, impiden brindar una solución definitiva, integrada, y planificada a quienes padecen las condiciones de falta de habitabilidad a diario. En los últimos años el IVC sólo construyó 1.025 viviendas, manteniendo ese ritmo de construcción se necesitarían 84 años para resolver el problema habitacional de Buenos Aires.

Además, los habitantes de las villas de emergencia locales, que se encuentran bajo la órbita exclusiva del IVC, no sólo no gozan de políticas y planes tendientes a su urbanización, sino que además se encuentran impedidos de acceder a otras áreas de gobierno para lograr una correcta prestación de servicios públicos como luz, agua potable, gas de red y mantenimiento de veredas, calles y plazas interiores.

El IVC regula todo el circuito de entrada y salida de recursos económicos y materiales necesarios para la realización de obras de infraestructura en las villas, manejando discrecionalmente el presupuesto asignado.

Una de las notas más alarmantes es que este Instituto regula los derechos políticos de los habitantes de las villas locales. Este organismo, originalmente encargado de resolver la problemática habitacional, es quien realiza las elecciones de las autoridades vecinales, designa autoridades de mesa, confecciona padrones y financia campañas políticas.

En este contexto, el accionar del Instituto de la Vivienda, organismo encargado de ejecutar las acciones y políticas de vivienda de la Ciudad, da cuenta de la desidia y el fracaso de las políticas habitacionales locales.

El presente informe explicará los problemas relacionados con el IVC que detectaron las organizaciones autoras durante un año de trabajo e investigación en las villas de Buenos Aires, analizando la actuación y el rol de ese organismo en la elaboración de políticas habitacionales destinadas a brindar una solución para las villas y asentamientos de la Capital Federal, y las consecuencias que se perciben a nivel estructural y a nivel particular en ciertos barrios a consecuencia de su mal funcionamiento.

I. PRINCIPALES PROBLEMAS DETECTADOS

Se parte desde una realidad incontrastable, un simple análisis de las cifras del déficit habitacional sirve para comprobar el incumplimiento de los objetivos que le fueron asignados legislativamente al Instituto de la Vivienda.

El organismo creado como forma de dinamizar los fallidos intentos de la Comisión Municipal de la Vivienda no ha logrado estar a la altura de las expectativas trazadas. En particular, el análisis se centrará en la relación entre el IVC y las condiciones de habitabilidad en las villas, barrios informales y asentamientos de la Ciudad. Así, la primera parte del informe estará destinada a desmenuzar la realidad del Instituto. El primer acápite, describirá los problemas en su estructura y funcionamiento, la negativa a brindar información por parte del organismo y la falta de transparencia en sus licitaciones, como así también su impacto y la confiabilidad de sus políticas. Seguidamente, se presentará un análisis del presupuesto del Instituto y la forma en que se ha ejecutado demostrando la ineficiencia en el uso de los recursos. En la parte final, se señalará cierta realidad en las relaciones entre el Instituto y las organizaciones villeras.

En una segunda parte, se describirán las graves condiciones de habitabilidad de las personas en las villas locales, entre ellos la ausencia de servicios sanitarios y de provisión de agua potable, el deficitario servicio eléctrico, la inexistencia de espacios verdes en las villas y algunas de las respuestas pensadas para aliviar esa situación; como así también la relación entre la estructura diseñada y la consolidación de un estado de situación violatorio de los derechos más básicos. Por último, un breve repaso sobre los principales planes de vivienda de la Ciudad y los obstáculos en su implementación servirá para dar cuenta de algunos posibles pasos a seguir.

Este informe tiene como objetivo hacer una evaluación crítica de las políticas habitacionales de la ciudad de Buenos Aires para servir de subsidio a las nuevas que se formulen. La intención de las organizaciones que participan en su redacción es poder formar una alianza constructiva con los actores relevantes en la materia para efectuar aportes. Los defectuosos diseños de políticas o sus débiles o inexistentes ejecuciones tienen graves consecuencias en la población más necesitada de la Ciudad. Para que estos errores del pasado no sean repetidos resulta necesario una debida comprensión y deliberación que los incluya en la agenda pública.

Nota aclaratoria: cada sección contiene sus respectivos anexos que le permitirán al lector profundizar en detalle alguno de los temas desarrollados.

II. MARCO NORMATIVO

II.1. EL DERECHO A LA VIVIENDA EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO DE ARGENTINA¹¹

El derecho a la vivienda es un derecho humano ampliamente reconocido por el Derecho Internacional. Está protegido en numerosos instrumentos internacionales, entre ellos el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art.11), la Declaración Americana sobre Derechos y Deberes del Hombre (art. 11), La Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 26). El Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) es el principal instrumento de protección del derecho a la vivienda. Las Observaciones Generales Nro. 4 y 7 del Comité DESC desarrollan el contenido del derecho a la vivienda.

En nuestro país el derecho a la vivienda está reconocido en el Art. 14 bis de la Constitución Nacional y su contenido complementado por lo dispuesto en los Tratados Internacionales de Derechos Humanos, que gozan de jerarquía constitucional conforme lo establecido por el art. 75 inciso 22. de la CN.

La Constitución de la Ciudad de Buenos Aires otorga una robusta protección al derecho a la vivienda. El artículo 31 establece el derecho a la vivienda digna y a un hábitat adecuado; con la obligación de a) resolver progresivamente el déficit habitacional, de infraestructura y servicios, dando prioridad a las personas de los sectores de pobreza crítica y con necesidades espaciales de escasos recursos; b) auspiciar la incorporación de los inmuebles ociosos ,promover los planes autogestionados, la integración urbanística y social de los pobladores marginados, las recuperación de las viviendas precarias y la regularización dominial y catastral , con criterios de radicación definitiva; y c) regular los establecimientos que brindan alojamiento temporáneo, cuidando excluir los que encubran locaciones.

En suma, el derecho a la vivienda tal cual es definido por los órganos de aplicación de los Tratados Internacionales de Derechos Humanos goza de protección constitucional a tanto a nivel nacional como a nivel a local.

II.2. EL MARCO LEGAL DE LAS VILLAS LOCALES: LA LEY 148

En 1998 la Legislatura porteña sancionó la ley de "Atención prioritaria a la problemática social y habitacional en las Villas y Núcleos habitacionales transitorios". Esta norma otorgó especial jerarquía a los problemas que atravesaban estos barrios y creó un programa especial de gobierno destinado a solucionar problemas tales como la carencia de infraestructura, situaciones de irregularidad en la posesión de terrenos o viviendas y condiciones de deterioro o precariedad en las viviendas. Además se creó una Comisión Coordinadora Participativa (C.C.P.) para el diagnóstico, propuesta, planificación y seguimiento de la ejecución de las políticas sociales habitacionales a desarrollarse en el marco de esa ley. Esa Comisión, integrada por miembros del Poder Ejecutivo Local, un representante de cada bloque de la Legislatura y un representante de cada una de las villas, tenía como objetivo diseñar los lineamientos generales de un programa integral de radicación y transformación definitiva de las villas y núcleos habitacionales transitorios realizables en

¹¹ Para un desarrollo del contenido del derecho a la vivienda ver el **Anexo 1**.

un plazo máximo de 5 (cinco) años, garantizar a través de la representación vecinal el adecuado ajuste entre las necesidades de los pobladores y las respuestas conducentes para la satisfacción de las mismas y un adecuado mecanismo de gestión y promoción social, entre otros. Además tenía que dictar el reglamento electoral y confeccionar el padrón para los comicios en las villas y núcleos habitacionales transitorios (NHT) no regularizados convocando a elecciones abiertas dentro de su primer año de funcionamiento.

III.- EL INSTITUTO DE VIVIENDA DE LA CIUDAD: PROBLEMAS EN SU ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO

III.1. Acerca de su creación, organización y funcionamiento

El Instituto de la Vivienda de la Ciudad se creó en el año 2003 a través de la [ley local Nro. 1.251](#) y fue concebido como una institución superadora de la Comisión Municipal de la Vivienda. La misión que se le asignó fue la de planificar y ejecutar las políticas habitacionales definidas por el Gobierno de la Ciudad para dar respuesta definitiva a los problemas de vivienda de los sectores de menores recursos y para ello cuenta, desde su creación, con la facultad de administrar los fondos asignados por las normas vigentes, los convenios suscriptos por la Ciudad y los que las leyes nacionales y locales destinen para el cumplimiento de los objetivos y finalidades impuestas legalmente al organismo.

Según la mencionada ley, sus principales objetivos son: contribuir al acceso a la vivienda digna de todos los habitantes de la Ciudad postergados por razones económicas y sociales, propender a reducir, mediante políticas activas el déficit habitacional, promover el efectivo ejercicio del derecho al hábitat y a la vivienda de todos los habitantes de Buenos Aires, promocionar la demanda y estimular la oferta de viviendas, garantizar la regularización dominial de los inmuebles a favor de los destinatarios de las diferentes operatorias, y contribuir al fortalecimiento del Sistema Federal de Vivienda, promoviendo la activa participación de la Ciudad en la definición e implementación de acciones conjuntas con otras jurisdicciones.

En función de los objetivos mencionados, los programas y acciones que formule el IVC deben promocionar la demanda a través de acciones tendientes a facilitar el acceso a la vivienda de todos los habitantes de la Ciudad, planificar la urbanización de villas, asentamientos y núcleos habitacionales transitorios, implementando acciones tendientes a la satisfacción del derecho a la vivienda¹²

Entre otras obligaciones, este Instituto debe: ejecutar políticas dentro de una planificación integral, en materia de vivienda y hábitat, en coordinación con los organismos que tengan competencia en el Área Metropolitana de Buenos Aires.

¹² Para una definición y una descripción detallada del contenido del derecho a la vivienda ver **Anexo I.**

Para llevar adelante programas y acciones, de acuerdo a la ley, el IVC cuenta con la facultad de administrar los fondos asignados¹³ por las normas vigentes. Además se encuentra facultado para recibir subsidios, tomar dinero prestado, finanzas o garantías, otorgar créditos hipotecarios a personas físicas que tengan residencia en la Ciudad, a los efectos de la financiación de hasta el 100% del precio de compra, construcción, refacción, remodelación o ampliación del inmueble, otorgar derechos reales o personales a personas físicas y ejecutar un estudio permanente de las necesidades relativas a la vivienda en el ámbito local, entre otras.

El IVC está dirigido por un Directorio integrado por un Presidente, con rango equivalente al de Secretario y tres Directores con funciones ejecutivas. Todos ellos son designados por el Poder Ejecutivo y duran cuatro años en sus funciones¹⁴.

Desde su creación a la actualidad, este Instituto ha sufrido graves problemas que afectan a su organización interna: gerencias que se renuevan rápidamente, con funciones poco claras y cambiantes, y una escasa capacidad de respuesta para problemas que necesitan una solución urgente como son los relacionados a la problemática habitacional. Para ello, se solicitó en diciembre de 2006 información relacionada a su estructura interna que no fue respondida oportunamente¹⁵.

En Julio de 2006 ocurrió un hecho que deja totalmente al descubierto el deficiente desempeño del IVC. En la madrugada del día cuatro, se produjo el saqueo y la ocupación de 160 viviendas correspondientes a siete de las veinticuatro torres del Barrio Villa 1-11-14 del Barrio de Flores. Esta gravísima situación, muestra de la desesperación de un grupo de habitantes de la Ciudad, llevó al por entonces Jefe de Gobierno, Jorge Telerman, a pedirle a sus ministros una reforma del sistema de planes sociales. La reforma tendía a darle mayor transparencia a la política habitacional y a agilizar la forma en que se otorgan las viviendas.¹⁶ Inmediatamente después, el Ejecutivo porteño decretó la intervención del

¹³ Según el Art. 7º de la Ley 1251 de la Ciudad, el IVC se financia con los fondos presupuestarios del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y con los aportes del Estado Nacional distribuidos a todas las jurisdicciones a través del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) y de los planes [Federal de Construcción de Viviendas](#), [Plurianual para la Construcción de Viviendas](#) y [Federal de Mejoramiento de Viviendas](#).

¹⁴ Son funciones del Directorio, entre otras: proyectar y remitir anualmente al Poder Ejecutivo el presupuesto anual para su aprobación por la Legislatura de la Ciudad remitir trimestralmente a la Jefatura de Gobierno de la Ciudad un informe conteniendo síntesis de las operaciones realizadas en el período correspondiente y anualmente el balance general, la memoria del ejercicio y cuadro de ingresos y egresos a efectos de su examen y aprobación por la Jefatura de Gobierno, autorizar y aprobar licitaciones, concursos o contrataciones directas, fijar precios, alquileres y demás condiciones para la venta, arrendamiento o cualquier otro acto de disposición o administración de los inmuebles comprendidos en sus programas y acciones, teniendo en cuenta para ello la protección y promoción del núcleo familiar, de acuerdo con las competencias establecidas en la Ley 1251. Todas sus decisiones deberán ser emitidas mediante actas y ejecutadas por intermedio del Presidente

¹⁵ El 28 de diciembre de 2006 la ACIJ presentó un pedido de información preguntando: 1. cantidad de gerencias que componen en la actualidad la estructura del IVC, 2. competencia de cada una de estas gerencias y la normativa que la establece, 3. cuál es la gerencia que debe abordar las problemáticas de las villas de emergencia y asentamientos de la Capital. Cuáles son sus obligaciones. Pasados los 10 días hábiles que establece la ley 104 y sin obtener ningún tipo de respuesta, se inició una acción judicial "Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia c/GCBA s/amparo" Expte. N° 24.272, que tramita ante el Juzgado CAYT Nro. 8.

Instituto de la Vivienda de la Ciudad a los fines de adoptar los cambios organizativos y estructurales necesarios que permitiesen dar cumplimiento a los objetivos del organismo. En dicho Decreto el Gobierno de la Ciudad reconoció la grave crisis institucional del IVC y señaló que las medidas resultaban imprescindibles toda vez que los hechos acaecidos en el Barrio Villa 1-11- 14 del Bajo Flores podían repetirse.¹⁷

Un dato paradigmático es que se nombró Interventor a quien era por entonces Presidente del Instituto, el Arquitecto Claudio Freidin, contraviniendo todos los principios de una intervención a un organismo público, que generalmente es efectuada por un tercero o una persona externa a la institución intervenida. Luego de los más de 90 días que duró la intervención, el Interventor volvió a asumir como Presidente, en claro detrimento de la transparencia y el orden institucional.

El funcionamiento del IVC durante el año 2006 se puede sintetizar con un dato sumamente esclarecedor: Unas 92 mil personas presentaron algún reclamo, hicieron consultas o denuncias en la Defensoría del Pueblo Porteño durante ese año. El 11.57% del total de denuncias (más de 10.600) se debieron a problemas de viviendas.¹⁸

En 2007, la emergencia habitacional en la Ciudad de Buenos Aires continuó siendo noticia, siempre debido a hechos lamentables. A principios de febrero un incendio redujo a cenizas la villa "El Cartón" de Soldati, dejando como resultado 177 personas con principios de asfixia, contusiones y quemaduras leves y a 340 familias en la calle.¹⁹ Estos 1.400 damnificados fueron alojados en carpas sumamente precarias, una de las cuales se voló durante el temporal del 26 de febrero, cobrándose una víctima fatal e hiriendo a otras 11 personas.²⁰

A raíz de una acción judicial, iniciada por el Defensor en lo Contencioso Administrativo y Tributario, el Asesor Tutelar de Primera Instancia y la Asesoría Tutelar General de la Ciudad, se le ordenó al IVC construir viviendas provisorias para las familias víctimas de esta catástrofe en el predio del Parque Roca. Esta solución habitacional debía ser implementada de manera temporal hasta tanto se comprara un terreno y se empezaran a construir las viviendas definitivas²¹.

El recorrido por el enclave estatal en el actual Parque Roca demuestra a las claras las condiciones inhumanas en las que viven los habitantes del lugar: familias enteras conviviendo en un solo ambiente de 24m² con las calles continuamente sucias, sin iluminación general, sin agua caliente en los hogares, sin ningún tipo de provisión de alimentos, elementos de higiene ni

¹⁶ Diario Clarín, *Apuran modificaciones en el Instituto de la Vivienda* de fecha 07 de julio de 2006.

¹⁷ Decreto de Necesidad y Urgencia N° 2 de la Ciudad de Buenos Aires.

¹⁸ Diario Clarín, *La Defensoría del Pueblo porteña recibió 92 mil reclamos en 2006*, de fecha 14 de febrero de 2007

¹⁹ Diario Clarín, *El fuego en Soldati empezó adentro y fue intencional*, de fecha 16 de febrero de 2007. <http://www.clarin.com/diario/2007/02/16/laciudad/h-04502.htm>

²⁰ Diario La Nación, *Trasladan a 74 familias de Villa El Cartón*, de fecha 27 de febrero de 2007, http://www.lanacion.com.ar/archivo/nota.asp?nota_id=887134&origen=acumulado&acumulado_id=

²¹ Ver expte. N° 26.034 disponible en la página del Poder Judicial de la Ciudad www.base-fuero.cayt.gov.ar

medicamentos. Esta situación ha sido denunciada por la Defensoría del Pueblo de la Ciudad²².

A ello debe agregarse que el IVC debía construir dos comedores en este enclave provisorio para garantizar la alimentación de todos sus habitantes. Pese a que se invirtieron casi 162 mil pesos para ello, las inspecciones judiciales del juez que interviene en la causa, demostraron que los comedores estaban sin construirse a la fecha prevista para ello (agosto de 2007). Este hecho originó la denuncia penal contra los funcionarios de este Instituto y el allanamiento de sus oficinas por la existencia de irregularidades en el manejo de fondos, no sólo de los destinados para la construcción de los comedores, sino también por el manejo de 4.5 millones de pesos destinados, mediante el decreto 221/07, a la creación de este barrio transitorio para 250 familias de la ex Villa "El Cartón".²³

En definitiva, tal como se revelará en el presente informe, dentro de este organismo se observa una estructura desactualizada y poco dinámica, con un alto nivel de desorganización que impide que los reclamos de los habitantes de las villas de la ciudad sean canalizados con rapidez y eficacia. La superposición de gerencias, la división de funciones poco clara y la falta de mecanismos adecuados para solucionar problemas habitacionales demuestran una ausencia de avance significativo con respecto a su antecedente, la Comisión Municipal de la Vivienda. Clara muestra de ello lo constituyen los acontecimientos ya relatados ocurridos durante el 2006 y el 2007. Además, se suman los ocurridos en años anteriores síndrome de una crisis habitacional cada vez más profunda y a la que se aborda de la peor manera.

III.2. La negativa sistemática del IVC a brindar información

El derecho a recabar información comprende básicamente a la información pública, como una derivación del principio republicano de gobierno y la consecuente publicidad de los actos de gobierno²⁴. El derecho a acceder a la información pública juega un rol fundamental en la transparencia de la gestión pública y en la prevención de actos de corrupción. A mayor acceso a la información, menor corrupción, y consecuentemente, a menor corrupción, mayor eficacia y eficiencia en la implementación de políticas públicas.

En la ciudad de Buenos Aires, la ley N° 104, sancionada en el año 1998 obliga a todo ente público a brindar información en un plazo máximo de 10 días hábiles. El IVC prácticamente no cumple con esta norma.

El único ente que reúne toda la información relativa a datos habitacionales, condiciones de vida, acceso a servicios públicos y de otro tipo relativos a

²² Resoluciones de la Defensoría del Pueblo Nro. 2210/07 y Nro. 0670/07

²³ Consultar notas Diario Judicial, *Funcionarios irregulares en el Instituto de la Vivienda*, de fecha 16 de agosto de 2007, <http://www.diariojudicial.com/nota.asp?IDNoticia=33541>; *Mejores condiciones habitacionales*, de fecha 8 de agosto de 2007 agosto <http://www.diariojudicial.com/nota.asp?IDNoticia=33458>;

Semanario Noticias Urbanas, *Un juez quiere a Freidín a en el Parque Roca*, de fecha 9 de agosto de 2007. http://www.noticiasurbanas.com.ar/info_item.shtml?sh_item=9a528fae9de8ee4622e9441683846cbf

²⁴ Conf. Cont. Adm. Trib. Ciudad Bs. As., sala 2ª, in re "Campos Ríos, Maximiliano U. v. Legislatura s/amparo", 9/6/2005.

villas de emergencia, asentamientos, NHT y otros barrios pertenecientes a sectores vulnerables de la sociedad, se muestra reticente a brindar esta información cuando es solicitada por personas individuales u organizaciones, y en los casos que llega a hacerlo, la brinda con una demora exagerada en el tiempo.

Durante el año 2006, con fundamento en la ley N° 104 de la Ciudad, se presentaron ante el Instituto de la Vivienda de la Ciudad más de 20 pedidos de información²⁵, de los cuales el organismo solamente respondió sólo un 30%, e incluso estas respuestas fueron suministradas una vez promovidas las acciones de amparo correspondientes. Esto significa que casi el 70% de la información pública requerida no fue brindada por dicho ente estatal.

A partir de ello, de las cifras citadas y del análisis inicial, se puede concluir que la negatoria cuasi-sistemática a brindar información de carácter público por parte del IVC, le impide a la sociedad fiscalizar la transparencia y el correcto desempeño de la Administración Pública, atentando de manera directa contra el sistema de gobierno democrático y republicano adoptado en el art. 1º de nuestra Constitución Nacional. Asimismo, impide a las personas o asociaciones interesadas en obtener información de suma utilidad para sus investigaciones y accionar diario, monitorear los actos de este organismo y conocer su destino.

III.3.Falta de transparencia en el sistema de licitaciones del IVC

Uno de los graves problemas que profundiza aún más la crisis de la política habitacional de la Ciudad, es la falta de transparencia en el sistema de licitación y adjudicación de obras públicas. Resultan llamativos los comentarios coincidentes de empresarios, funcionarios y ex funcionarios del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, recogidos en un informe reciente²⁶, que manifiestan haber tenido conocimiento de adjudicaciones preacordadas, de la existencia de un determinado grupo de empresas cartelizadas, de pagos irregulares, de aperturas de sobres a puertas cerradas, etc.

Así es que por ejemplo, ante la toma de las torres en el barrio de Flores y la consecuente intervención del IVC, un ex funcionario de dicho organismo declaró: "En el IVC hay corruptelas, licitaciones que no salen porque tal vez no se beneficia a determinada empresa, o constructoras que tienen que pagar peajes para ganar"²⁷.

Por otra parte, el informe²⁸ citado puso al descubierto una suspicaz concentración en la contratación de empresas para llevar a cabo el Programa Federal de Construcción de Viviendas: más del 75% de las obras contratadas se concentró en tan solo cinco empresas²⁹.

²⁵ Detalles de los pedidos de información presentados pueden encontrarse en el **Anexo 2**.

²⁶ Carrió, E., Ríos, F. y Pérez, A. Informe de Investigación: *la distribución de la obra pública-clientelismo o política de estado (2º parte)*. Consultado el 14 de Mayo de 2007 de la siguiente página web:

www.institutoarendt.com.ar/lisandro_torre/informe_Obra_Pública_2.doc

²⁷ Diario Clarín, *Tras los saqueos, intervienen el Instituto de la Vivienda* por Pablo Novillo de fecha 12 de julio de 2006.

²⁸ *Ibidem* nota 26.

Este dato da cuenta de la poca transparencia en el proceso de asignación de las obras destinadas a viviendas urbanas, como así también el favoritismo hacia algunas firmas que son siempre las ganadoras de las licitaciones que el IVC promueve.

III.4. Problemas en la ejecución del presupuesto

Como se mencionó anteriormente, el IVC fue creado por la ley N° 1.251 para reemplazar a la ex Comisión Municipal de la Vivienda, simultáneamente con esta transformación, el organismo pasó a percibir un incremento de casi tres veces sus recursos, aumentando estos de \$41,97 millones en el año 2003 a \$161,52 millones en 2004.

Sin embargo, estos cambios estructurales y presupuestarios no alcanzaron para evitar que el IVC heredara uno de los peores males que aquejaron a la CMV durante años: la sub-ejecución presupuestaria. Entre 1995 y 2004 se puede visualizar un incumplimiento generalizado del presupuesto del organismo, con cifras de ejecución que varían entre el 33.8% (para 1996) y el 73.5% (2001), con un promedio del 55% para todo el período³⁰. El IVC en su primer año de funcionamiento ejecutó sólo el 63.9% del presupuesto asignado. Debido en gran parte a la falta de ejecución de los programas N° 4 Emergencia Habitacional – Banco Viviendas, N° 12 Operatoria Ex AU3, N° 21 Proyecto BID, y N° 6 Colonia Sola. A la vez que se subejecutaron: los programas N° 1 Radicación, Integración y Transf. Villas, NHT y B^a Carenciados, N° 7 Rehabilitación de Conjuntos Urbanos y N° 10 Créditos Policía Federal, destinados a mejorar las condiciones de los barrios de emergencia.

El Informe N° 805.01 "Política habitacional para los sectores de bajos recursos" de la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires (AGCBA) explica, que si se tiene en cuenta que el presupuesto inicial para Vivienda era de \$128.913.150, que representa el 2.84% de la Finalidad Proyectada por el GCBA para el año 2004, y el déficit habitacional es de 86.185, el GCBA planificó un monto de \$1.495 por unidad.

Dado que el costo de construcción por vivienda es de \$42.427³¹, solo se podrían financiar 3.038 unidades por año. Es decir que de mantenerse ese presupuesto, se resolvería el problema en 29 años.

Por otro lado, del total de los recursos presupuestados para el IVC en 2004 que fueron efectivamente ejecutados (de 174,09 millones se ejecutaron solo 111,32) se desprende que se consideró la planificación de 2.624 viviendas, resultando una proyección temporal de 32 años para cubrir el déficit habitacional. Pero, si se tiene en cuenta solamente los recursos ejecutados respecto al Inc. 4 de construcciones (43,49 millones), se llega a

²⁹Dicho Programa, nace con el fin de reducir el déficit habitacional y contribuir a la generación de puestos de trabajo a nivel nacional, y para ello el Estado Nacional se comprometió a asignar \$ 21.276.900.000, con los cuales debían construirse 420 mil nuevas viviendas. En el cuadro que se presenta en el **Anexo 3** se puede apreciar claramente que más del 75% de las obras se concentró en tan solo cinco empresas.

³⁰ Para mayor información presupuestaria consultar el **Anexo 4**

³¹ Respecto al año 2002. Este costo involucra las inversiones propiamente dichas, conexiones domiciliarias y redes de servicios propios del grupo habitacional y dentro de los límites de su emplazamiento, préstamos personales y soluciones habitacionales.

la conclusión que sólo se podrían construir 1.025 viviendas, necesitando 84 años para resolver el problema.

Específicamente, en lo que hace a los programas de villas³², si bien los recursos habían aumentado considerablemente para el 2004, la relación entre el total de recursos presupuestados y las viviendas en las villas de emergencia censadas, muestran que los valores dejan de ser significativos respecto al presupuesto ejecutado, con montos que no superan los \$1.547 por vivienda en villa censada.

Uno de los datos más llamativos y alarmantes lo constituye el análisis de la ejecución del presupuesto del Año 2005. Durante este año en la órbita del IVC se ejecutó el 66% del crédito. Del total no ejecutado (\$110.7 millones) el 82% corresponde a la suma de la sub-ejecución de los programas "Radicación de Villas" (\$58.9 millones) y "Mejor Vivir" (\$32.5 millones).

Tabla 2. Ejecución presupuestaria por programa IVC. Año 2005

Descripción	Crédito	Devengado	Diferencia	%
INSTITUTO DE VIVIENDA DE LA C.A.B.A	325.045.569	214.358.316	110.687.253	66%
ACTIVIDADES CENTRALES AL INSTITUTO DE VIVIENDA	28.385.586	26.968.074	1.417.512	95%
CREDITOS LEY 341/964	54.727.858	49.097.415	5.630.443	90%
COLONIA SOLA	1.247.871	1.206.634	41.237	97%
PROGRAMA DE RADICACION, INTEGRACION Y TRANSFORMACION DE VILLAS Y NHT	144.828.386	85.970.673	58.857.713	59%
REHABILITACION LA BOCA	5.950.742	2.564.677	3.386.065	43%
REHABILITACION DE CONJUNTOS URBANOS	8.955.662	3.890.224	5.065.438	43%
OPERATORIA EX AU3	3.087.224	1.582.393	1.504.831	51%
MEJOR VIVIR	42.980.856	10.500.207	32.480.649	24%
VIVIENDAS COLECTIVAS CON AHORRO PREVIO	34.881.384	32.578.020	2.303.364	93%

Fuente: Elaboración propia en base a Cuentas de Inversión del Gobierno de la Ciudad

Como puede verse, el porcentaje de ejecución de los distintos programas varía entre un mínimo de 43% (para la Rehabilitación de la Boca, Programa 79) y un máximo del 97% (Para el Prog. 70 Colonia Sola). A modo de comparación, para el 2004 el Programa de Radicación, Integración y Transformación de Villas y Núcleos Habitacionales presentaba una ejecución del 69%, descendiendo un 10% en el 2005.

Del programa de villas (Nº 78) más del 80% del crédito es para inversión (del inc. 4, correspondiente a bienes de uso, más del 90% se destina a construcciones), del cual se ejecutó \$73.7 millones y no se ejecutaron \$51.8 millones.

³² Los programas son: 1 Radicación, Integración y Transformación de Villas, NHT y Bº carenciados, 13 Reordenamiento parcelario, 14 Apertura de la vía pública y liberación de tierras, 2393 PRITT y 4500 Emergencia Habitacional.

Tabla 3. Ejecución del presupuesto por inciso para el prog. 78. Año 2005

Inc.	Suma de Crédito	Suma de Devengado	Suma de Diferencia	Porcentaje
1	445.816	213.456	232.360	47,90%
2	5.897.365	1.081.195	4.816.170	18,30%
3	12.401.985	10.408.712	1.993.273	83,90%
4	125.531.239	73.717.634	51.813.605	58,70%
5	551.981	549.676	2.305	99,60%
Total general	144.828.386	85.970.673	58.857.713	59,40%

Fuente: Elaboración propia en base a Cuentas de Inversión del Gobierno de la Ciudad

De la información³³ solicitada para la elaboración de este informe relacionada con los presupuestos 2004 y 2005, resultó llamativo que para 2004 sólo se hubiese ejecutado el 2% del crédito vigente asignado a "Urbanización en villas" (de \$6.000.000 se devengaron \$125.000). Además se consultó por el destino del incremento del presupuesto de \$500.000 a \$6.000.000 que se asignó a ese rubro.

Respecto del presupuesto 2005 se preguntó sobre la sub-ejecución de \$58.850.000 correspondientes al programa "Radicación, Integración y Transformación de Villas y NHT", así como también sobre cual fue el destino de los \$85.970.000 devengados mediante dicho programa (qué obras se realizaron y en qué villas).

La respuesta del IVC llegó tres meses después y solo contenía un Estado Presupuestario Definitivo del Ejercicio 2004 y una descripción parcial del programa N° 78 (Radicación, Integración y Transformación de Villas y NHT).

Las preguntas relacionadas al programa de "Urbanización en villas" (código 245053) no fueron contestadas en su totalidad y en el estado presupuestario para 2004 figuran sólo dos programas: Radicación, Integración y Transformación de Villas, NHT y Barrios Carenciados (a cargo de la unidad ejecutora Gerencia Proyectos y Obras) y Apertura de la Vía Pública y Liberación de Tierras (Gerencia Promoción Social Urbana). El primero representa más del 95% del crédito vigente para ese año y de los proyectos mas importantes incluidos en el mismo se pueden destacar los siguientes:

Tabla 4. Descripción de los proyectos Ejercicio 2004.

Descripción del Proyecto	Obra	Descripción Obra	Crédito	Devengado	% ejecución
Villa 1-11-14	108	MZ 2N y Plaza	6.247.407,17	6.247.407,17	100,00%
NHT-Zavaleta	1101	Zavaleta 1° Etapa	11.071.063,82	7.467.657,31	67,45%
Otros	---	---	8.298.018,40	3.377.695,43	40,70%
Total proyectos	---	---	25.616.489,39	17.092.759,91	66,70%

³³ La ACIJ realizó un pedido de información al IVC en diciembre de 2006

Fuente: Elaboración propia en base a Estado Presupuestario Definitivo del Ejercicio 2004 IVC

Por otro lado, a la pregunta ¿a qué se debe la sub-ejecución de \$58.850.000 del programa de Radicación, Integración y Transformación de Villas y NHT? La respuesta fue parcial, pues en la descripción figura únicamente lo concerniente al inciso 4, con una sub-ejecución para el mismo de \$38.993.016,92.

Tabla 5. Descripción Obras del programa de Radicación, Integración y Transformación de Villas y Núcleos Habitacionales (Inc. 4)

Descripción inc. 4	Crédito	Devengado	% ejecución
Trabajos en Obras de Equipamiento Comunitario	3.146.958,98	3.089.226,14	98,17%
MZ 2 y Plaza	3.769.478,00	2.279.831,00	60,48%
Sector Bonorio Obra 3	3.472.112,19	1.416.424,08	40,79%
U7 Parcela 1	3.805.027,13	1.313.341,75	34,52%
Etapa 1 Iriarte y Zavaleta	9.346.095,80	9.346.095,80	100,00%
Otros	69.454.427,08	36.556.163,49	52,63%
Total Obras inc. 4	92.994.099,18	54.001.082,26	58,07%

Fuente: Elaboración propia en base a Información suministrada por el Instituto de Vivienda de la Ciudad

Por último, los montos devengados al Instituto de la Vivienda dejan un promedio de sub-ejecución, para los años 2005 y 2006, de cerca del 30%. El programa más importante incluido en el presupuesto del organismo es el de "Radicación, Integración y Transformación de Villas y NHT. Los porcentajes de ejecución de este programa fueron de 69%, 59% y 73,54% para los años 2004, 2005 y 2006 respectivamente (lo que hace un promedio de 23% de sub-ejecución para todo el período).

En síntesis:

- **El promedio de sub-ejecución del IVC para el período 2004-2006 fue de más del 30%.**
- **Los montos destinados al presupuesto son insuficientes para resolver el problema de las villas, cuando incluso crece la población de las mismas.**
- **No se cuenta con información completa del destino de los fondos que se ejecutaron por el IVC, como así tampoco el por qué de la sub-ejecución presupuestaria (sobre todo el 2% destinado al programa 3503 del año 2004).**

III.5. Falta de transparencia en el sistema de adjudicación de viviendas

Tradicionalmente el IVC ha sido una oficina de gobierno responsable de generar y mantener relaciones irregulares con aquellos supuestos beneficiarios de sus políticas.

Estas irregularidades impiden la implementación de políticas públicas habitacionales eficaces y adecuadas a estándares de transparencia y objetividad, generando relaciones clientelares y de abuso de las necesidades de aquellos sectores más vulnerables de la sociedad.

Numerosos testimonios³⁴ recogidos para la elaboración de este informe, dieron cuenta de que existen diversos mecanismos que empañan una adecuada adjudicación de viviendas y materiales para la construcción.

Mediante dichos mecanismos se favorece a determinadas personas al momento de entregar viviendas supuestamente licitadas, y de igual modo se beneficia a ciertas empresas en contrataciones, sea de obra o de servicios.

Uno de los ex presidentes de la entonces Comisión Municipal de la Vivienda, narró las presiones directas a las que se vio sometido de parte de un importante líder del gremio SUTECBA. Estas tenían por objeto favorecer a ciertas personas en la entrega de departamentos, en los que supuestamente habitarían ex residentes de villas de la Ciudad. Por ejemplo, un ex gerente del Instituto, relató que en el complejo de viviendas Irala en Casa Amarilla, el 90 % de las viviendas se asignó a empleados del propio organismo.

Fuentes periodísticas³⁵, dan cuenta de las irregularidades en la realización de las contrataciones y en el otorgamiento de viviendas. Indican que el IVC nombró como asesores a algunos representantes exclusivos de villas, canalizando a través de ellos la distribución de varios planes sociales del gobierno de la Ciudad, como ser 60 mil cajas de comidas y los beneficios del plan Vale Ciudad³⁶.

Asimismo, vecinos y representantes de distintas villas de esta ciudad, al momento de ser entrevistados, refirieron a los numerosos bienes que desde el IVC se entregan discrecionalmente a algunas personas, quienes los reparten o utilizan de manera absolutamente arbitraria, reflejándose así la ausencia de mecanismos formales en la implementación de políticas públicas que lleva adelante el IVC.

Según un artículo publicado por el diario La Nación, el Instituto de la Vivienda tiene un plantel de 1.400 personas, un número desproporcionado comparado con otros organismos de la ciudad, que resulta paradójico ante la ausencia de resultados de gestión visibles³⁷.

Una opinión similar tuvo un ex funcionario del Instituto, que señaló: *"Quienes habitan en las villas, no tienen otra alternativa que subordinarse*

³⁴ Entrevistas realizadas a un ex presidente y un ex gerente del Instituto, quienes solicitaron mantener la reserva de sus nombres.

³⁵ Semanario Noticias Urbanas, año 2-Nº 73-1º de marzo de 2007, versión impresa; pág. 11.

³⁶ Diario Página 12, *Crisis y ciudadanía por Horacio Verbitsky*, de fecha 9 de julio de 2006

³⁷ Diario La Nación, *La violencia política es el peor de los fantasmas para la democracia*, de fecha 23 de febrero de 2007 http://www.lanacion.com.ar/archivo/nota.asp?nota_id=885960&origen=acumulado&acumuladoid=

a esos poderes si quieren alguna vez que le adjudiquen una casa o no quedar fuera de las prebendas y favores”³⁸.

Es así que, no sólo en la adjudicación de viviendas y materiales de construcción sino también, como se verá más adelante, en la prestación de varios servicios públicos, el IVC es proclive a generar y fomentar mecanismos poco transparentes. Estos afectan la autonomía de las organizaciones de los barrios, las cuales se ven impedidas de participar libremente en las decisiones de políticas que se implementan sobre ellos.

III.6.La influencia del IVC en la organización política de las villas, NHT y barrios carenciados

En las villas de la ciudad existe una organización política propia que la distingue de los otros barrios. Esta organización es fruto de un desarrollo histórico tan antiguo como las villas mismas, que en general se fue constituyendo alrededor de reivindicaciones sociales y políticas relacionadas con la mejora de su hábitat y permanencia en sus terrenos. Las relaciones de este tipo de organizaciones con el poder estatal variaron a través de los diversos contextos socio políticos; y fueron reconocidas institucionalmente en los años 1960³⁹.

Al presente existen dos tipos de organizaciones en las villas: aquellas cuya representación recae en un presidente y las que su máxima autoridad es un cuerpo de delegados. La primera consiste en una comisión barrial o junta vecinal con un presidente que es electo de manera bi o tri anual. Hace unos años, en tres villas (la 1-11-14, la 31 y la 31 bis) se dio una reforma de este sistema, a partir del reclamo de mayor democratización de la organización, que culminó en la adopción del sistema de delegados por manzana; que también se eligen cada dos o tres años.

En la actualidad la organización político institucional de las villas es un tema más de los que regula el IVC. Este organismo se encarga tanto de la realización del censo del barrio, para actualizar datos relativos a la cantidad de manzanas y cantidad de votantes, como de la implementación y regulación de las elecciones mismas. Este punto es muy importante, ya que el organismo que es el principal interlocutor estatal en las villas a la hora de canalizar cualquier demanda relacionada con las condiciones de su hábitat, es el mismo que organiza y regula las elecciones que legitiman a los representantes del barrio como los encargados de dialogar, negociar y reclamar ante el IVC.

El hecho de que el organismo encargado de diseñar planes de vivienda y planificar la urbanización de villas y asentamientos en la Ciudad esté a su

³⁸ Ex funcionario del IVC que pidió mantener reserva de su nombre

³⁹ Explica la antropóloga Cristina Cravino que desde los años '30 existen organizaciones barriales en las villas. A partir de los años '50 surgen "organizaciones de segundo grado" que nuclean a distintas villas en pos de hacer reclamos hacia el afuera, logrando una participación dentro de la política nacional. Durante la última dictadura militar, estas organizaciones fueron muy perseguidas en el marco de planes de erradicación de las villas. Con el retorno de la democracia se inicia una época de diálogo con distintas instancias gubernamentales en un proceso que oscila entre la autonomía, el clientelismo y la cooptación de los movimientos de las villas. Cravino, María Cristina, *Las villas de la Ciudad. Mercado e Informalidad Urbana*. Universidad General Sarmiento, año 2006.

vez regulando los derechos políticos de sus habitantes no contribuye con la transparencia de este sistema.

En muchas ocasiones las elecciones de autoridades vecinales en las villas locales han sido impugnadas por irregulares, así como también las juntas vecinales con sus respectivos presidentes por permanecer indefinidamente en el poder⁴⁰. Este es el caso de las Juntas vecinales de las villas 20, 21-24 y Piletones, que fueron intervenidas por un juzgado local.

Con respecto a la Villa 20, en junio de 2004 el IVC y la Junta Vecinal existente debían convocar a nuevas elecciones pero no lo hicieron; fue entonces cuando nueve listas constituyeron por sí mismas una junta electoral de común acuerdo, que hizo que el IVC llamara a elecciones pero con 60 días de atraso a lo estipulado. Por dichos incumplimientos, vecinos del barrio iniciaron un amparo ante la justicia pidiendo la intervención de la Junta Vecinal. El Juzgado en lo Contencioso, Administrativo y Tributario de la Ciudad N° 2 detectó irregularidades tanto en el llamado a elecciones como en la entrega de cajas de alimentos por parte del IVC, por lo que decidió dar lugar a la intervención requerida, hasta tanto se normalizara el proceso electoral.

Finalmente el 29 de abril de 2007 se realizaron las elecciones para designar a una nueva Junta Vecinal, con la participación y el monitoreo de varias organizaciones de la sociedad civil⁴¹.

En relación con el resto de las villas, se efectuó un pedido de información al IVC en agosto de 2006 donde se le solicitaba información sobre los reglamentos de elecciones para autoridades de todas las villas de la Ciudad. Este pedido fue contestado tardíamente y el organismo sólo adjuntó el reglamento de la villa 31 bis⁴².

Los presidentes y representantes de las villas debían reunirse en la Comisión Coordinadora Participativa creada bajo la ley N° 148 junto con representantes del Poder Ejecutivo y legisladores de la Ciudad. Sobre el cumplimiento de esta ley se realizaron pedidos de información a la propia Coordinadora, a la Legislatura de la Ciudad y al Jefe de Gobierno; además, a este último se le solicitó información acerca del decreto 206/01 que reglamentó la ley y creó el Programa de Radicación, Integración y Transformación de Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios (PRITT)

⁴⁰ "Villa 20 C/ IVC s/amparo" Expte. 12975/0, Piletones: autos "Ozuna Miguel Rodolfo C/ GCBA s/ amparo" Expte. 21030/0, Villa 21-24: "Asesoría Tutelar Justicia Contencioso Administrativa y Tributaria C/ GCBA s/ otros procesos incidentales". Todos estos exptes. tramitan ante el Juzgado Contencioso Administrativo y Tributario N° 2 de la Ciudad de Buenos Aires.

⁴¹ Ver <http://www.clarin.com/diario/2007/05/02/conexiones/t-01410884.htm>

⁴² Como se citó en el cuadro de los pedidos de información realizados, la ACIJ inició un amparo por acceso a la información debido a que no se recibió una respuesta en término, Expte. 22.058/0 "ACIJ c/ GCBA y otros S/amparo", que tramita ante el Juzgado CAYT N° 3 SEC. 6. A raíz de esta situación se inició una acción judicial, en la cual el IVC menciona que el reglamento electoral para las villas de la Ciudad de Buenos Aires, al que alude el art. 7 de la ley 148, no se elaboró porque tampoco se conformó la Comisión Coordinadora Participativa. Por lo que cada organización vecinal se rige en función de los antiguos reglamentos electorales que le dieron vigencia. Posteriormente, adjuntó una serie de reglamentos entre los que figuraban los de Villa 3, Villa 20, Villa 31, Villa 31 bis, Barrio Calacita, Barrio Los Piletones, Barrio INTA (Villa 19), Barrio Bajo Flores (Villa 1-11-14), Barrio Carrillo, Barrio Cildañez (Villa 6), y NHT Av. Eva Perón. Pero no presentaron los de Villa 26, Villa 21-24, Villa 13 bis, Villa 15, Villa 16, Villa 17, Villa La Dulce, NHT Zavaleta, NHT Av. del Trabajo, y Barrio Rivadavia.

como su órgano de aplicación. Ninguno de estos pedidos ha sido contestado en forma clara y completa⁴³.

Sin dudas, la organización política de las villas continúa siendo uno de los grandes desafíos a resolver ya que, mientras las villas continúen sin urbanizarse, necesitan de intermediarios vecinales para acudir al Estado en el marco de un sistema que el propio Estado local creó. Por otra parte, no se puede desconocer a referentes y organizaciones sociales, devenidas en organizaciones políticas que, antiguamente han sido legítimas para los habitantes de esos barrios. El gobierno debería ser respetuoso de estas formas de organización que los vecinos elijen y solo exigir reglas de transparencia para la acreditación de representantes.

IV.- EL ACCESO A LOS SERVICIOS PÚBLICOS EN LAS VILLAS DE LA CIUDAD

El acceso a los servicios públicos es parte del contenido del derecho a la vivienda⁴⁴. De nada valen cuatro paredes y un techo si no están provistos de ellos.

Durante la década del '90 el país padeció un proceso de privatizaciones que no redundó en un mejoramiento de la situación de los pobres en el acceso a los servicios. Los contratos de concesión firmados con las empresas privadas prestadoras de servicios de energía, agua, gas, teléfonos no contemplaron adecuadamente la situación de los sectores de menores ingresos.

Las estadísticas oficiales muestran una distribución desigual en el acceso a los servicios públicos. Los sectores de ingresos más bajos y peor situación de habitabilidad e inseguridad en cuanto al título de sus viviendas, también son quienes padecen los peores niveles de acceso a los servicios. El cuadro se completa con la prestación irregular de los servicios por la falta de una tarifa accesible al nivel de ingresos de esas personas.

En el caso de las villas y asentamientos en todo el país, por ejemplo el servicio de agua potable solo alcanza al 81% de la población y solo el 43% cuenta con sistema de cloacas. Por otra parte, en el diálogo con organizaciones sociales pudimos constatar que en la mayoría de las villas (que en la información oficial figuran con servicio de electricidad y provisión de agua) los habitantes poseen una red de distribución extremadamente inestable. En el caso de la electricidad, las instalaciones representan un grave peligro para los que viven en esos barrios, con cables que pasan a un metro de las viviendas, también precarias; habituales cortes de luz por

⁴³ Todos los pedidos fueron realizados el 4 de septiembre de 2006. A la Legislatura se le solicitó información sobre la Ley 148. Este pedido tramitó con el Expte. N° 2.908 no fue contestado. En el caso del Jefe de Gobierno, se le realizó un pedido del mismo tenor, ingresado bajo el Reg. N° 1.509, que no fue contestado. Asimismo se le presentó un pedido por el decreto 206/1 que fue ingresado bajo el Reg. N° 9.378; en diciembre de 2006 el IVC remitió una respuesta que se limitaba a informar la fecha de creación del PRITT, sugiriendo elevar las otras preguntas formuladas en el pedido a la Comisión de Vivienda de la Legislatura de la Ciudad.

⁴⁴ Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales. Observación General N° 4, párrafo 8 inc b). UN Doc. HRI/GEN/1/Rev.1 at 53 (1994).

colapso en el sistema y numerosos accidentes han costado la vida a varias personas en los últimos 10 años⁴⁵.

IV.1. Provisión de agua y servicios sanitarios

En las villas y asentamientos de la Ciudad, el servicio de agua potable y cloacas, como todos los servicios públicos, se presta con elevados problemas. En general, las conexiones son precarias, inestables y una enorme mayoría de ellas son informales⁴⁶. El IVC no realiza conexiones domiciliarias en las viviendas de estos barrios, sino que sus obras consisten en tender caños por ciertas calles (cercanas o que atraviesan el barrio) y, en el mejor de los casos, suministrar materiales a los vecinos para que estos realicen la conexión final. Al no realizarse estas conexiones con la debida inspección técnica y con los recaudos necesarios, la prestación carece de seguridad. Así, existen problemas de presión y continuidad, y hasta la calidad del agua se pone en duda puesto que aunque se trata de agua de red sometida a los controles de los organismos correspondientes, puede llegar contaminada a los hogares, lugares de consumo y utilización del líquido, por entrar en contacto con basura y/o con las precarias redes de desagüe cloacal y pluvial.

Una situación especialmente precaria en materia de agua es la de la villa 31 bis donde existen 4 manzanas, que no cuentan con ningún tipo de red⁴⁷.

En síntesis, en materia de agua y cloacas en las villas se detectan serios y diversos problemas entre los que se pueden mencionar los relacionados con la construcción y ubicación precaria de los pozos de agua y pozos ciegos, las conexiones precarias al interior de las villas, cañerías pinchadas que afectan la calidad del agua, baja presión del suministro de agua en las épocas de mayor consumo y descarga de líquidos cloacales a cielo abierto entre otros⁴⁸:

⁴⁵ COHRE, *El derecho a la vivienda en Argentina*, Informe Misión de Investigación 2004, pág. 20.

⁴⁶La magnitud de la informalidad en materia de redes puede observarse comparando los datos suministrados por el IVC con los de la empresa de agua AySA. Poniendo como ejemplo una de las villas más grandes de la ciudad, la 20 de Lugano, se observa que según el relevamiento poblacional de octubre-noviembre de 2004 del IVC, el 78% de las familias cuentan con acceso al agua dentro de su vivienda. Sin embargo en respuesta a un pedido de información pública de la ACIJ en octubre de 2006, AySA sostiene que en la villa 20 apenas 423 familias cuentan con redes formales de agua, lo cual sólo constituye alrededor de un 10% de la población del barrio.

⁴⁷ Para mayor información consultar **Anexo 5**.

⁴⁸Según información de la Defensoría del Pueblo, actuaciones 3801/04, 5360/03, y Resoluciones 1157/06 y 0679/06. - Los pozos de agua por lo general se ubican en la primera napa ya que son hechos por los propios vecinos, teniendo como consecuencia que aquella napa es siempre la más contaminada. Mientras que la ubicación de los pozos ciegos es muy cercana a la de los pozos de agua e inclusive muchas de las viviendas lo tienen debajo de ellas con el casi inevitable resultado de que los líquidos cloacales inunden sus casas o que se mezclen con el agua, a través de la tierra, y la contaminen. Y muchas otras tienen los pozos ciegos a cielo abierto tapados tan solo con tabloncitos de madera de poca resistencia en caso de desbordes que generan olores nauseabundos en toda la zona.

- Las tuberías por donde pasa el agua son precarias siendo en muchos casos mangueras comunes de polietileno. Mientras que las conexiones de cada vivienda están realizadas con "Te" de plástico de poca estanqueidad y en algunos casos se hacen empalmes con cámaras de autos o con bolsitas de plástico.

- Estas precarias cañerías de agua potable suelen estar al ras del suelo, por lo que el mismo tránsito peatonal de los pasillos puede producir desgastes y pinchaduras en las mismas, produciéndose, en caso de inundación y desborde de las cloacas, una mezcla entre el agua que es para consumo de los hogares con las aguas servidas, desechos cloacales y agua de

La ausencia de políticas públicas en la materia afecta de manera especialmente grave a la población de asentamientos no reconocidos por el IVC ni como villas ni como barrios (como Los Pinos, Bermejo, asentamiento Lacarra, entre otros). Estas poblaciones no cuentan con ningún tipo de conexión formal ni de agua ni de cloacas. Sin embargo en algunos casos, se han realizado obras de parte de la empresa de agua, pero el tendido fino a los hogares –a cargo del IVC– se instaló de manera informal. En otras villas más antiguas la situación resulta algo mejor aunque en algunos casos, como el de la villa 15, más de la mitad del barrio no cuenta con red cloacal ⁴⁹.

Los ciudadanos que no cuentan con el servicio de red cloacal mantienen pozos ciegos que deben ser desagotados por camiones atmosféricos proporcionados por el IVC. Este servicio es deficitario, ya que los camiones no pasan con la frecuencia necesaria lo que genera innumerables quejas de los vecinos. El caso de la villa 31 bis es paradigmático: la deficiencia en la prestación del servicio de los camiones atmosféricos generó una crítica situación sanitaria en el barrio la cual fue denunciada pública y judicialmente a través de una acción de amparo presentada por la ACIJ. La situación motivó además, la intervención de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad y un pedido de informe al Poder Ejecutivo local por parte de la Legislatura porteña.

La construcción de las redes formales no solo aliviaría en gran parte los problemas sanitarios que afectan a estas personas, sino que acabaría con la permanente erogación de fondos hacia las empresas de camiones atmosféricos y cisternas⁵⁰. A esto debe agregarse que el estado local no

lluvia.

- Baja presión del suministro de agua en horas de alto consumo e inclusive algunas viviendas se quedan sin agua. La situación se revierte en proximidades al área perimetral de las villas, ya que afuera de los límites de éstas, la presión registrada asciende a valores entre 12 y 16 mca.

- Descarga de líquidos cloacales a cielo abierto.

- Descarga de líquidos cloacales en la red pluvial. De esa forma se viola el reglamento de instalaciones sanitarias vigente generándose una grave situación sanitaria para la población en general, ya que el agua de lluvia no requiere tratamiento de ningún tipo y es vertida directamente al Río de la Plata, contaminándolo y generando situaciones de tratamiento extremo para su potabilización y suministro a la red de agua corriente. Otros descargan los líquidos de la red pluviocloacal al Riachuelo. Cabe aclarar que la red pluvial es íntegramente responsabilidad de la Ciudad de Buenos Aires.

- Descarga de agua de lluvia en la red cloacal. Ante la inexistencia o insuficiencia de la red pluvial los vecinos realizan agujeros en las bocas de las cloacas o en estas mismas en los sectores en que están al ras del suelo para que el agua, que en días de lluvia alcanza los 50 cm, escurra más rápido. Pero esto lleva al colapso cloacal general total provocando el desborde de los líquidos cloacales hacia la vía pública e incluso hacia adentro de las viviendas a través de los inodoros con posibles apariciones de materia fecal. También el colapso puede producirse por la entrada de basura o elementos sólidos a las cañerías o cámaras tapándolas.

⁴⁹ Según datos de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad Actuación 5360/03 y resolución 1157/06. Se menciona además que la red interna, ubicada en pasillos y corredores de los núcleos habitacionales que deben conectar a la red troncal de servicio sanitario público, conforma una instalación interna semejante a la correspondiente a una construcción de propiedad horizontal.

⁵⁰ Dichas erogaciones cuestan millonarias sumas de dinero a las arcas públicas, sin dar nunca una solución de fondo. A guisa de ejemplo, en la villa 31 bis, hasta el momento se ha destinado la suma de \$ 10.500.500, para proveer al barrio de un deficiente servicio de "emergencia", constituido por camiones atmosféricos, cisternas, vactor (camiones que retiran el agua estancada). Esta situación se evidencia irracional si tenemos en cuenta que el costo total que demandaría la construcción de una red definitiva de agua potable y

brinda información sobre los contratos que mantiene con las empresas, generando fundadas sospechas sobre la transparencia de la gestión del IVC⁵¹.

IV.2. El IVC y el servicio de electricidad

El servicio eléctrico en las villas de emergencia de la Ciudad lo brindan dos empresas distribuidoras de energía. En las villas 31 y 31 bis el servicio lo presta EDENOR, en el resto de las villas -ubicadas en la zona sur- la empresa encargada es EDESUR SA, con distintas sucursales que abastecen a diferentes villas.

Estas empresas se comprometen con el IVC a través de diferentes convenios a proveer de energía a los barrios más pobres de la Ciudad mediante un sistema particular.⁵²

El sistema de distribución de energía es organizado de forma tal que las empresas privatizadas solo proveen el servicio en la periferia de las villas sin encargarse de su provisión al interior de los barrios. Entonces es el Gobierno porteño el encargado de establecer redes provisorias de distribución que permitan la llegada de luz a las viviendas.

La coordinación entre las empresas proveedoras de energía eléctrica y el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires la realiza el IVC⁵³. Este organismo organiza el servicio a través del control de los centros de transformación de las energías ubicados en las villas. La excepción es el Barrio Rivadavia 1, donde todas las casas poseen buenas instalaciones, medidores propios y pagan sus facturas. Esto es en parte, lo que diferencia al barrio con una villa, y una característica que le da mayor estabilidad y afianzamiento en algunos aspectos.

Los centros de transformación cuentan con medidores colectivos de suministro los que miden el consumo global que determinará la facturación, la cual es remitida con posterioridad a la cuenta compensadora de la Contaduría General del Gobierno de la Ciudad.

cloacas es de \$ 1.737.817

⁵¹ La ACIJ realizó un pedido de información pública –basado en la ley 104- al Instituto de la Vivienda de la Ciudad el 2/10/06 que fue ingresado con el Registro N° 10918 preguntándole por las condiciones de contratación de la empresa Ashira S.A., encargada de brindar el servicio de camiones atmosféricos en algunas villas de emergencia locales. El pedido fue respondido tardíamente y de manera incompleta. Allí se indicó que la mencionada empresa presta servicios en las villas 31, 31bis, Saldías, Rodrigo Bueno, Villa 3, 6, 15, 16, 17, 19, 20, Calacita, AU7, Piletones, Calaza, Ramón Carrillo, Lacarra y NHT del Trabajo, desde el 28 de febrero de 2006 según Licitación Pública N° 59/05. El monto del contrato supera los 6 millones de pesos. Los líquidos cloacales y/o pluviales son extraídos y transportados hasta la Planta Depuradora de Líquidos Cloacales Sudoeste de Aguas Argentinas S.A.

⁵² Durante los meses de julio y agosto de 2007 se solicitó información al IVC, ENRE y EDENOR o EDESUR según la zona sobre la prestación del servicio de electricidad en las villas 1-11-14, 20 y 31 bis. Allí, las empresas y el ente regulador manifestaron que ellas son las responsables de proveer el servicio hasta los medidores comunitarios y desde éstos hacia los domicilios particulares el encargado es el IVC.

⁵³ La ACIJ realizó un pedido de información pública –basado en la ley 104- al Instituto de la Vivienda de la Ciudad el 2/10/06 preguntándole por las condiciones de prestación del servicio de energía eléctrica. El cual fue contestado con dicha información.

El sistema de conexiones individuales dentro de los ámbitos de referencia se realiza en forma independiente por cada usuario, tanto su conexión como los materiales que utilizan. La Gerencia de Reintegración Urbana y Social cuenta con un servicio contratado para la emergencia eléctrica, estas cuadrillas reparan los cables, postes y líneas, para ordenar los cables mal instalados, realizando el balanceo definitivo de la línea y equilibrando las cargas.

Las conexiones que individualmente realiza cada vecino, en muchos casos carecen de las cualidades técnicas mínimas indispensables. Razón por la cual, son sumamente reiterados los incendios en villas y asentamientos provocados por estas instalaciones deficientes. Las sobrecargas se producen especialmente en invierno, dado que por el excesivo precio de las garrafas se utilizan calefactores eléctricos y estos, muchas veces provocan cortocircuitos.

En numerosas oportunidades, los barrios más pobres de la ciudad han sufrido incendios debido a irregularidades en la prestación e instalación de este servicio. En sucesivas visitas a las villas, se acumularon múltiples relatos de vecinos que sufrieron o presenciaron algún siniestro. Delegados, representantes y vecinos refieren a múltiples quejas o presentaciones al Instituto de la Vivienda denunciando la peligrosidad de la "infraestructura" eléctrica.

Los hechos descriptos, han ocasionado accidentes que en muchos casos, han sido reflejados por los medios de comunicación. Se repiten las noticias que dan cuenta de incendios en diversas villas la ciudad de Buenos Aires, a veces con saldos de muertos o heridos, muchas veces ocasionados por desperfectos eléctricos y/o cortocircuitos producidos por la precariedad de las instalaciones.⁵⁴

En este sentido, la Defensoría del Pueblo de esta Ciudad aprobó una serie de resoluciones sobre el servicio de electricidad en las villas. Con respecto al caso del asentamiento denominado "Villa Costanera Sur - Rodrigo Bueno", en la resolución nº 3922/05⁵⁵, sostiene haber recibido denuncias de vecinos respecto a que *"el sistema de conexiones individuales y la existencia de un medidor colectivo, provoca que ante la interrupción del servicio o una baja de tensión los vecinos no tengan a quien reclamar"*.

En la misma resolución, los habitantes del asentamiento expresan que a veces *"se procede a discontinuar la prestación del servicio de energía eléctrica"*. Además, indica que las denuncias reseñadas fueron debidamente constatadas por una escribana, quien mediante un acta hizo constar la

⁵⁴Diario La Nación, "Crecen los asentamientos paralelos a las vías" http://www.lanacion.com.ar/herramientas/SoloTexto/Nota.asp?nota_id=883443

Diario la Nación, "Incendio en la villa 31 de Retiro", 27 de junio de 2006 http://www.lanacion.com.ar/archivo/nota.asp?nota_id=818382&origen=acumulado&acumulado_id=

Diario Clarín, "Incendio en villa 31" 2 de enero de 2004 <http://www.clarin.com/diario/2004/01/02/h-04003.htm>

Diario Página12, "Incendio" <http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-77253-2006-12-05.html>

Diario La Nación "Cortan por dos horas los accesos a Retiro" 1 de junio de 2007 <http://www.lanacion.com.ar/913538>

⁵⁵<http://www.defensoria.org.ar/institucional/resoluciones/r3922-05.doc>

declaración de un vecino del asentamiento, quien narró que en el barrio *"...hubo altas y bajas en la tensión de luz provocando el estallido de todos los focos de luz de la casa, haciendo cortocircuito y provocando un apagón general en todo el barrio..."*. Otros testimonios de algunas vecinas refieren que *"...han perdido la mayoría de sus artefactos eléctricos como ser heladeras, microondas, televisor, etc; asimismo agregan que tras reiterados reclamos (reclamos números 1421-21248-22702) a EDESUR, éstos le contestaron que sin intermediación del GCBA no podían solucionarles el problema..."*.

El servicio de alumbrado público está a cargo del Ministerio de Planeamiento y Obras Públicas. El tendido de alumbrado público, dista de ser el necesario, y en algunos casos a pesar de estar instalado su funcionamiento es intermitente o directamente nulo. El IVC no realiza el mantenimiento y en general son los propios vecinos que se encargan de cambiar los focos cuando se queman.

IV.3. Ausencia de espacios públicos en las villas de la ciudad

La Organización Mundial de la Salud (OMS) recomienda que haya por lo menos 10 metros cuadrados de espacio verde por cada habitante en la ciudad; esto responde a necesidades ambientales y sanitarias, ya que una relación desequilibrada entre cantidad de espacios verdes públicos y población urbana imposibilita la regeneración ambiental en la ciudad e implica una disminución de la calidad de vida.

La ciudad de Buenos Aires está lejos de cumplir esta recomendación, y si bien se registra un bajo porcentaje de espacios verdes en todos los barrios, en las villas de emergencia y asentamientos esta situación se agrava aún más.

Del relevamiento realizado en 17 villas de emergencia, NHT y barrios carenciados, se pudo constatar la notable escasez de parques y plazas. La gran cantidad de niños y de familias que allí residen no cuentan con un lugar de esparcimiento para desarrollar sus actividades al aire libre y generalmente los niños juegan en los pasillos del barrio o sobre la basura.

Esta distribución del espacio urbano y la falta de atención por parte del Gobierno hacia los lugares comunes del barrio muestra un desconocimiento y una falta de respeto por gran cantidad de normas, entre ellas, la Convención de los Derechos del niño y numerosos tratados internacionales, así como la Constitución de la Ciudad que protegen el derecho de los niños al esparcimiento y el derecho de todos a gozar de un medio ambiente sano.

La normativa no es clara acerca de cuál es el organismo encargado de la construcción y mantenimiento de las plazas para los barrios de la Ciudad, situación que se agrava en las villas de emergencia ya que la regulación es totalmente discrecional⁵⁶.

⁵⁶ En la ciudad de Buenos Aires no existe una normativa específica que regule la competencia de los diferentes organismos en la creación y mantenimiento de las plazas. Así, por ejemplo, mientras que un organismo se encarga de su limpieza, otro de la construcción de sus veredas, otro se encarga de la construcción e instalación de los juegos para niños y otra oficina diferente gestiona los programas tendientes a su cuidado como por ejemplo el

Incluso en las plazas de los barrios céntricos se realizan, desde el área del ministerio de Espacio Público, programas de padrinazgos y desde el área de cultura diversos festivales que en las villas están lejos de implementarse.

La ACIJ intervino en un caso puntual relacionado con el reclamo de la construcción de una plaza en un sector comprendido entre las manzanas 7, 9, 11 y 12 de la villa 31 bis ⁵⁷.

El IVC, pese a que es el organismo que se encarga de un gran espectro de situaciones en las villas de emergencia, no asume ninguna responsabilidad en la materia y es en consecuencia el principal responsable de esta omisión.

IV.4. El escaso mantenimiento y construcción de aceras y calles internas

El sistema de red vial que se aplica en toda la Ciudad de Buenos Aires no contempla a las villas de emergencia.

En este tema, una vez más, las villas son ignoradas al momento de planificar obras y a la hora de recibir recursos. Además, no es clara la competencia y responsabilidad de los organismos intervinientes.

Recientemente el gobierno local dividió la ciudad a los fines de organizar la gestión vial a través de empresas privadas prestatarias de este servicio. Sin embargo, de la información contenida en su página web no existe ninguna mención hacia las villas de emergencia y los barrios que no están urbanizados.⁵⁸

En diciembre de 2006 se realizó un pedido de información⁵⁹ al Ente de Mantenimiento Urbano Integral (EMUI) en el que se le solicitaba que informe cuáles eran las zonas en las que se dividía la ciudad a los efectos del nuevo contrato de gestión vial, las obligaciones que asumieron las empresas adjudicatarias para atender las necesidades de diseño, construcción y conservación de la red vial, si estaban incluidas las villas de emergencia en ese contrato y qué obligaciones existían para con esos barrios en cuanto a la construcción y el mantenimiento de calles de su interior. Hasta el día de la fecha no se ha obtenido respuesta.

Llama la atención que mientras que para los barrios más ricos de la ciudad se implementan obras y se utilizan materiales cada vez más sofisticados (como en Puerto Madero, donde el gobierno subraya la utilización de una mezcla asfáltica SMA (stone mastic asphalt) de altísima calidad por primera vez en una zona urbana de la Argentina, equiparable al material utilizado en países como Alemania y Bélgica, las calles de las villas de emergencia continúan abandonadas. Un ejemplo de esta situación lo constituye la villa 31bis⁶⁰.

de padrinazgos.

⁵⁷ Para mayor información consultar **Anexo 5** sobre la villa 31bis.

⁵⁸ http://www.buenosaires.gov.ar/areas/espacio_publico/gestion_vial/?menu_id=8417

⁵⁹ Pedido ingresado el 28 de diciembre de 2006

⁶⁰ Consultar **Anexo 5**.

En definitiva, lo que se observa es que los servicios públicos que se prestan en las villas a través del IVC como el acceso a agua potable, servicios sanitarios y energía eléctrica, y las cuestiones que hacen a la vida de un barrio como es la existencia de espacios públicos, veredas y calles correctamente limpias y sin roturas, se prestan de manera totalmente deficiente, provocando que los habitantes de las villas sufran un trato verdaderamente diferenciado con respecto a otros barrios de la ciudad.

V.- LOS PROGRAMAS DE VIVIENDA EN LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES.

En el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires existen y existieron diversos programas, planes y organismos destinados a dar una solución al problema habitacional de sus habitantes. En lo que sigue, se realizará una breve reseña sobre los planes más importantes. Se hará especial hincapié en aquellos que previeron o prevén soluciones para las villas y asentamientos informales de la Ciudad.

En este punto, vale recordar la amplia protección y el robusto reconocimiento del derecho a la vivienda en nuestra legislación, tanto a nivel internacional como local. Recordamos que el art. 31 de la Constitución de la Ciudad prescribe que *"La Ciudad reconoce el derecho a una vivienda digna y a un hábitat adecuado. Para ello: 1. Resuelve progresivamente el déficit habitacional, de infraestructura y servicios, dando prioridad a las personas de los sectores de pobreza crítica y con necesidades especiales de escasos recursos. 2. Auspicia la incorporación de los inmuebles ociosos, promueve los planes autogestionados, la integración urbanística y social de los pobladores marginados, la recuperación de las viviendas precarias y la regularización dominial y catastral, con criterios de radicación definitiva. 3. Regula los establecimientos que brindan alojamiento temporario, cuidando excluir los que encubran locaciones"*. Así deberá servir como una fuente de protección contra cualquier política que pretenda menoscabar los derechos allí consagrados y en su sentido positivo, debe orientar las políticas de vivienda locales conforme a las pautas allí consagradas⁶¹.

V.1. Los programas de vivienda: del asistencialismo a la perspectiva de derechos

La historia de los programas habitacionales de la Ciudad de Buenos Aires da cuenta del traspaso de una política de carácter asistencialista a la adopción de una perspectiva de derechos; que culminó con la consagración de estándares provenientes del derecho internacional de los derechos humanos. Sin embargo, y a pesar de este bienvenido cambio, la falta de apoyo y efectivo cumplimiento de las normas adoptadas derivó en la necesidad de una legislación particularizada para cada barrio que, si bien específica y puntual, dificultó el éxito en el diseño y aplicación de una política integral de urbanización para todas las villas de emergencia.

⁶¹ Para un mayor desarrollo del marco normativo consultar el **Anexo 1**.

Se puede ilustrar esta reflexión analizando, en primer lugar, la Ordenanza municipal N° 39.753/84, que estableció uno de los primeros programas de radicación de villas -Programa de Radicación y Solución Integral de Villas y Núcleos Transitorios- en el año 1984. El mismo consistió en una operatoria mixta de construcción de viviendas, recuperación de otras y provisión de infraestructura, además de establecer líneas programáticas de intervención en las villas de la Ciudad con eje en la radicación. Sin embargo, este programa no logró desarrollarse con éxito y su única experiencia piloto fue la realizada en la Villa 6⁶².

Años más tarde, se lanzó un nuevo programa de radicación de villas, el Programa de Radicación de Villa y Barrios Carenciados⁶³, que tampoco logró los objetivos propuestos. La sanción de la Constitución de la Ciudad Autónoma en el año 1996 y la ley 148, del año 1998, marcarán el auge de la perspectiva derechos humanos en relación a la problemática de la vivienda. Del análisis realizado, los pedidos de información que se mencionaron anteriormente y del diario recorrido en las villas es claro que el programa no se cumplió. El fracaso, marcado por la imposibilidad de algunos de acceder a los espacios creados por la ley, motivó el dictado de una serie de leyes individuales para cada barrio. De esta forma, cada barrio o asentamiento para conseguir su regularización, urbanización, mejoras, etc. necesitó a partir de entonces, de la sanción de una ley específica. Así hubo quienes lograron "a pedido" esta protección legal, consagrándose un sistema individualizado que sólo benefició a algunos y que dificultó cualquier esperanza de éxito de una política habitacional integral y equitativa para todos los habitantes de los asentamientos informales.

V.1.1. Análisis de algunos programas puntuales

Un interesante antecedente lo constituye el Programa de Radicación de Villas y Barrios Carenciados de la Capital Federal⁶⁴. El Programa, gestado desde 1989 e institucionalizado bajo el Decreto 3330/91, estaba bajo la órbita de la Secretaría de Planeamiento Urbano y Medio Ambiente, presidido por el Intendente y conducido por una Mesa de Concertación, formada por representantes de las villas y el Ejecutivo de la Ciudad.

Dicha mesa representó la apertura de un espacio de diálogo formal entre las instituciones de las villas y el Estado. A su vez, el plan marcó una diferencia sustancial con anteriores intentos, por un lado, al adoptar definitivamente el criterio de radicación de las villas en vez de su eliminación y por otro, ya que contemplaba la transformación del barrio en el mismo sitio oponiéndose al criterio de traslado de sus habitantes; criterio utilizado hasta el momento. El Programa estaba compuesto por un conjunto de leyes, normas y praxis pero no poseía un objetivo claro. Como forma de

⁶² Martínez, Clarisa, *Redefiniciones de la política de radicación de villas de la Ciudad de Buenos Aires período 1984-2000*. Accesible en página web: www.mondourbano.unq.edu.ar. Los autores agradecen a la autora su tiempo y colaboración para la elaboración de este documento.

⁶³ Creado por el Decreto 3330/91 y implementado en la Ciudad de Buenos Aires a través de las ordenanzas 44.873 (B. M. 14/04/91) Reglamentada por decreto Nro. 1531/91 (B. M Nro. 19.032).

⁶⁴ Cuenya Beatriz, *Nueva Política municipal hacia las Villas, Programas de Radicación e integración de Villas y Cadenciados de Capital Federal Buenos Aires, 1993*, en Informe Anual de Derecho Humanos año 1997, Centro de Estudios Legales y Sociales.

acotar su actuación y darle un contenido definido, se decidió que se propusiera avanzar en la regularización dominial de las villas en el marco del Decreto 1001/91⁶⁵ y la ley 23.967 del mismo año, que contemplan la creación del Programa Arraigo como mecanismo de transferencia de tierras de la Nación a los ocupantes. Posteriormente, el plan logró el apoyo técnico-financiero del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). El respaldo de una agencia internacional redundó en la adopción de estándares internacionales y una perspectiva social sobre la problemática de las villas. Además, significó el aporte de recursos financieros para llevar adelante la regularización dominial diagramada. Sin embargo, y a pesar de contar con las condiciones necesarias para su funcionamiento, no se lograron avances significativos, tal como lo explicamos en el Punto 3.2 de este informe.

Para el año 1993, la parálisis se evidencia con el ajuste del plan, que se reduce a tan solo 4 villas (las villas identificadas con los números 3,15, 20 y 21-24). Un año más tarde, el plan es abandonado por la nueva administración sin que se ejecute el presupuesto asignado. Para el año 1995 sólo se habían ejecutado el 8% de la obras.

La parálisis en torno al conflicto de las villas llevó a que se sancionara la ley Nº 148, aprobada gracias a la presión del movimiento villero. El programa creado por esta ley declaraba de interés prioritario la problemática habitacional de las villas y asentamientos y preveía brindar una solución definitiva a la situación a elaborarse junto a los vecinos de los barrios, además de dar continuidad a la política de radicación ya implementada. El programa no se aplicaba solo a las villas sino que también resultaba aplicable a aquellos barrios o zonas definidos por tres características: carencia de infraestructura, situación de irregularidad en la posesión de terrenos o vivienda o en condiciones de deterioro o precariedad en las viviendas. Con este fin, se contempló una participación activa de los vecinos y habitantes de los asentamientos informales en la elaboración de las políticas habitacionales que se implementarían⁶⁶; consagrando la perspectiva de derechos humanos que subraya la participación de los afectados directos en la concertación de soluciones. Para ello se creó la Comisión Coordinadora Participativa (CPP) que tenía como objetivo el diagnóstico, la planificación y seguimiento de las políticas habitacionales que se definieran.

La Comisión Coordinadora Participativa (CCP) tenía como objetivo diseñar los lineamientos de un programa integral de radicación de las villas y núcleos habitacionales transitorios realizable en un plazo de cinco años. El programa contemplaba: un relevamiento integral que describiera las condiciones poblacionales de los barrios afectados; la regularización dominial de las tierras e inmuebles afectados; la urbanización integral y la integración de estos barrios al tejido social, urbano y cultural de la ciudad mediante la apertura de calles, el desarrollo de infraestructura de servicios, la regularización parcelaria, la creación de planes de vivienda social, el fortalecimiento de la infraestructura de servicios; el desarrollo de políticas sociales activas. A su vez, la CPP debía diseñar un plan para el

⁶⁵Regulado en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires por la ordenanza 44.873 (B. M. 14/04/91) Reglamentada por decreto Nro. 1531/91 (B. M Nro. 19.032).

⁶⁶ Cravino, María Cristina, *Las villas de la Ciudad. Mercado e Informalidad Urbana*. Universidad Nacional de General Sarmiento, año 2006; pág. 71.

cumplimiento de los objetivos como también informar el avance del mismo. Además, la CPP actuaría para coordinar a los distintos organismos involucrados en caso de emergencias y participaría en futuras reglamentaciones de la ley.

La ley fue reglamentada tres años más tarde a través del decreto 206 que creaba el Programa de Radicación, Transformación de Villas y Núcleo Habitacionales (PRITT) dentro del ámbito del ejecutivo con el fin de crear una unidad ejecutora que dentro del ámbito del Poder Ejecutivo coordinara los distintos organismos que debían intervenir en el cumplimiento de la ley Nº148. Un año más tarde la Comisión de Vivienda de la Legislatura porteña⁶⁷ le solicitaba al Ejecutivo que informara sobre el avance del Programa ya que no se conocía sobre su implementación.

El programa pensado por la ley Nro. 148 no prosperó⁶⁸. Particularmente no se logró consolidar el funcionamiento de la CPP como tampoco avanzar en la implementación de políticas habitacionales integrales que contribuyeran a la urbanización de las villas y a la construcción de una Ciudad distinta.

La falta de implementación del Programa previsto en la ley Nro. 148 llevó a que los habitantes y organizaciones de los asentamientos y villas de la Ciudad se movilizaran y reclamaran soluciones para los problemas de sus barrios. En algunos casos, se reclamaba por la continuidad de programas ya comenzados, en otros el traspaso de las tierras a los ocupantes y en otros se pedía por la urbanización del barrio. Aunque no siempre estas estrategias dieron resultado, en algunas ocasiones se logró impactar sobre la Legislatura que reaccionó con la sanción de leyes especiales para ciertos barrios. De todas formas, estas normas también son sistemáticamente incumplidas.

En la actualidad el Programa de Radicación y urbanización de Villas y Barrios Carenciados de la Ciudad es el programa con mayor presupuesto del Instituto de Vivienda de la Ciudad. El objetivo del programa es lograr la integración urbana de las villas, para ello contempla la construcción de unas 25.000 viviendas y las correspondientes obras de infraestructura en 16 villas de la Ciudad. Sin embargo, de un informe de la Defensoría del Pueblo⁶⁹ surge que son pocas las villas donde en la actualidad se están ejecutando obras (Villa 1.11.14, 3,17, 19, 20, 21-24, NHT Zavaleta, Barrio Rivadía I). Sumado a que muchas de las viviendas en ejecución corresponden a licitaciones anteriores y como se explicara anteriormente, el programa sufre de problemas de ejecución y desarrollo que revelan la deficiente política diseñada para solucionar el problema de villas y asentamientos precarios.

Otros programas de carácter específico llevados delante por el Gobierno de la Ciudad también dan cuenta del fracaso de la política implementada, Así, programas específicos como el Recuperación de la Ex Autopista 3,

⁶⁷ Resolución 199/2002 de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires.

⁶⁸ Cravino explica su el libro que la CPP no pudo prosperar y después de varias disputas internas dejó de funcionar. La autora intentó participar como observadora pero se sesionaba a puertas cerradas. *Ibidem* pag. 71

⁶⁹ Informe de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, "Los desalojos y la emergencia habitacional en la Ciudad" .Accesible en www.defensoria.org/aereastematicas/vivienda.

contemplado en la ley Nro. 324; el Programa de Rehabilitación del Conjunto Habitacional Colonia Sola, reglamentado por la ley Nro. 459, que tiene por objetivo la compra del inmueble donde se encuentra el complejo y la construcción de 71 viviendas y la rehabilitación integral del mismo; el Programa de Rehabilitación del Hábitat de La Boca, que se han visto afectados por la sub-ejecución de los presupuestos destinados a solventarlos, siguen la tendencia que propone "ante cada problema: una ley".

V.1.2. Análisis de leyes puntuales para algunas villas de la Ciudad

La necesidad de recurrir a normas individuales refleja el fracaso en el cumplimiento del plan integral y al mismo tiempo obstaculiza la adopción de uno que trate de manera equitativa a todos los habitantes de la Ciudad, y permita apartarse de una política basada en la preferencia y la arbitrariedad. Son ejemplo de soluciones particulares las leyes que se detallan a continuación:

La ley Nro. 403, del año 2000 que estableció la creación de una Mesa de Planeamiento Participativo de la Villa 1-11-14 para elaborar y ejecutar el plan de urbanización del barrio. Esta mesa debía conformarse en 10 días, para comenzar con el plan en los 90 días siguientes. Este último plazo fue prorrogado seis veces en los seis años subsiguientes⁷⁰ estando aún pendiente su concreción.

La ley Nro. 1.333, del año 2004, declaró en emergencia de infraestructura al Barrio Ramón Carrillo por 365 días y obligó al Poder Ejecutivo a realizar la adecuación de la infraestructura a los fines de lograr el correcto funcionamiento de las red de desagües cloacales, red de desagües pluviales, red subterránea de distribución de energía eléctrica, red de gas natural, repavimentación, construcción de veredas, peatonalización de pasajes y red de alumbrado público. Un año más tarde, frente al incumplimiento de lo ordenado, a través de la ley Nro. 1.719, se prorrogó la emergencia decretada por otros 365 días. Sin embargo, hasta el momento prácticamente no se han tomado ningún tipo de medidas. Esta situación motivó a los vecinos a presentar una acción de amparo exigiendo al Gobierno de la Ciudad que cumpla con lo ordenado por la ley⁷¹.

A través de la ley Nro. 1770 se afectaron terrenos para la urbanización de la Villa 20. Asimismo, dicha ley obliga al IVC a realizar un censo y dispone la realización de una audiencia pública con los vecinos de la villa a fin de establecer conjuntamente las obras y el diseño urbanístico del barrio. Además, la citada norma obliga a realizar un saneamiento del suelo antes de comenzar las obras, debido a que el predio destinado a la urbanización se trata del llamado "cementerio de autos", un depósito de chatarra contaminante en manos de la Policía Federal desde 1981, año en el que se firmó un contrato de compraventa con la entonces Municipalidad de Buenos Aires. A casi dos años de la sanción de la ley, el proyecto de urbanización está muy demorado. Aún se encuentra en trámite el traspaso al ámbito de la Ciudad del dominio del "cementerio de autos" y nunca se realizó la mencionada audiencia con los vecinos del barrio. El incumplimiento a lo

⁷⁰ Leyes N° 635 del año 2001; N° 766 del año 2002; N° 960 del año 2003; N° 1.250 del año 2004; N° 1.639 del año 2005 y N° 1.811 del año 2006.

⁷¹ Expte: " AMADOR, Olga y otros c/ GCBA sobre amparo", que tramita en el Juzgado CAYT N° 11.

dispuesto por ley 1.770 motivó numerosas movilizaciones en el barrio⁷², así como varias denuncias de la Defensoría del Pueblo⁷³ y diversas acciones de parte del Poder Legislativo⁷⁴.

Un caso emblemático de incumplimiento, es el caso de la ley 1.987, que proponía una solución habitacional para los habitantes del asentamiento situado bajo la AU-7 al que se hizo referencia anteriormente. La ley sancionada en junio de 2006, inició una serie de negociaciones entre representantes del asentamiento y el IVC. La ley declaraba sujeto a expropiación un terreno en Av. Fernández de la Cruz y Varela, donde se construirían las viviendas definitivas; asimismo se debía trasladar a las 470 familias a viviendas transitorias.

Como se hizo referencia en el acápite referido al mal funcionamiento del IVC, a ocho meses de sancionada la ley se produjo un incendio que acabó con el lugar; lo cual puso de relieve los nulos avances en materia de su cumplimiento: en esa fecha aún no se había concretado ni la relocalización de los habitantes a residencias transitorias dignas, ni la expropiación del terreno establecida en la Ley Nro. 1.987, ni mucho menos la construcción de las viviendas definitivas.

Por otra parte, la ley Nro. 775, creó el Programa de Regularización Jurídica y Financiera de la viviendas entregadas por la ex Comisión Municipal de la Vivienda (CMV); viviendas que no están escrituradas o que ya no están habitadas por los adjudicatarios originales. Este programa está destinado a dar solución a una de las formas de irregularidad dominial más curiosas, la que se produce por los propios planes de vivienda construidos por el propio gobierno. La ex CMV construyó viviendas, sin entregar los títulos dominiales correspondientes y luego de muchos años tiene que idear un plan para regularizar las viviendas que ya había entregado. Asimismo, otro de los programas implementados por el IVC, es el Programa de Rehabilitación y Mantenimiento de Conjunto y Barrios Construidos por la Ex Comisión Municipal de la Vivienda. El programa involucra los barrios amparados por las leyes Nro. 177, 623 y 625; son los barrios Presidente Rivadavia I, Rivadavia II, Soldati, Piedra Buena, Presidente Illia, Marianos Castex, Cardenal Samoré, entre otros, más de 50.000 personas están incluidas en estos planes.

La falta de una política integral y estructural, debatida y producto del consenso, ha repercutido en una cantidad de normas individuales para quienes supieron o pudieron conseguir la atención de los legisladores, agudizando el fenómeno de una política discrecional y clientelar entre el gobierno de turno y los demandantes.

⁷² Ver, entre otras, notas en Clarín y Página/12 del 21 y 22 de septiembre de 2006; ANRED 22 de diciembre de 2006 y 1 de febrero de 2007.

⁷³ La Defensoría del Pueblo ha venido alertando al Gobierno sobre la grave situación habitacional y ambiental del lugar desde el año 1999, dictando dos resoluciones específicas previas a la sanción de la Ley 1.770 (resoluciones 1948/00 y 4050/02). Desde el año pasado ha denunciado la contaminación de las manzanas asentadas en el "cementerio de autos" (Resolución 2336/06), la conflictividad social generada por la indefinición en el traspaso de las tierras hoy en manos de la Policía Federal (Resolución 3644/06). Recientemente ha denunciado el incumplimiento de la Ley 1.770 y la ausencia de urbanización en la Resolución 0575/07.

⁷⁴ Proyecto N° 0783/07; Declaración N° 41/07.

V.1.3. La regularización dominial, clave para la solución de las villas y asentamientos informales

El derecho a la vivienda, incluye la obligación del Estado de garantizar la seguridad de la tenencia legal (Comité DESC de la ONU, Observación General Nro. 4 párrafo 8 a) entre otros). Ello se logra a través de los programas de regularización legal, urbanística y social de las villas y asentamientos informales. La falta de seguridad jurídica afecta a vastos sectores de la población, que por lo tanto no pueden disfrutar del derecho a la vivienda adecuada

El problema del acceso al suelo se revela como uno de los factores claves en el crecimiento de los asentamientos informales. En el año 2001, en el marco del Programa Arraigo, se estimó que 13.599,393 personas tenían problemas para acceder al suelo. De esta cifra, 37% corresponde a hogares en villas y asentamientos irregulares. Aunque las cifras corresponden al total de la población del país, sirve como indicador de la relación entre la imposibilidad de acceder al suelo y el crecimiento de la población en villas y asentamientos informales. En este contexto, el incumplimiento de las reglas de derecho privado y urbanístico es una constante, al constituir la única forma para los sectores más pobres de encontrar un lugar para vivir. A su vez, la falta del título de propiedad fomenta el crecimiento del mercado informal de acceso al suelo.⁷⁵

Como se explicó anteriormente, el Programa Arraigo es el programa más importante que se haya implementado en el país con el fin de lograr la regularización de tierras nacionales. El programa permite la enajenación de inmuebles propiedad del Poder Ejecutivo Nacional a título oneroso, a favor de sus ocupantes o formas asociativas. Para lograr este objetivo, mediante el Decreto Nro. 846⁷⁶ del año 1991, se creó la Comisión Nacional de Tierras Fiscales Programa Arraigo para que llevara adelante las acciones necesarias para lograr la regularización dominial de las tierras fiscales nacionales. El decreto promovía la participación de las organizaciones sociales destinatarias del mismo. Por su parte, la Municipalidad de Buenos Aires, a través de la ordenanza Nro. 44.873 del año 1991, determinó el alcance del proceso de regularización dominial en las villas. Es importante resaltar que el Programa Arraigo sólo alcanza las tierras de dominio público y no así aquellas de dominio privado. Aunque algunas jurisdicciones han adoptado mecanismos que permiten la regularización de tierras privadas, como la denominada ley Pierri en la Provincia de Buenos Aires, la Ciudad no ha avanzado en instrumentar esta posibilidad.

El Programa tenía su acento sólo en la regularización dominial, sin contemplar la provisión de servicios de públicos, servicios de agua, alcantarillados, recolección de basura, problemas que quedaban en manos de los municipios o de los mismos vecinos a pesar de que la mayoría de los barrios encuadrados dentro del Programa son villas. Las villas no están subdivididas y en general presentan una alta densidad de ocupación por lo que la regularización requiere de un reordenamiento urbano: que contemple la apertura de calles, el diseño de espacios verdes, etc; en

⁷⁵ COHRE, *El derecho a la vivienda en Argentina*, Informe Misión de Investigación 2004

⁷⁶ Posteriormente, fue reglamentado por medio de la Ley Nro. 23.967 y Decreto Reglamentario Nro. 591, donde se reguló el procedimiento para la transferencia de las tierras

muchas ocasiones, esto significa la re-localización de familias y a su vez la necesidad de comprar nuevas tierras y construir viviendas.

En definitiva, la regularización dominial de una villa o asentamiento implica una serie de pasos para los que se requiere de asistencia técnica, legal, contable, apoyo financiero. Las organizaciones barriales se encontraban en graves dificultades para alcanzar el objetivo del Programa al no contar con los recursos para hacer frente a estos gastos. Al mismo tiempo, otro obstáculo radicaba en la imposibilidad de las personas beneficiarias del Programa de afrontar el pago de cuotas, tasas y el pago de servicios públicos; sin que se contemplen excepciones, períodos de gracia o tarifas sociales⁷⁷.

Aunque el Programa Arraigo se propuso avanzar en la regularización de asentamientos informales su aplicación ha sido muchas veces discrecional, dependiendo de la voluntad del Estado, plasmada en un decreto del Poder Ejecutivo donde que dispone la transferencia.

Sin embargo, los compromisos asumidos por Argentina al incorporar el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales con jerarquía constitucional implican la obligación de garantizar la "seguridad de la tenencia" lo que se traduce en la existencia de un "derecho a la regularización" en cabeza de los habitantes de asentamientos informales, conforme la Observación General N° 4 de Comité DESC de la ONU. Ello quiere decir que todas las personas que viven en asentamientos informales, aún cuando las tierras sean propiedad del Estado, deberían poder ejercer este derecho, el cual puede estar sujeto a limitaciones basadas en el criterio de razonabilidad pero de ningún modo puede quedar librado a la mera discreción del funcionario de turno.

A dieciséis años de la creación del mencionado Programa, las cifras nacionales indican que solo se ha transferido (primer paso del programa) un 44% de las tierras y apenas se han titulado un 27%. Una gran dificultad para el éxito del Plan ha sido dejar gran parte de las tareas necesarias para lograr la regularización en manos de las organizaciones barriales, que no cuentan con apoyo ni recursos para poder llevarlas a cabo. La demora en la implementación del Programa, el crecimiento de la población en la villas en todos estos años, la falta de un diagnóstico del mercado informal del suelo son causales que han impedido que el "Arraigo" funcione adecuadamente y haya avanzado en la regularización de villas y asentamientos informales tal cuál su objetivo.

El caso de la Villa 21-24 sirve como ejemplo para ilustrar las dificultades en la implementación del Programa⁷⁸.

Asimismo, los programas de regularización suelen requerir la coordinación entre distintos niveles de gobiernos para su desarrollo exitoso. Por ejemplo, las tierras pueden pertenecer al gobierno nacional o a los gobiernos locales quienes son los que mantienen las competencias para regular aspectos relativos al uso del suelo, la codificación urbana y los procesos de urbanización. Por estas razones la coordinación entre jurisdicciones es

⁷⁷ COHRE, *El derecho a la vivienda en Argentina*, Informe Misión de Investigación 2004.

⁷⁸ Para un desarrollo del caso de Villa 21-24 consultar el **Anexo 6**.

fundamental para avanzar en planes o programas que contemplen soluciones integrales para los habitantes de los barrios informales. De lo contrario se corre el riesgo de que la ausencia de voluntad política de uno u otro gobierno de turno o las distancias políticas se vuelvan obstáculo para la satisfacción de los derechos de esos habitantes, a pesar de contar con herramientas que permitan instrumentar soluciones.

Así, los programas de regularización deben contemplar aquellos casos en que se requiera la participación de otras autoridades, en cualquiera de sus poderes, y buscar formas de lograr consenso junto con los principales interesados. El caso de la Villa 31 y Villa 3 sirve de ejemplo para ilustrar tanto el fracaso de distintos planes pensados para el barrio, por no contemplarse la participación de los habitantes. Y también para ilustrar la importancia de la coordinación entre jurisdicciones⁷⁹.

VI.- QUIÉNES PUEDEN ACCEDER A UN PROGRAMA DE VIVIENDA EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

Según las normas que rigen el ordenamiento jurídico nacional y local todos los habitantes de la ciudad pueden acceder a una vivienda digna. El concepto de habitante incluye tanto a los extranjeros como a los nacidos dentro del país, con el solo requisito de que, para ser considerado como tal, se debe vivir en la ciudad.

En las villas de la Ciudad de Buenos Aires, se realizan “operatorias” y programas de vivienda con el objetivo de mejorar la situación habitacional de las personas que allí residen. Estos programas establecen ciertos requisitos de admisión para sus beneficiarios, lo que en la práctica significa que no todas las personas pueden acceder a una vivienda que les permita mejorar su precaria situación habitacional.

Según datos censales brindados por el propio IVC aproximadamente la mitad de la población residente en villas de emergencia ha nacido en el extranjero y en especial en los países limítrofes. Sin embargo el acceso a una vivienda social en el marco de los planes de vivienda, desarrollados para mejorar la situación habitacional de las personas que residen en estos barrios, encuentra ciertas limitaciones para la población migrante. Las limitaciones e impedimentos están amparados, desde lo formal, en la reglamentación de la ley denominada ley FONAVI, que establece que para poder acceder a una vivienda se requiere poseer DNI argentino⁸⁰.

Desde el ámbito normativo, debe considerarse que el requerimiento del DNI argentino para acceder a un plan de vivienda social se encuentra en contradicción con lo promulgado por la ley Nro. 25.871⁸¹. Esta última es la

⁷⁹ Un relato detallado sobre la historia del barrio puede leerse en el **Anexo 7**.

⁸⁰ Resolución del IPPV N° 245/96 y sus modificatorias que exigen estos requisitos:

1. Constituir grupo familiar.
2. **Tener documento de identidad argentino.**
3. Acreditar fehacientemente, el grupo familiar, ingresos suficientes que le permitan afrontar el pago mensual de la cuota.
4. No ser propietario de bienes inmuebles.
5. No ser adjudicatario anterior de Planes de Viviendas.
6. Tener residencia en la Localidad.

⁸¹ *Artículo 5°: El Estado asegurará las condiciones que garanticen una efectiva igualdad de trato a fin de que los extranjeros puedan gozar de sus derechos y cumplir con sus*

norma migratoria vigente en el país desde 2004 y enuncia de manera explícita que los derechos reconocidos para la población migrante no están relacionados con su condición migratoria. En términos prácticos lo que esta ley nacional, en plena vigencia, promulga, es que una persona extranjera, tenga o no DNI argentino, tiene los mismos derechos de acceder a las políticas públicas que una persona nacida en la Argentina.

Ahora bien, existen otras variables de análisis que van más allá del ámbito de lo normativo. El impedimento formal de requerir el DNI en muchos casos se agrava por la desinformación que poseen las personas encargadas de diseñar y/o ejecutar los programas sociales. En el caso de la adjudicación de las viviendas construidas en los barrios de la Ciudad de Buenos Aires existen algunas metodologías que demuestran como esta desinformación puede acarrear impedimentos para el logro de la igualdad de derechos que las leyes promulgan. A continuación se analizarán algunos ejemplos de estas prácticas.

En el caso de los planes de vivienda implementados en las villas la solicitud del DNI para poder inscribirse no contemplan en forma alguna la realidad de las prácticas administrativas del orden de lo migratorio, a pesar de que como se mencionó anteriormente el porcentaje de población migrante que reside en estos barrios es relevante, ya que se estima aproximadamente en un % 50 del total de la población. Esto se observa claramente cuando, por ejemplo, le piden a las personas que presenten el DNI en un límite de tiempo, por ejemplo en el plazo de dos meses, requisito que, para las personas en la práctica es imposible de cumplimentar.

En la actualidad el trámite migratorio para todos aquellos individuos provenientes de países limítrofes se consolida a través del Programa Patria Grande⁸² Así, las personas obtienen una residencia precaria que luego de un tiempo da lugar a una resolución con la cual recién entonces pueden tramitar su DNI ante el Renaper (Registro Nacional de las Personas). Por lo tanto los tiempos en los que una persona puede obtener su DNI corren por cuenta de la administración pública, la Dirección Nacional de Migraciones y el Renaper en este caso.

Otro dato relevante es que los tiempos de duración del trámite migratorio en la actualidad no están reglamentados claramente, lo que significa que no existe tiempo límite estipulado entre que una persona inicia su trámite y logra obtener su DNI. Por esta razón en la actualidad en la Ciudad de Buenos Aires, hay personas que tienen una residencia precaria desde hace un año y aún no han sido citados por la Dirección Nacional de Migraciones para poder dar continuidad al trámite. De esta manera la práctica administrativa en el orden migratorio dificulta o acarrea aún mas impedimentos para que las personas puedan incluirse en un plan de vivienda, en este caso.

CONCLUSIÓN

obligaciones, siempre que satisfagan las condiciones establecidas para su ingreso y permanencia, de acuerdo a las leyes vigentes

⁸² Para ampliar información respecto a este programa se recomienda visitar el sitio Web www.patriagrande.gov.ar

La problemática habitacional de la Ciudad requiere de la atención inmediata y directa por parte de las autoridades locales, como así también requiere de una coordinación con el resto de las autoridades y/o los organismos involucrados en los distintos niveles.

En la actualidad, el espectacular crecimiento económico y el *boom* de los proyectos inmobiliarios, trae aparejado un proceso de fragmentación y polarización que repercute directamente en la situación de las personas de menores recursos y expulsa a los pobres fuera de la Ciudad. En este marco la situación descripta respecto de las villas, barrios y núcleos transitorios, refleja aquella fragmentación y pone en alerta como el respeto del derecho a la ciudad, el acceso a una vivienda digna y a los servicios básicos se encuentran entre los derechos humanos fundamentales necesarios para garantizar un nivel de vida digno a las personas.

La flagrante violación a los derechos de los habitantes de la Ciudad convive con un marco normativo favorable tanto local como nacional y a pesar de varios intentos legislativos favorables no se ha logrado avanzar en soluciones definitivas. Así se requiere de un examen detallado sobre las causales del fracaso, paralización o incumplimiento de esta normativa con el afán de poder encontrar las soluciones adecuadas.

A lo largo del informe se ha podido comprobar que se requiere un cambio profundo en el Instituto de Vivienda de la Ciudad, (o la nueva oficina encargada de llevar adelante la política habitacional local) en su organización y estructura, en su funcionamiento y en la concepción y el desarrollo de sus políticas. Estas políticas deberán diseñarse e implementarse de acuerdo a pautas establecidas por los estándares internacionales de derechos humanos. Entendemos que es indispensable el diseño de mecanismos transparentes, eficientes y ajustados a derecho en detrimento de todos aquellos otros mecanismos clientelares, ineficientes y discrecionales.

A partir de los problemas detectados en este informe, se realizan una serie de recomendaciones tendientes a contribuir al debate y a la solución de ellos.

RECOMENDACIONES

- 1) **SOBRE LA GESTIÓN DEL IVC:** consideramos importante que se implemente una estructura más dinámica: con gerencias o departamentos con atribuciones claras. Una forma de transparentar el funcionamiento de este organismo es generar y proveer información pública a todos aquellos que la solicitan, crear una página *web* actualizada que permita brindar información pública que se renueve continuamente y que sirva como forma de consulta de todos aquellos que necesiten evacuar sus dudas.

Otra cuestión a tener en cuenta es la implementación de un mecanismo ágil de reclamos, que permita la identificación y resolución de los problemas de manera adecuada. Este se podría lograr con algunas reformas, entre las cuales se sugieren: oficinas

descentralizadas en las villas y barrios que recepten de cerca los problemas de vivienda de los habitantes y la dotación de empleados capacitados y amables en sus sedes que se dirijan con un buen trato hacia todos aquellos que inicien un trámite allí. El gobierno debería proveer formularios a disposición de los ciudadanos para efectuar sus reclamos.

También se recomienda la realización de una campaña de difusión sobre el derecho a la vivienda destinado a la población que sufre la falta de cumplimiento de ese derecho en la ciudad.

- 2) **SOBRE LA PARTICIPACIÓN DE LOS VECINOS DE LAS VILLAS EN EL DISEÑO DE LAS SOLUCIONES:** La actividad del IVC ha obstruido la autonomía de las organizaciones de los barrios, impulsando relaciones clientelares e impidiendo la participación libre de los afectados por las políticas de vivienda que implementa.

La relación política establecida con algunos líderes y su intento de captación por medio de la entrega de beneficios para distribuir entre los habitantes, lejos de garantizar la participación de las personas que viven en las villas, ha servido para impedir la autonomía de los representantes que los barrios eligen, condicionando una defensa integral de sus derechos. A través de la relación establecida con los líderes de las villas el Estado local ha transformado a muchos de ellos en delegados del Estado.

Recomendamos que el Gobierno de la Ciudad garantice procesos eleccionarios transparentes que permitan elegir líderes genuinos, y que se abstenga de instrumentalizar a los dirigentes de las villas garantizando la autonomía de las organizaciones de los barrios.

Además recomendamos que este organismo implemente mecanismos de participación y consulta barriales a través de los cuales los propios interesados opinen y construyan las decisiones que se implementarán sobre sus barrios.

- 3) **SOBRE LAS GARANTÍAS JURÍDICAS QUE DEBERÍAN TENER LOS VECINOS FRENTE A LA REGULARIZACIÓN Y LA FALTA DE SERVICIOS:** Los programas de regularización y urbanización de villas están organizados como meros actos de discrecionalidad del poder público, no garantizan derechos sino que están instrumentados como beneficios discrecionales que concede la autoridad política de turno.

Una política de vivienda conforme los estándares internacionales de derechos humanos y el mandato de la constitución local, debería ofrecer mecanismos institucionalizados para que los procesos de regularización de una villa puedan ser impulsados por sus pobladores, por medio de procedimientos administrativos sencillos y ampliamente difundidos.

Los programas deberán ofrecer múltiples mecanismos jurídicos y urbanísticos para la regularización de las villas. En este punto, es

esencial que se brinde asistencia técnica, económica y administrativa que permita llevar adelante los procesos de urbanización.

En relación a los servicios públicos, la oficina de gobierno que se encargue de la urbanización de las villas no podrá dejar de tener en cuenta que la provisión regular de ellos es un componente esencial para gozar de una vivienda digna. Para ello exigimos que se asegure la efectiva provisión regular y continua de los servicios públicos en todas las villas, interactuando con las empresas privatizadas locales y nacionales, con competencias delimitadas que posibiliten un trato de usuarios a los pobladores de las villas.

- 4) **SOBRE LA CREACIÓN DE INSTRUMENTOS LEGALES Y DE POLÍTICA PÚBLICA PARA FAVORECER LA URBANIZACIÓN Y REGULARIZACIÓN:** Se constata la falta de instrumentos adecuados que permitan la regularización de asentamientos informales. La segmentación de leyes y el establecimiento de negociaciones barrio por barrio sin una política general estandarizada, ha favorecido las relaciones clientelares y la falta de criterios transparentes y universales para la regularización de villas.

Recomendamos la implementación de programas que establezcan procedimientos de regularización dominial y urbana de tierras aptas, que contemple la integralidad de los procesos, que establezca plazos y que en caso de mora, inacción estatal o peligro de desalojo, los pobladores de asentamientos informales puedan reclamar judicialmente la regularización de sus viviendas. Solo para el caso en que la tierra a regularizar sea ambientalmente imposible de sanear, deben impulsarse políticas de relocalización a tierras aptas, urbanizadas y cercanas al lugar de origen. Debe incluirse en los presupuestos recursos para la compra de tierras ocupadas y libres, medidas contra la especulación inmobiliaria y políticas de recuperación de tierras e inmuebles para destinarlo a vivienda de los sectores de bajos ingresos.

- 5) **SOBRE LA TRANSPARENCIA EN LA ADJUDICACIÓN DE VIVIENDAS EN LOS PLANES LOCALES:** Entendemos que aquí se producen dos tipos de irregularidades, una es la forma en que se otorgan a determinadas empresas la construcción de planes de vivienda; otra es la forma en que esas viviendas, una vez construidas, se adjudican a algunas familias. Recomendamos que se implementen sistemas de controles internos y externos sobre estas formas de adjudicación.

Con respecto al otorgamiento de las viviendas terminadas, recomendamos que los criterios de adjudicación de viviendas sean presentados con tiempo suficiente de antecedencia, que incluya tanto criterios de protección a los grupos más vulnerables como criterios consensuados con los vecinos. Además, que se establezcan mecanismos de publicidad en los barrios que informen y permitan el control de todos los habitantes.

Resulta esencial que se brinde información completa, verídica y precisa a los beneficiarios como a la sociedad en general que permita la discusión pública de las políticas y el consenso sobre las mismas y el control sobre los programas implementados.

- 6) **SOBRE EL CONTROL EN LA EVALUACIÓN CUANTITATIVA Y CUALITATIVA DE LA GESTIÓN DEL IVC MIDIENDO EL CUMPLIMIENTO DE METAS Y OBLIGACIONES DE DERECHO A LA VIVIENDA:** En este punto, es necesario resaltar que la grave situación de las villas de la Ciudad convive con una normativa favorable y que a lo largo de los años se han diseñado distintos programas para brindar una solución a los diversos barrios precarios porteños. Sin embargo no se ha podido avanzar, por ello el control de la ejecución de estos programas se vuelve esencial para garantizar acciones concretas.

Es por ello que recomendamos que se extremen los controles por parte de los organismos externos de la administración. En este sentido, valoramos positivamente el trabajo que viene haciendo la Auditoría General de la Ciudad y alentamos a que periódicamente continúe con evaluaciones sobre la gestión del IVC o la oficina que lo reemplace para comprobar si este cumple con los programas diseñados, utilizando como parámetro el cumplimiento de los estándares de derechos humanos sobre vivienda adecuada.

Además, otro de los principales obstáculos para el cumplimiento de los programas de radicación de villas es la sub-ejecución del presupuesto destinado a ellos. El incumplimiento en la ejecución de partidas presupuestarias debe ser señalado como una falta gravísima a los principios democráticos que fundamentan la existencia de un presupuesto que indica qué recursos deberán destinarse a cada área, especialmente cuando se trate de planes destinados a cubrir necesidades básicas. Por su parte, consideramos crucial la implementación de mecanismos de coordinación entre las distintas dependencias del Gobierno de la Ciudad y con las autoridades de otras jurisdicciones que permita la elaboración de planes consensuados y conjuntos.

Se deberán destinar y utilizar el máximo de recursos disponibles para llevar adelante las políticas que permitan prever soluciones en un tiempo razonable.

A pocos días de la publicación de este informe el Jefe de Gobierno electo, a través del futuro Jefe de Gabinete, anunció el traspaso del Instituto de Vivienda de la Ciudad del Ministerio de Obras Públicas -futuro Ministerio Desarrollo a Urbano- a la órbita de la Jefatura de Gabinete⁸³. Además, informó que este organismo ya no estará a cargo de los programas de urbanización y radicación de villas. En la nueva administración, será la Corporación del Sur quien tenga a su cargo la construcción de las viviendas, el mejoramiento de servicios y la apertura de calles, en resumen los programas de radicación y urbanización de las villas, asentamientos y barrios precarios de la Ciudad. La Corporación Sur es una empresa del Estado creada para promover el desarrollo económico y territorial, fomentando las inversiones públicas y privadas en el área sur de la Ciudad de Buenos Aires. Esta empresa funciona a través de sistemas de fideicomisos y no tiene un área específica de acción⁸⁴.

⁸³ Diario La Nación, *Prometen urbanizar 12 villas porteñas* de fecha 22 de noviembre de 2007. http://www.lanacion.com.ar/informaciongeneral/nota.asp?nota_id=964442&origen=amigoenvio

⁸⁴ Consultar página http://www.cbas.gov.ar/institucional/Intro_instituc.asp

El anuncio sorprende negativamente, ya que no sólo las políticas habitacionales para las villas estarán a cargo de una empresa, sino que además ésta únicamente se ocupará de los barrios del sur de la Ciudad, donde tiene competencia. La anunciada situación deja sin definición el futuro de las villas y asentamientos del norte de la Ciudad, entre ellas una de las más antiguas y pobladas de la capital, la Villa 31, creando una inaceptable desigualdad entre los habitantes de asentamientos según donde estén alojados.

En este contexto entendemos esencial que se produzca un debate público del cual participen todos los actores involucrados, en pos de contribuir a la formación de esta nueva estructura y sus lineamientos.

En ese sentido, el presente informe busca servir de guía para dicha discusión.

Anexos

Anexo 1: El derecho a la vivienda como derecho humano

El derecho a la vivienda como derecho humano⁸⁵

El derecho a la vivienda es un derecho humano ampliamente reconocido por el Derecho Internacional. Está protegido en numerosos instrumentos internacionales y en muchos países, como la Argentina, está garantizado por la Constitución y las leyes nacionales. Entre los instrumentos internacionales, encontramos el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art.11), la Declaración Americana sobre Derechos y Deberes del Hombre (art. XI), La Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 26); que remite a las normas sociales de la Carta de la OEA), la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (art. 5), la Convención para la Eliminación de Todas

⁸⁵ Un desarrollo más extenso de esta temática puede encontrarse en COHRE *El Derecho a la Vivienda en Argentina. Desafíos para la promoción del derecho a la vivienda y la tierra en Argentina*. Informe misión de investigación, 2004.

las Formas de Discriminación contra la Mujer (art. 14), la Convención de los Derechos del Niño (art. 27).

El Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)⁸⁶ es el principal instrumento de protección del derecho a la vivienda. El contenido de este derecho ha sido desarrollado por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, órgano de aplicación del tratado, en las Observaciones Generales Nro. 4 y Nro. 7, de 1991 y 1997 respectivamente. En este sentido, el Comité determinó el contenido mínimo del derecho a la vivienda, que incluye: a) la seguridad jurídica de la tenencia, b) disponibilidad de servicios, materiales e infraestructura, c) gastos de vivienda soportable, d) vivienda habitable, e) vivienda asequible, f) lugar, g) adecuación cultural de la vivienda. Cada uno de estos aspectos, que hacen a la satisfacción del derecho a la vivienda adecuada, se encuentra desarrollado detenidamente en las Observaciones Generales Nro. 4 y Nro. 7 antes mencionadas.

El primero de los contenidos descriptos es la piedra de toque del derecho a la vivienda adecuada. La seguridad jurídica es un elemento fundamental para todo ocupante; lo protege, entre otras cosas, contra hostigamientos, desalojos, expropiaciones y traslados arbitrarios. Implica que toda persona debe gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que le garantice una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas. Por consiguiente, los gobiernos deben adoptar inmediatamente medidas destinadas a conferir seguridad legal de la tenencia a las personas y a los hogares que carezcan de esa protección, consultando a las personas y grupos afectados. Asimismo, incluye la obligación de los estados de diseñar programas de regularización de tierras, tanto públicas como privadas, a favor de sus ocupantes o formas asociativas.

En este punto, cabe referirnos a las obligaciones del Estado en torno al derecho a la vivienda. Es claro, que el reconocimiento de este derecho, no implica la construcción de viviendas para cada persona que lo solicite ni la solución inmediata a la falta de vivienda de todas las personas que lo padecen. En cambio, los Estados se encuentran obligados a cumplir con el "umbral mínimo" de obligaciones sin el cuál el derecho no tiene razón de ser. En este sentido, deben adoptar "todas las medidas adecuadas" y disponer hasta el "máximo de los recursos disponibles" para satisfacer el derecho a la vivienda, con prioridad para los grupos vulnerables y a los que tienen necesidades más urgentes.

El derecho a la vivienda en la Constitución Argentina

En la legislación argentina el derecho a la vivienda goza de reconocimiento constitucional. Incorporado a nuestra Carta Magna en la reforma impulsada en 1957, luego de que se dejara sin efecto la reforma de 1949 que reconocía de forma amplia los derechos sociales. El art. 14 bis, única incorporación exitosa de 1957, reconoce el derecho de todos los habitantes a una vivienda digna. Este artículo es una norma, cómo mínimo, novedosa

⁸⁶ El Pacto fue aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966; entró en vigor el 3 de enero de 1976; El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales es el órgano encargado de velar por el cumplimiento del Pacto. En Argentina, fue firmado en 1968 e incorporado a la legislación interna el 17 de abril 1986, a través de la Ley 23.313. Desde 1994, goza de jerarquía constitucional.

dentro de la génesis de nuestro texto constitucional, que consagra la visión liberal propia de la época de su sanción. En efecto, producto de esta orientación el derecho a la propiedad goza de una especial protección en el texto de la CN. Desde 1853/60, el derecho a la propiedad se encuentra reconocido en el art. 14 de la CN. Este artículo establece la posibilidad de hacer uso y goce de la propiedad por parte la población. Por otra parte, el art. 17 consagra que: *"la propiedad es inviolable, y ningún habitante de la Nación puede ser privado de ella, sino en virtud de sentencia fundada en ley"*. El contenido de estos artículos de modo alguno resulta esencial o incompatible con normas que lo limiten o inclusive, con formas de organización colectiva de la propiedad. En efecto, algunos constitucionalistas de fines de la década del cuarenta (Confr. Rafael Bielsa, Sanchez Viamonte, Segundo V. Linares Quintana, entre otros) entendían que, según la formulación del texto, la Constitución protege el *"derecho a la propiedad conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio"*. Esto significa -según estos juristas - que la Constitución no definía el contenido del derecho a la propiedad y delegaba esta tarea al legislador, quienes podían reglamentarlo y limitarlo con el fin de proteger a los individuos, pero también a la comunidad. Como consecuencia de ello, se podía interpretar que aún antes de las reformas introducidas al texto, en el ordenamiento legal argentino el derecho a la propiedad podía estar condicionado a su función social. En efecto, esta interpretación fue aceptada por la Corte Suprema Argentina, en la primera mitad del siglo, donde decidió a favor de limitaciones impuestas al goce del derecho a la propiedad fundamentándose en los fines sociales que cumple las misma (cfr. "Ercolano c. Lanteri de Renshaw" (Fallos T. CXXXVI, pág. 161); "Manuel F. Cornü c. José Ronco" del 17 de octubre de 1924; "Oscar Agustín Avico c. Saúl G. de la Pesa" del 7 de diciembre de 1934 y "Gobierno Nacional c. Carlos Saberna" del 23 de febrero de 1945, entre otros).

Este principio fue formalmente incorporado al texto constitucional a partir de la reforma constitucional de 1994, con la incorporación de la Convención Americana de Derechos Humanos al texto constitucional. El artículo 21⁸⁷ del tratado, subordina el uso y goce de los bienes al interés social. La incorporación de este principio, no deja duda sobre la posibilidad de avanzar en restricciones al dominio y usos y goce de la propiedad privada, y derechos derivada de ella, basadas en el interés comunitario o la necesidad de adecuarla a la función social.

El reconocimiento de la función social de la propiedad es esencial a la hora de pensar normas y diseñar políticas públicas destinadas a dar una solución al déficit habitacional registrado en varias zonas del país y de promover la satisfacción del derecho a la vivienda adecuada. El concepto de propiedad debe adecuarse a esta nueva concepción, donde se contemplan límites a

⁸⁷ Artículo 21. Derecho a la Propiedad Privada :

1. Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social.
 2. Ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas por la ley.
 3. Tanto la usura como cualquier otra forma de explotación del hombre por el hombre, deben ser prohibidas por la ley.
- Incluye la finalidad de cumplir una función social dentro del contenido del derecho a la propiedad. La legislación del país no ha acompañado este criterio y los tribunales tampoco han querido meterse en el asunto.

los usos más abusivos y donde no sólo se ligue este derecho al amparo de réditos individuales disociados del bien común o los intereses colectivos de la comunidad.

El contenido del derecho a la vivienda se complementó con la reforma de 1994 que incorporó una serie de Tratados Internacionales de Derechos Humanos a la Constitución Nacional, con igual jerarquía⁸⁸, mediante el artículo 75 inciso 22. Entre ellos, se han incorporado todos los tratados que protegen el derecho a la vivienda, incluido el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; principal instrumento para la protección de la vivienda adecuada.

A partir de estas incorporaciones al texto constitucional, el derecho a la vivienda consagrado en artículo 14 bis debe entenderse complementado con los artículos mencionados de los Tratados Internacionales de Derechos Humanos. El Artículo 75 inciso 22 de la Constitución argentina es claro cuando establece que estos Tratados tienen jerarquía constitucional, y deben entenderse complementarios de los derechos y garantías reconocidos por la Constitución en su primera parte. Estos tratados están destinados a obligar a los Estados no sólo en la esfera internacional sino en su jurisdicción interna. Este criterio ha sido adoptado de forma indiscutible por la Corte Suprema, que no sólo ha establecido la judiciabilidad de las obligaciones que emanan de los Pactos de Derechos Humanos sino también ha considerado la conveniencia de dar cumplimiento a las pautas de orientación y recomendaciones de los órganos de aplicación de los distintos Pactos.⁸⁹ Por último, la jerarquía constitucional de los tratados obliga a que las leyes, decretos, programas, planes y actos que realicen los estados deben adecuarse al derecho a la vivienda y sus contenidos tal como se encuentran regulados por los instrumentos internacionales.

En suma, el derecho a la vivienda digna reconocido en el art. 14 bis debe ser complementado con los contenidos que emanan de los Tratados Internacionales de Derechos Humanos y los estándares establecidos por sus órganos de aplicación.

El derecho a la vivienda en la legislación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

⁸⁸ Esto quiere decir que las normas de la Constitución Nacional y las de los tratados internacionales a ella incorporados, se encuentran en un plano de igualdad en lo que respecta a su valor jurídico: ambos gozan de la mayor jerarquía normativa dentro del ordenamiento jurídico interno.

⁸⁹ Este criterio ya ha sido sostenida uniformemente por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en su "leading case" "Giroldi" (CSJN, "Giroldi, H.D. y otro s/ recurso de casación", 7 de abril de 1995, publicado en JA, t. 1995-III). En este caso, la Corte interpretó que: "la ya recordada 'jerarquía constitucional' de la Convención Americana sobre Derechos Humanos ha sido establecida por voluntad expresa del constituyente 'en las condiciones de su vigencia' (artículo 75, inc. 22, 2º párrafo), esto es, tal como la Convención citada efectivamente rige en el ámbito internacional y considerando particularmente su efectiva aplicación jurisprudencial por los tribunales internacionales competentes para su interpretación y aplicación. De ahí que la aludida jurisprudencia deba servir de guía para la interpretación de los preceptos convencionales en la medida en que el Estado Argentino reconoció la competencia de la Corte Interamericana para conocer en todos los casos relativos a la interpretación y aplicación de la Convención Americana (conforme artículos 75 de la Constitución Nacional, 62 y 64 de la Convención Americana y art. 2 de la ley 23.054)".

El derecho a la vivienda también encuentra protección en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires. En efecto, la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires otorga una robusta protección a este derecho. El art. 31, no sólo reconoce el derecho a la vivienda sino que además orienta sus contenidos. Asimismo, es pertinente destacar la consonancia entre la norma de la Constitución porteña con los estándares internacionales aplicables en la materia. Sancionada dos años después de la Reforma del Texto Federal, el art. 31 de la Constitución citadina reconoce el derecho a la vivienda digna y a un hábitat adecuado; con la obligación de a) resolver progresivamente el déficit habitacional, de infraestructura y servicios, dando prioridad a las personas de los sectores de pobreza crítica y con necesidades especiales de escasos recursos; b) auspiciar la incorporación de los inmuebles ociosos, promover los planes autogestionados, la integración urbanística y social de los pobladores marginados, la recuperación de las viviendas precarias y la regularización dominial y catastral, con criterios de radicación definitiva; y c) regular los establecimientos que brindan alojamiento temporáneo, cuidando excluir los que encubran locaciones.

Expresamente, la Constitución manda que las políticas en materia de vivienda se adecuen a ciertos estándares y contemplen ciertos aspectos dando lugar a acciones por incumplimiento en caso contrario. En primer lugar, la prioridad de la política debe ser resolver el déficit habitacional, con especial atención para los grupos vulnerables y los sectores más pobres de la ciudad. La norma, además de imponer al Estado realizar acciones positivas que brinden solución al problema habitacional, impone, *contrariu sensu*, la obligación de abstenerse de promover políticas urbanas que agraven la situación y generan mayor exclusión.

Por otra parte, la norma reconoce un concepto amplio de vivienda, ya que advierte que una real solución para el déficit habitacional deberá contemplar soluciones para los problemas de infraestructura y servicios. Se supera así un concepto obsoleto de hábitat, que sólo incluía la noción de casa o vivienda. En la actualidad, el derecho a la vivienda digna incluye la disponibilidad de servicios e infraestructura y así lo define la Constitución porteña.

A su vez, las políticas de urbanización deberán tender a la inclusión de los barrios o asentamientos a la trama urbana y al mismo tiempo contemplarán la integración social. Es decir, que las políticas en materia de vivienda no podrán solo estar enfocadas en la construcción de casas o viviendas sino que deberán preocuparse por el impacto social de los proyectos urbanos y promover la inclusión de los sectores de la población marginados. Aunque este estándar resulte un tanto obvio, su inclusión debe destacarse, ya que muchas veces los planes de vivienda social carecen de una visión global y no contemplan el impacto en la vida de los pobladores. Así, en ocasiones se ha generado un mayor nivel de exclusión y se ha fracasado al no lograr la inclusión en el resto de la ciudad. A pesar de la construcción de vivienda, sus pobladores permanecen excluidos, estigmatizados y sin cambio real en sus condiciones de habitabilidad. Por ello, un plan de vivienda deberá ser integral y deberá permitir la integración urbanística. La Constitución celebra la promoción de programas de vivienda autogestionada y la incorporación de viviendas ociosas para su destino social. En línea con las innovaciones en materia de derecho a la

ciudad, la Constitución sirve de inspiración para promover nuevas herramientas legislativas que promuevan estos instrumentos.

Asimismo, el art. 10 de la Constitución porteña señala que en el ámbito de la ciudad rigen todos los derechos, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional, las leyes de la Nación y los tratados internacionales ratificados y que se ratifiquen. Además, agrega que los derechos y garantías no pueden ser negados ni limitados por la omisión o insuficiencia de su reglamentación y esta no puede cercenarlos. Completan el cuadro normativo, el art. 17 de la CABA, que establece *"La Ciudad desarrolla políticas sociales coordinadas para superar las condiciones de pobreza y exclusión mediante recursos presupuestarios, técnicos y humanos. Asiste a las personas con necesidades básicas insatisfechas y promueve el acceso a los servicios públicos para los que tienen menores posibilidades"* y el art. 18, que como principio general indica *"La Ciudad promueve el desarrollo humano y económico equilibrado, que evite y compense las desigualdades zonales dentro de su territorio"*. El derecho a la vivienda, junto con la alimentación, el trabajo, la educación, la vestimenta, la cultura y el ambiente sano, es reconocido como un elemento integrador de los sectores más vulnerables.

Anexo 2: Pedidos de información realizados al IVC

Nº de Registro / Nota	Fecha de Presentación	Tópico del Pedido	Situación
Nota Nº 5.134	24/05/06	Hogares con redes formales de agua potable y cloacas en Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios.	Contestado luego de sentencia judicial Expte. Nº 20.819 – Información Incompleta.
Nota Nº 5.232	29/05/06	Realización y planeamiento de obras de agua y cloacas en la villa 31 bis de Retiro.	Contestado en el marco del Expediente Nº 20.818/0.
Nota Nº 5.133	24/05/06	Situación en la que se encuentra la	Contestado en el marco del

		construcción de la plaza en la villa 31 bis de Retiro.	Expediente N° 20.818/0.
Nota N° 8.971	23/08/06	Existencia de un reglamento de autoridades en las villas de la CABA.	No contestado – Sentencia Judicial favorable a ACIJ – Expte. N° 22.058/0
Nota N° 9.378	31/08/06	Creación del Programa de radicación de Villas y NHT. Conformación de la Unidad Ejecutora de dicho programa.	Contestado
Nota N° 9.896	11/09/06	Obras de agua, cloacas y desagüe pluvial realizándose y a realizar en Villa 15, Villa 20, barrio Ramón Carrillo, villa 3 “Fátima”, asentamiento Los Pinos, asentamiento Bermejo y asentamiento AU7.	No Contestado.
Nota N° 10.231	18/09/06	Cantidad de viviendas dentro de las diferentes villas de emergencia, asentamientos y NHT de la CABA que poseen y que carecen de conexión a la red de gas.	No Contestado.
Nota N° 10.917	02/10/06	Funcionamiento del Sistema de Medidores Eléctricos Comunitarios en las villas de emergencia de la ciudad. Costo de la electricidad. Sistemas de conexión individuales.	Contestado una vez iniciado el proceso judicial. Expte. N° 22.650/0.

Nota Nº 10.918	02/10/06	Contrato de concesión con la empresa ASHIRA.	Contestado una vez iniciado el proceso judicial. Expte. Nº 22713/0
Nota Nº 11.877	25/10/06	Actividades que realiza el IVC en villas de la CABA.	No contestado – A la espera de que se dicte sentencia. Expte. Nº 23.032/0.
Nota Nº Bis 1-4143-IVC-06.	22/11/06	Medidas tomadas por el IVC, obras ejecutadas y obras proyectadas en relación al "Elefante Blanco", manzana 27 bis de la villa 15.	No contestado. Iniciado el proceso judicial. Expte. Nº 23.431/0.
Nota Nº 13.325	30/11/06	Realización de relevamiento del asentamiento Bermejo por parte del IVC.	No contestado. Indiciado el proceso judicial. Expte. Nº 23.614/0.
Nota Nº 13.689	11/12/06	Existencia de Plan Plurianual de urbanización de Villas.	No contestado. Iniciado el proceso judicial. Expte. 24.259/0.
Nota Nº 14.064	19/12/06	Plan de reestructuración del IVC y plazos de implementación. Cantidad de personas contratadas por el IVC.	No contestado.
Nota Nº 14.412	28/12/06	Ejecución de presupuesto por	No contestado. Iniciado el

		parte del IVC.	proceso judicial. Expte. 24.272/0.
Nota Nº 14.413	28/12/06	Gerencias que componen el IVC y sus competencias.	No contestado. Iniciado el proceso judicial. Expte. 24.272/0.
Nota Nº 14.414	28/12/06	Metodología de reclamo frente al IVC. Entrada de funcionamiento del sistema de reclamos por Internet.	No contestado. Iniciado el proceso judicial. Expte. 24.272/0.
Nota Nº 14.367	28/12/06	Viviendas populares que estén en construcción. Monto asignado y ejecutado para las mismas.	No contestado. Iniciado el proceso judicial. Expte. 24.315/0.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que "... [el] control democrático, por parte de la sociedad a través de la opinión pública, fomenta la transparencia de las actividades estatales y promueve la responsabilidad de los funcionarios sobre sus gestión pública. Por ello, para que las personas puedan ejercer el control democrático es esencial que el Estado garantice el acceso a la información de interés público bajo su control. Al permitir el ejercicio de ese control democrático se fomenta una mayor participación de las personas en los intereses de la sociedad".⁹⁰

Licitaciones	Anexo 3:
---------------------	-----------------

Cuadro que muestra la concentración en pocas empresas de la adjudicación de licitaciones para la construcción de viviendas en el marco del Programa Federal de Construcción de Viviendas.

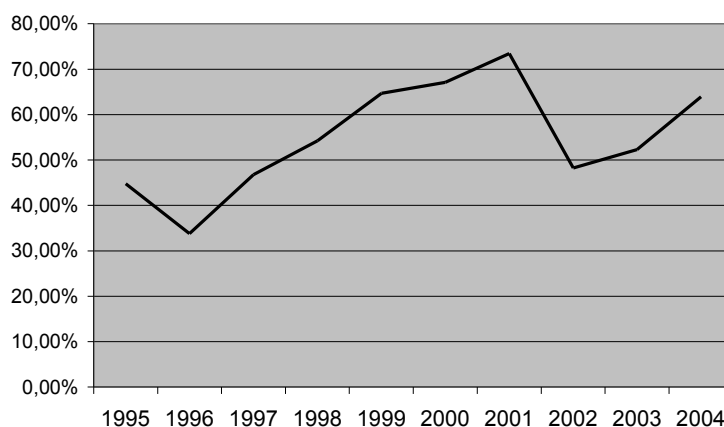
⁹⁰ Fallo "Claude Reyes y otros c. Chile" conf. considerando 87.

#	Contratista	Cantidad de viviendas	%	Monto Total = Monto Nación	%	Financiero acum. / \$	%
1	VIDOGAR CONSTRUCCIONES S.A.	262	19,4%	10.480.000,00	19,2%	1.798.697,52	19,3%
2	GADEA S.A.	221	16,3%	8.840.000,00	16,2%	1.545.986,68	16,6%
3	SES S.A.	208	15,4%	8.320.000,00	15,2%	1.398.125,58	15,0%
4	BRICONS S.A.I.C.F.I.	192	14,2%	7.680.000,00	14,1%	1.180.906,32	12,7%
5	RAFFO Y MAZIERES S.A.	149	11,0%	5.960.000,00	10,9%	1.030.795,32	11,1%
6	CONSTRUCTORA PERFOMAR S.A.	93	6,9%	3.720.000,00	6,8%	614.406,00	6,6%
7	TEXIMCO S.A.	84	6,2%	3.507.400,00	6,4%	648.134,93	7,0%
8	AJIMEZ S.A.	56	4,1%	2.615.200,00	4,8%	458.830,29	4,9%
9	VEZZATO S.A.C.I.A.F.I.	55	4,1%	2.200.000,00	4,0%	364.654,70	3,9%
10	INDALTEC S.A.	32	2,4%	1.280.000,00	2,3%	259.285,00	2,8%
	TOTAL =	1352	100,0%	54.602.600,00	100,0%	9.299.822,34	100,0%

Anexo 4: Problemas en la ejecución del presupuesto

A continuación se presenta un cuadro con la evolución de la ejecución del presupuesto asignado a la Comisión Municipal de la Vivienda (CMV) que luego pasó a llamarse Instituto de Vivienda de la Ciudad (IVC).

Ejecución Presupuestaria CMV (IVC)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del informe de la AGCBA.

Se puede apreciar una caída en la ejecución del presupuesto para el año 2002 después de un crecimiento sostenido a partir de 1996, es decir, estamos ante el fenómeno de la sub-ejecución presupuestaria⁹¹.

Sintéticamente, se muestra a continuación un cuadro del presupuesto asignado al Instituto de Vivienda de la C.A.B.A para el período 2005-2007⁹².

Cuadro 1. Ejecución presupuestaria IVC

Año	Presupuesto	Crédito Vigente	Devengado	No ejecutado	% ejecución
2005	304.568.035	325.045.569	214.358.316	110.687.253	65,90%
2006	322.110.496	377.077.807,50	284.052.290,46	93.025.517,04	75,33%
2007	221.867.385 ⁹³	---	---	---	---

Fuente: Elaboración propia en base a datos de las Cuentas de Inversión del Gobierno de la Ciudad.

En general, se puede apreciar que los montos devengados dejan un promedio de sub-ejecución, para los dos últimos años, del 29%.

⁹¹ La sub-ejecución presupuestaria se registra cuando el gasto devengado no agota totalmente el crédito destinado a algún fin, lo cual es razonable en momentos de crisis financieras debido a que se produce una caída en los recursos financieros que no permitirán atender la totalidad del presupuesto aprobado.

⁹² En esta ocasión se ha tomado como fuente el informe "Política Habitacional para Sectores de Bajos Recursos en la Ciudad" realizado por la AGCBA. En el informe de la Auditoría presentan algunos de los datos de ejecución a partir de la relación del monto ejecutado sobre el presupuestado. Otra forma, y que es lo que se va a usar para los demás cuadros, es la razón de ejecutado sobre crédito vigente. Este último resulta de aplicar modificaciones al presupuesto asignado originalmente a efectos de permitir atender cambios en las políticas públicas.

Por otro lado, se utiliza el criterio del devengado ya que es el más apropiado para evaluar el avance financiero en la ejecución del presupuesto y además es el momento del gasto que posibilita la vinculación con los avances físicos, tanto en términos de producción como de adquisición de recursos reales.

⁹³ Asignaciones presupuestarias para 2007. Ley 2180 Exp. 30 de noviembre de 2006.

De estos datos generales, resulta llamativo que para el 2004 el programa 3503 (destinado a urbanización en villas) sólo ejecutó un 2% del presupuesto.

Tabla 1. Descripción de la ejecución presupuestaria programa 3503.
Año 2004

Descripción	Crédito Vigente	Devengado	No ejecutado	% ejecución
INSTITUTO DE VIVIENDA DE LA C.A.B.A	112.823.317	92.448.317	20.375.000	81%
Infraestructura urbana y mejora ambiental en...	6.000.000	125.000	5.875.000	2%
Bienes de uso	6.000.000	125.000	5.875.000	2%
Construcciones	6.000.000	125.000	5.875.000	2%

Fuente: Elaboración propia en base a Cuentas de Inversión del Gobierno de la Ciudad

A continuación se evaluarán las ejecuciones presupuestarias del IVC durante los años 2005 y 2006.

A. 4 a. Año 2005

Para 2005 en la órbita del IVC se ejecutó el 66% del crédito. Del total no ejecutado (\$110.7 millones) el 82% corresponde a la suma de la subejecución de los programas "Radicación de Villas" (\$58.9 millones) y "Mejor Vivir" (\$32.5 millones).

Tabla 2. Ejecución presupuestaria por programa IVC. Año 2005

Descripción	Crédito	Devengado	Diferencia	%
INSTITUTO DE VIVIENDA DE LA C.A.B.A	325.045.569	214.358.316	110.687.253	66%
ACTIVIDADES CENTRALES AL INSTITUTO DE VIVIENDA	28.385.586	26.968.074	1.417.512	95%
CREDITOS LEY 341/964	54.727.858	49.097.415	5.630.443	90%
COLONIA SOLA	1.247.871	1.206.634	41.237	97%
PROGRAMA DE RADICACION, INTEGRACION Y TRANSFORMACION DE VILLAS Y NHT	144.828.386	85.970.673	58.857.713	59%
REHABILITACION LA BOCA	5.950.742	2.564.677	3.386.065	43%
REHABILITACION DE CONJUNTOS URBANOS	8.955.662	3.890.224	5.065.438	43%
OPERATORIA EX AU3	3.087.224	1.582.393	1.504.831	51%
MEJOR VIVIR	42.980	10.500.2	32.480	24%

VIVIENDAS COLECTIVAS CON AHORRO PREVIO	.856 34.881. 384	07 32.578.0 20	.649 2.303.3 64	% 93 %
--	-------------------------------	-----------------------------	------------------------------	---------------------

Fuente: Elaboración propia en base a Cuentas de Inversión del Gobierno de la Ciudad

Como puede verse, el porcentaje de ejecución de los distintos programas varía entre un mínimo de 43% (para la Rehabilitación de la Boca, prog. 79) y un máximo del 97% (Para el prog. 70 Colonia Solá). A modo de comparación, para el 2004 el Programa de Radicación, Integración y Transformación de Villas y Núcleos Habitacionales presentaba una ejecución del 69%, descendiendo un 10% en el 2005.

Del programa de villas (Nº 78) más del 80% del crédito es para inversión (del inc. 4, correspondiente a bienes de uso, más del 90% se destina a construcciones), del cual se ejecutó \$73.7 millones y no se ejecutaron \$51.8 millones.

Tabla 3. Ejecución del presupuesto por inciso para el prog. 78. Año 2005

Inc.	Suma de Crédito	Suma de Devengado	Suma de Diferencia	Porcent aje
1	445.816	213.456	232.360	47,90%
2	5.897.365	1.081.195	4.816.170	18,30%
3	12.401.985	10.408.712	1.993.273	83,90%
4	125.531.239	73.717.634	51.813.605	58,70%
5	551.981	549.676	2.305	99,60%
Total general	144.828.386	85.970.673	58.857.713	59,40%

Fuente: Elaboración propia en base a Cuentas de Inversión del Gobierno de la Ciudad

La ACIJ solicitó información al IVC⁹⁴ relacionada con los presupuestos 2004 y 2005, dado que resultó llamativo que para 2004 sólo se ejecutó el 2% del crédito vigente asignado a "Urbanización en villas" (de \$6.000.000 se devengaron \$ 125.000). Además se consultó sobre el destino del incremento del presupuesto de \$500.000 a \$6.000.000 que se asignó a ese rubro.

Respecto al presupuesto 2005, se consultó por la sub-ejecución de \$58.850.000 correspondiente al programa "Radicación, Integración y Transformación de Villas y NHT" y cual fue el destino de los \$85.970.000 devengados mediante dicho programa (qué obras se realizaron y en qué villas).

La respuesta del IVC llegó a la ACIJ tres meses después. La misma consiste en un Estado Presupuestario Definitivo del Ejercicio 2004 y una descripción parcial del programa Nº 78 (Radicación, Integración y Transformación de Villas y NHT).

Las preguntas relacionadas al programa de "Urbanización en villas" (código 245053) no fueron contestadas en su totalidad y en el estado presupuestario para 2004 figuran sólo dos programas: Radicación, Integración y Transformación de Villas, NHT y Bº Carenciados (a cargo de

⁹⁴ La ACIJ realizó un pedido de información al IVC en diciembre de 2006

la unidad ejecutora Gerencia Proyectos y Obras) y Apertura de la Vía Pública y Liberación de Tierras (Gerencia Promoción Social Urbana). El primero representa más del 95% del crédito vigente para ese año y de los proyectos mas importantes incluidos en el mismo se pueden destacar los siguientes:

Tabla 4. Descripción de los proyectos Ejercicio 2004.

Descripción del Proyecto	Obra	Descripción Obra	Crédito	Devengado	% Ejecución
Villa 1-11-14	108	MZ 2N y Plaza Zavaleta 1°	6.247.407,17	6.247.407,17	100,00%
NHT-Zavaleta	1101	Etapa	11.071.063,82	7.467.657,31	67,45%
Otros	---	---	8.298.018,40	3.377.695,43	40,70%
Total proyectos	---	---	25.616.489,39	17.092.759,91	66,70%

Fuente: Elaboración propia en base a Estado Presupuestario Definitivo del Ejercicio 2004 IVC

Por otro lado, a la pregunta planteada por la ACIJ *¿a qué se debe la sub-ejecución de \$58.850.000 del programa de Radicación, Integración y Transformación de Villas y NHT?* El IVC presentó una respuesta parcial ya que en la descripción figura únicamente lo concerniente al inciso 4, con una sub-ejecución para el mismo de \$38.993.016,92.

Tabla 5. Descripción Obras del programa de Radicación, Integración y Transformación de Villas y Núcleos Habitacionales (Inc. 4)

Descripción inc. 4	Crédito	Devengado	% ejecución
Trabajos en Obras de Equipamiento Comunitario	3.146.958,98	3.089.226,14	98,17%
MZ 2 y Plaza	3.769.478,00	2.279.831,00	60,48%
Sector Bonorio Obra 3	3.472.112,19	1.416.424,08	40,79%
U7 Parcela 1	3.805.027,13	1.313.341,75	34,52%
Etapa 1 Iriarte y Zavaleta	9.346.095,80	9.346.095,80	100,00%
Otros	69.454.427,08	36.556.163,49	52,63%
Total Obras inc. 4	92.994.099,18	54.001.082,26	58,07%

Fuente: Elaboración propia en base a Información suministrada por el Instituto de Vivienda de la Ciudad

A. 4 b. Año 2006

Se le consultó al IVC sobre el presupuesto asignado para el 2006⁹⁵ ya que no se tenía acceso a las cuentas de inversión para ese año. En la tabla 6 se presenta un detalle de los distintos programas y el porcentaje de ejecución correspondiente a cada uno de ellos.

Tabla 6. Descripción del presupuesto para los programas del IVC. Año 2006

Pro g.	Descripción	Crédito	Devenga do	Diferenc ia	% ejecuta do
7	Actividades Centrales al IVC	59.835.92	55.179.9	4.655.98	
	Autogestión de Vecinos en Villas y NHT	8,15	42,21	5,94	92,22%
67		754.870,0		750.820,00	
70	Colonia Sola	0	4.050,00	00	0,54%
	Regularización Dominial y Consorcial	9.500,00	9.500,00	0,00	100,00%
77	Programa de Radicación, Integración y Transformación de Villas y NHT	69.381,33	69.381,33	0,00	100,00%
		138.843.8	102.105.55,44	36.738.5	
78		55,44	300,35	55,09	73,54%
		56.839.61	50.454.6	6.384.98	
68	Créditos Ley 341/964	5,56	27,73	7,83	88,77%
		3.000.000		3.000.00	
69	Vivienda Porteña	,00	0,00	0,00	0,00%
		31.197.98	19.302.5	11.895.4	
82	Mejor Vivir	7,97	56,69	31,28	61,87%
	Viviendas Colectivas con Ahorro Previo	47.922.60	30.031.6	17.890.9	
87		2,27	63,79	38,48	62,67%
	Recuperación Urbana de las Obras Paralizadas	220.085,0	210.575,00	9.510,00	95,68%
88	Regularización Dominial y Consorcial	447.523,0	0,00	447.523,00	0,00%
		6.388.255	3.972.88	2.415.37	
79	Rehabilitación La Boca	,61	1,05	4,56	62,19%
	Rehabilitación de Conjuntos Urbanos	25.389.17	18.867.6	6.521.55	
80		9,30	25,39	3,91	74,31%
		6.159.023	3.844.18	2.314.83	
81	Operatoria Ex AU3	,87	6,92	6,95	62,42%
	Total General	377.077.807,50	284.052.290,46	93.025.517,04	75,33%

Fuente: Elaboración propia en base a Presupuesto General del Instituto de Vivienda de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Del total de los programas se ejecutó el 75%. Sin embargo, en lo que hace al programa 67⁹⁶, Autogestión de Vecinos en Villas y NHT, llama la atención que sólo se ejecutara un 0,54%. A modo de comparación, el año anterior

⁹⁵ ACIJ solicitó esta información pública en diciembre de 2006. La respuesta, fue suministrada cuatro meses después en el marco de una acción judicial que se inició a raíz de la no contestación del pedido original en sede administrativa. Actualmente tramita bajo el Expediente Nº 24.272/0 en el Juzgado 8 Sec. 16 del Fuero Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad.

⁹⁶ Este programa estaba a cargo de la unidad ejecutora 195 (PRIT) el año anterior.

este programa presentaba un nivel de ejecución del 79,20% con una disponibilidad de crédito un 60% mayor.

Tabla 7. Variaciones interanuales 2005-2006 para los distintos programas.⁹⁷

Prog.	Diferencia Crédito	Diferencia % ejecutado
7	110,80%	-2,79%
68	3,86%	-0,95%
70	-99,24%	3,30%
78	-4,13%	14,18%
79	7,35%	19,09%
80	183,50%	30,87%
81	99,50%	11,16%
82	-27,41%	37,44%
87	37,39%	-30,73%
Total	14,63%	10,21%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de las Cuentas de Inversión del Gobierno de la Ciudad y el Presupuesto General del IVC.

Un aumento de casi dos veces el crédito para el programa 80 "Rehabilitación de Conjuntos Urbanos" tuvo una correspondencia de cerca de 31% más en la ejecución.

Por otro lado, el crédito para el programa 87 "Viviendas Colectivas con Ahorro Previo" aumentó un 37,39% pero la ejecución cayó cerca del 31%. En términos generales, a un aumento del crédito total del 14,63% lo correspondió una suba en la proporción ejecutada del 10,21%.

Respecto al 2007, la única información accesible corresponde a las asignaciones presupuestarias del Gobierno de la CABA, expresado en el art. 8 de la Ley 2180 correspondiente a los detalles de los importes asignados al Presupuesto de los Organismos descentralizados y Entidades Autárquicas. Entonces, si bien no se cuenta con ninguna desagregación por programa de la suma aprobada se sabe que este año los recursos totales para el Instituto de Vivienda de la Ciudad son equivalentes a \$333.254.385 (sólo un 3% mayor al año anterior), de los cuales \$54.964.612 son corrientes y el restante 278.289.773 de capital (donde está incluido el rubro construcciones).

A. 4 c. Situación de la construcción de viviendas en villas de emergencia_

Según el censo de 2003 realizado por la Subgerencia de Desarrollo Urbano del IVC, solo hubo avances en el 6.35% del total de las viviendas censadas (16.972) bajo la Ordenanza N° 44.873⁹⁸ (abarca a todas las villas de emergencia, con excepción de las villas 16, 26, Calacita, Rodrigo Bueno y 31 por problemas relacionados con el Código de Planeamiento Urbano).

⁹⁷ En las Cuentas de Inversión para el IVC de 2005 no se tienen datos de los programas 69, 77 y 88.

⁹⁸ Reconoce las villas de emergencia disponiendo la Urbanización de las mismas. Apertura de traza. Distrito U31

El problema es que la población en las villas continúa creciendo a un ritmo cada vez más acelerado y la aplicación de los programas no muestra una mejora significativa. Entre 1993 y 2003 la cantidad de familias que viven en estos barrios se duplicó para la 1.11.14, y la 20. Además, teniendo en cuenta el total de 21.451 viviendas en todas las villas incluyendo a aquellas que no están en la Ordenanza N° 44.873, el porcentaje de viviendas ejecutadas para esa fecha se reduce a un 5%.

A. 4. d. Programa Radicación, Integración y Transformación de Villas y NHT

Como se puede concluir de lo expuesto hasta ahora, el programa más importante incluido en el presupuesto del IVC es el N° 78 "Radicación, Integración y Transformación de Villas y NHT"⁹⁹. Los porcentajes de ejecución de este programa fueron de 69%, 59% y 73,54% para los años 2004, 2005 y 2006 respectivamente (lo que hace un promedio de 23% de subejecución para todo el período).

Para 2004 representaba el 66% del crédito vigente total asignado a los programas de villas¹⁰⁰ y era responsable del 66,4% de la subejecución correspondiente a esa área.

Tabla 8. Participación presupuestaria del Prog. Radicación, Integración y Transformación de Villas y NHT en el total de los programas destinados a villas. Año 2004

Descripción	Crédito vigente	Devengado	No ejecutado
Prog. Rad. Integ. Y Transf. De Villas y NHT	24.985.477,90	17.285.415,90	7.700.062,00
Total programas villas	37.865.726	26.270.672,70	11.595.053,30
Participación	65,98%	65,80%	66,41%

Fuente: Elaboración propia en base al Informe de la AGCBA

Por otro lado, la participación del programa 78 ha oscilado alrededor de un promedio del 40,7%, del total del crédito asignado al IVC¹⁰¹, para 2005 y 2006 y fue responsable del 53,2% y 39,5% subejecutado en esos años.

Tabla 9. Participación presupuestaria del programa 78 en el total para el IVC.

Año	Descripción	crédito vigente	devengado	no ejecutado
2005	Prog. 78	144.828.386	85.970.673	58.857.713
	Total IVC	325.045.569	214.358.316	110.687.253
	Participación	44,56%	40,11%	53,17%

⁹⁹ Este programa era el N° 1 para el 2004.

¹⁰⁰ Los demás programas son: 13 Reordenamiento parcelario, 14 Apertura de la vía pública y liberación de tierras, 2393 PRITT y 4500 Emergencia Habitacional.

¹⁰¹ Para los años 2005 y 2006 no se consiguieron todos los datos para los programas de villas con los que se comparó en el informe de la auditoría para 2004. Se resolvió usar el total de presupuesto para el IVC.

	Prog. 78			
2006	Prog. 78	138.843.855,44	102.105.300,35	36.738.555,09
	Total IVC	377.077.807,50	284.052.290,46	93.025.517,04
	Participación Prog. 78	36,82%	35,95%	39,49%

Fuente: Elaboración propia en base a Cuentas de Inversión del Gobierno de la Ciudad

A. 4. e. Análisis presupuestario del PRITT¹⁰²

A modo de comparación, se hace un análisis breve de otro de los programas de viviendas (fuera del presupuesto del Instituto de Vivienda de la Ciudad), enfocado particularmente en villas, para así tener una noción relativa de la importancia que tiene el IVC dentro del presupuesto del gobierno en esta área.

El PRITT fue un programa que se creó bajo la órbita del ex Jefe de Gobierno Aníbal Ibarra y que en la actualidad ha sido reemplazado por el Programa de Emergencia Habitacional, Promoción Social y Hábitat perteneciente al área del Ministerio de Derechos Humanos¹⁰³.

Si bien el origen del proyecto consistió en formular un programa integral de radicación de villas en el término de 5 años, su producción se redujo a la entrega de insumos para el desarrollo de proyectos sobre el espacio público (redes provisionales eléctricas, de agua, etc.), así lo demuestra el escaso monto del presupuesto durante 2004.

Entonces, fuera del presupuesto del IVC, existe un crédito de \$1.271.933 asignado al PRITT en 2004, registrando un porcentaje de ejecución del 56%. Si se tienen en cuenta el total de obras ejecutadas por ambos organismos se llega al monto de \$29,5 millones, sobre los cuales el 98% equivalente a \$ 28,87 millones fue ejecutado por el IVC a través de la Gerencia de Asistencia Comunitaria y el 2%, es decir \$0.66 millones, por el PRITT. De las obras en la que este último tuvo participación las que se destacan, abarcando cerca del 50% de su crédito vigente en total, fueron en las Villas 6, 20, 21-24 y la 31.

Anexo 5: Villa 31 bis

El Acceso a servicios sanitarios y de agua potable en Villa 31 bis

Una situación especialmente precaria en materia de agua es la de la Villa 31 bis donde existen 4 manzanas (las N° 11, 12, 13 y 14), que no cuentan

¹⁰² Programa Presupuestario 2393: Programa radicación Integral y Transformación de Villas y Núcleos Habitacionales. Año 2004

¹⁰³ Según Decreto Nro 27/07 del Poder Ejecutivo de la Ciudad.

con ningún tipo de red. Frente a esta situación la solución implementada por el IVC es proveer del vital líquido a través de suministros de emergencia que consisten en camiones cisterna que descargan agua varias veces al día en pequeños tanques contenedores ubicados en distintos puntos de las manzanas afectadas. La búsqueda de agua varias veces al día implica un gran esfuerzo físico para quienes deben transportar grandes recipientes hasta sus casas -en su mayoría mujeres- para lograr obtener la mínima cantidad de agua apenas suficiente para cocina, consumo e higiene personal. Por otro lado, los camiones cisterna dejan a su paso huellas profundas en las calles de barro, que anegadas y transformadas en charcos, hacen intransitable el camino, especialmente los días de lluvia. A su vez, muchos tanques de almacenamiento se encuentran en mal estado y con sus tapas rotas lo que podría provocar la contaminación del agua¹⁰⁴.

La situación con respecto al sistema de desagüe cloacal es aún peor. Según la ex-Comisión Municipal de la Vivienda¹⁰⁵ (actual IVC) más del 30% de la población de ámbitos barriales carenciados no cuentan con conexión plena a la red cloacal y mantiene el sistema de pozos ciegos, prohibido por ley en nuestra ciudad de Buenos Aires. Hay que tener en cuenta que estos datos no incluyen a los nuevos asentamientos urbanos, por lo que la realidad es aún más grave.

Inexistencia de espacios verdes

Los vecinos de ese barrio realizaron en el año 2004 un pedido para que se construyera una plaza en su barrio ante diferentes organismos públicos: el CGP correspondiente a la zona, el IVC y la Dirección General de Espacios Verdes de la Ciudad¹⁰⁶, pero en el año 2006 continuaba sin construirse la plaza, pese a que los juegos habían sido entregados al por entonces presidente del barrio.

A mediados de ese año la ACIJ realizó nuevos pedidos a los organismos involucrados. Mientras que el CGP y la Dirección mencionada no respondieron¹⁰⁷ los pedidos realizados por esta Asociación, el IVC se limitó a exponer las mismas razones que dio a los vecinos dos años atrás. Así en

¹⁰⁴ Esta solución precaria, pero implementada de manera permanente por el IVC se vio interrumpida en junio de 2006, dejando a miles de personas sin acceso a un servicio tan básico y vital como el agua. Esto motivó la presentación de una acción de amparo por parte de la ACIJ. En noviembre de 2006, el juez en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad, Osvaldo Otheguy dictó sentencia, ordenando al gobierno de la ciudad a reestablecer el servicio de agua, ampliar el horario de distribución y garantizar la presencia de camiones hidrantes para proveer a las personas afectadas de todo el líquido que sea necesario.

¹⁰⁵ Citado en *Actuación 5360/03* de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad. En esa misma actuación se informa de la especial gravedad de la villa 15, donde más del 50 % de las viviendas no tienen acceso a la red cloacal.

¹⁰⁶ Las responsabilidades primarias de la Dirección General de Espacios Verdes (perteneciente a la Subsecretaría de Mantenimiento Urbano, en la órbita del Ministerio de Espacio Público) son, entre otras: ejecutar acciones de remodelación y conservación de espacios verdes, arbolado de alineación, plazas y de monumentos, ejecutar, fiscalizar y certificar obras para la ampliación, remodelación, mantenimiento e instalación de los patios de recreación y juegos infantiles, espacios verdes, plazas. www.buenosaires.gov.ar/areas/espacio_publico/mantenimiento_urbano_dgs.php

¹⁰⁷ Se realizó un pedido al CGP N° 1 el día 19/5/06 (que ingresó con el registro N° 419CGP N° 1/06) en el que se le solicitaba información respecto al trámite que le había dado al pedido de los vecinos de la villa 31bis, pero no fue contestado. El día 24 de agosto se realizó un reiteratorio del mismo pedido (ingresado con el registro N° 099-cgpc-1) que nunca fue contestado.

su contestación expresó "...esta área procedió a nivelar un predio ubicado entre las manzanas 7, 9, 11 y 12, atento que la junta vecinal iba a concretar en el mismo la instalación de una plaza..."¹⁰⁸. También se realizó una presentación ante el nuevo Ministerio de Espacio Público, quien en noviembre de 2006 respondió que "debido a que la villa 31 y 31 bis se ubican en terrenos que pertenecen al Gobierno Nacional, se imposibilita tomar intervención alguna"¹⁰⁹.

Además, la ACIJ realizó una presentación ante el Jefe de Gobierno en agosto de 2006¹¹⁰ solicitándole que de manera urgente arbitre las medidas necesarias para la construcción de la plaza mencionada. Hasta el día de la fecha no se ha recibido respuesta alguna.

La ACIJ intentó otro canal de incidencia a través de la Defensoría del pueblo de la Ciudad. Allí, en representación de los vecinos, inició una actuación administrativa que está pronta a su resolución¹¹¹.

Las autoridades de este organismo pudieron constatar las irregularidades que se daban en el barrio en relación a este tema y el estado de abandono de este y otros espacios comunes.

Esto demuestra que no existe un criterio claro sobre los espacios verdes en las villas.

Inexistencia de Calles

En este barrio los vecinos vienen reclamando hace años la nivelación de las calles internas, la colocación de RAP y el mantenimiento diario general de todas las vías de circulación ya que los días de lluvia son imposibles transitar por su interior.

Este inconveniente, ocasiona entre otros problemas, que los niños no puedan acudir a la escuela los días de lluvia, que las personas discapacitadas no puedan salir de sus viviendas y produce la incomunicación general del barrio.

El Instituto de Vivienda de la Ciudad, lejos de componer esta situación, realizó en ese barrio una serie de obras que dejó inconclusas y que agravaron aún más la situación de las calles rotas.

Por este motivo, que se enmarcaba en una situación de riesgo sanitario aún mayor junto a la escasa recolección de basura y la falta de obras de cloacas para el barrio, la ACIJ inició una acción de amparo¹¹² ante los tribunales

Se realizaron dos pedidos a la Dirección de Espacios Verdes el 19 de mayo, uno preguntándole por su política de mantenimiento en las plazas de las villas, y otro específicamente por su responsabilidad en la construcción de la plaza en la villa 31bis. Ambos no fueron contestados y originaron la presentación de una acción de amparo "Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia c/ GCBA s/ amparo" Expte. N° 20818/06 que tramita ante el Juzgado de 1º Instancia en lo Contencioso Administrativo y Tributario N° 9 Sec. N° 18

¹⁰⁸ Pedido realizado por la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia el 24 de mayo de 2006, Nota N° 9379/IVC/06.

¹⁰⁹ Nota N° 819- DGECEI-06, 28 de noviembre de 2006.

¹¹⁰ Nota presentada el 31 de agosto de 2006, Registro N° 15038/MGEYA/2006.

¹¹¹ Actuación N° 4007/06, que tramita en la Oficina de Derecho a la Vivienda de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad.

porteños en la que solicitaba se tomen medidas urgentes para implementar un plan tendiente a mejorar esta situación.

Al día de la fecha, si bien se observan una serie de trabajos en el barrio, continúa en muy malas condiciones una de sus calles principales denominada Avellaneda y todos los caminos interiores, pese a que el IVC ha asumido obligaciones concretas en el marco de ese expediente.

Anexo 6: El caso de Villa 21-24

La Villa 21-24 tiene una superficie de 65,84 hectáreas y está situada entre la calle Luna, el Riachuelo, calle Iguazú, la Av. Iriarte y FCC General Belgrano. Del otro lado de la Avenida Iriarte, se encuentra el NHT Zavaleta y hacia el Riachuelo, el Barrio Espora. Es una de las villas más pobladas del país y las partes del asentamiento más cercanas al Riachuelo sufren un importante grado de contaminación. En el marco del Programa Arraigo, en

¹¹² En la causa "ACIJ C/ GCBA S/ amparo" Expte. N° 21.045 que tramita ante el juzgado CAYT N° 5 Sec. 10 se planteó la deficiente intervención del Gobierno de la Ciudad en materia de obra pública en la villa 31bis. Al comienzo del año 2006, el Instituto de la Vivienda de la Ciudad comenzó a realizar trabajos de construcción de desagüe pluvial que iban a beneficiar a las manzanas 11, 12, 13 y 14. Para ello se abrieron calles, se limpiaron terrenos y se trasladaron materiales al barrio (caños y tapas de cemento, etc.). Sin embargo al momento de la presentación del amparo, las obras se encontraban paralizadas. En la "calle principal" que separa las manzanas 11 y 12 se realizó una apertura de hasta unos 60 centímetros de profundidad y de 100 metros de largo, por donde pasarían los caños para el desagüe pluvial. Sin embargo, los caños nunca se pusieron y la calle, por donde circulan mujeres, niños, ancianos y discapacitados, quedó abierta generando una **grave afectación a la seguridad de las personas** que transitan por allí, hecho que se agrava en los días de lluvia cuando la calle se transforma en un gran charco de barro y residuos de todo tipo.

el año 1992, el Estado Nacional decidió la venta los terrenos donde se encuentra emplazado el asentamiento a la Asociación Mutual "Flor del Ceibo-Villa 21", forma asociativa que representaba la totalidad de los ocupantes del asentamiento¹¹³.

El Programa, que prefería la transferencia a favor de entidades colectivas, con el fin de fueran éstas las que se hicieran cargo del proceso de transferencia, eligió a la Asociación Mutual como su interlocutora. Las tierras se transfirieron en bloque con el fin de que se construyeran viviendas para los socios de la Mutual y sus grupos convivientes, como contraprestación, los vecinos pagaban cuotas de acuerdo a la distribución del precio acordado en el boleto de compraventa¹¹⁴. La Mutual era la encargada de recaudar las cuotas y realizar los pagos. Además, de acuerdo al Convenio, la Mutual quedaba obligada a realizar oportunamente todas las diligencias necesarias para obtener de las autoridades que correspondan la pertinente subdivisión, como así la gestión de la aprobación del proyecto edilicio. Por último, se acordó que la escritura traslativa de dominio se realizaría al momento del pago del 30% del precio pactado. El Poder Ejecutivo autorizó la venta a través del Decreto Nro 1011/92; a su vez, el Decreto Nro 597/97 facultó a la Comisión de Tierras Fiscales Nacionales "Programa Arraigo" a aprobar en representación del Estado nacional las modificaciones necesarias en toda instrumentación de compraventa por las cuales se han formalizado operaciones de enajenación de inmuebles a favor de grupos familiares de escasos recursos o de las entidades asociativas, en el marco de la regularización dominial de tierras fiscales nacionales

Al mismo tiempo, la Mutual y la Municipalidad firmaron un convenio de cooperación por medio del cual las partes manifestaron su voluntad de llevar adelante un programa de desarrollo urbano y social en la Villa 21-24 y de regularizar y solucionar definitivamente el problema del hábitat. Parte sustancial del Convenio era la prestación recíproca de cooperación en los trabajos necesarios para la urbanización definitiva del barrio, en particular la ex Municipalidad se comprometió a realizar trabajos de mensura, nivelación y amojonamiento de los lotes que de forma definitiva se debían incorporar al Registro Catastral, asignándoles oportunamente la nomenclatura correspondiente. También se obligó a financiar las obras de apertura y construcción de las calles y de las redes de infraestructura, para ello también se comprometía a afectar las partidas presupuestarias necesarias hasta la finalización de los trabajos.

Ahora bien, en el año 1999, comenzó un proceso de negociación del acuerdo firmado con el Plan Arraigo debido a que el precio original incluía las tierras destinadas a la apertura de calles, espacios públicos y los pertenecientes a empresas privadas. Entonces, se convino descontar del total de tierras vendidas a la Mutual, aquellas superficies efectivamente ocupadas con anterioridad a la venta, por empresas u otros organismos ajenos al barrio, como así también las destinadas a espacios comunitarios.

¹¹³ Boleto de Compraventa de fecha 19 de junio de 1992. Ver actuación de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad, Resolución Nro 0586/07 de fecha 7 de Febrero de 2007.

¹¹⁴ Se acordó un precio de dólares un millón veinticuatro mil ciento cincuenta (u\$s 1.024.150.-) pagaderos de la siguiente forma: la suma de dólares diez mil doscientos cuarenta y uno (u\$s 10.241.-) dentro de los treinta días hábiles de la notificación de la aprobación del referido Boleto de Compraventa y el saldo del precio en cuotas mensuales, iguales y consecutivas en un plazo de diez años.

Se acordó también fijar un nuevo precio de venta y modificar el plan de financiación. Ahora bien, todo ello previa aprobación de los planos de mensura correspondientes. Por ello, el Programa Arraigo prestó expresa conformidad para que la Mutual efectúe la entrega a la entonces Comisión Municipal de la Vivienda (CMV) de la tenencia y/o posesión de los inmuebles que resulten necesarios para la construcción de viviendas, comprometiéndose a suscribir toda la documentación que resulte necesaria a los efectos de la confección, aprobación e inscripción del plano de mensura y subdivisión de los inmuebles adquiridos, tareas que estarían a cargo de la ex CMV.

A pesar de los acuerdos suscriptos, no se logró avanzar ni en la urbanización del barrio, ni en la construcción de viviendas, ni en la provisión de servicios e infraestructura adecuada. Distintas cuestiones colaboraron en la parálisis del proyecto. Por un lado, y no es nuestra intención hacer un análisis pormenorizado de lo ocurrido con la Mutual, lo cierto es que el rol organizacional barrial vino aparejado de agudas conflictividades¹¹⁵, en torno a cuestiones como la representatividad del barrio y a su forma de proceder respecto del pago de las cuotas. Así, muchos vecinos alegan haber pagado las cuotas y no haber recibido tierras; otros dejaron de pagar cuando veían que no había respuestas; mientras que algunos otros creen que la Mutual no realizó los pagos de las cuotas.

Lo cierto es que no hay información certera sobre el pago de cuotas y tampoco hay documentación que acredite el pago de los vecinos¹¹⁶. A su vez, es sabido que la Mutual tenía una relación estrecha con el Estado, y así maneja la distribución de los Planes Jefas y Jefes, los Planes Trabajar, las cajas de alimentos y otros subsidios generando desconfianza y conflicto con otras entidades barriales. Más allá de la actuación de la Mutual, nos interesa destacar la omisión del Estado en dirigir el proceso de transferencia de tierras y llevar adelante el plan de urbanización, librando a los vecinos a su suerte respecto de la posibilidad de lograr una organización exitosa, en un contexto que hacía dudar de esta posibilidad. Por otra parte, la falta de una política conjunta entre el Estado Nacional y la Ciudad de Buenos Aires, en ese momento la Municipalidad, fue un importante escollo en el avance.

La Ciudad se excusaba de sus obligaciones en la mensura, loteo y demás medidas tendientes a la urbanización como la falta de construcción de viviendas aduciendo que no eran dueños de la tierras, y que tampoco lo era la Mutual, ya que sólo existía un boleto de compraventa. Por su parte, el Estado Nacional alegaba que no se había cumplimentado con lo pactado y que previo a la transferencia se debía realizar las mensuras, nivelación, loteo y que esto era una obligación de la Municipalidad. Así, los obligados por los acuerdos señalaban las mutuas responsabilidades y la crítica situación habitacional del asentamiento se agudizaba.

Ni la aprobación de la Ley Nro 148, en el año 1998, que declara de atención prioritaria la problemática social y habitacional en las Villas y Núcleos

¹¹⁵ Cravino, María Cristina. *Las Villas de la Ciudad. Mercado e informalidad urbana*; Universidad Nacional de General Sarmiento, 2006.

¹¹⁶ Zapata, María. *Acerca de los planes de vivienda en la Villa 21-24*.

Habitacionales Transitorios, ni tampoco la suscripción de nuevos Convenios entre el Poder Ejecutivo porteño y la Mutual lograron una mejora en la grave situación habitacional de la villa. En este sentido, se firmaron dos nuevos Convenios, en el año 2003, el Convenio aprobado por Ley Nro 1868, por el cual se acordó la prestación recíproca de cooperación y asistencia técnica en la regularización dominial de las tierras y urbanización del asentamiento denominado Villa 21-24, se decidió la creación de una Unidad de Gestión Conjunta, con participación de representantes de la Ciudad, del Programa Arraigo y de la Mutual que confeccionaría un cronograma de las obras a ejecutarse en la Villa. A su vez, la Mutual le transfirió a la ex CMV la superficie de la manzana 57 para que la ex CMV urbanice dicho predio y construya viviendas destinadas a los habitantes de la Villa 21-24, asociados a ella. El gobierno, a través del Programa Arraigo se comprometió a otorgar la escritura traslativa de dominio de dicha manzana a favor de la ex CMV. En un acta acuerdo relacionado con este Convenio, donde el Gobierno Nacional y la Ciudad se comprometían a construir 100 viviendas en tierras cedidas por el Estado Nacional.

A quince años de la firma del Convenio Marco para la urbanización de la Villa 21-24 la situación de emergencia habitacional continúa y se agudiza. Una resolución de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad¹¹⁷ de febrero de 2007 da cuenta de esta situación; así refiere al hacinamiento que padece la villa debido al crecimiento poblacional registrado, los padecimientos de los vecinos por la falta de infraestructura y servicios en el barrio como también del riesgo ambiental y sanitario que sufren. Asimismo, informa que requirieron al IVC que informe sobre los avances y proyectos de obra para la villa. Con esta información, la Defensoría concluyó: *"que, al mes de noviembre de 2006, y luego de más de una década y media desde que se suscribió el Boleto de Compraventa con los vecinos de la Villa 21-24 y se firmó el primer Convenio de Colaboración con la entonces Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires -enderezado a desarrollar en el asentamiento un programa de desarrollo urbano y social, regularizar y solucionar definitivamente el problema del hábitat- en la Villa **sólo se construyeron noventa y cuatro (94) unidades habitacionales** en una Villa en la que habitan alrededor de treinta mil (30.000) personas: cincuenta (50) unidades de vivienda unifamiliar construidas y catorce (14) en ejecución (10 por empresa y 4 por el Subprograma de Cooperativas de Trabajo)"*.

Además, respecto de los avances en los planos de mensura y fraccionamiento de las casi setenta y tres (73) hectáreas, el IVC informó que, sólo se confeccionó el plano de mensura y fraccionamiento de un pequeño sector comprendido entre el Núcleo Habitacional Zavaleta y el Riachuelo. Dicho plano, a la fecha, no ha sido registrado ni inscripto en el Registro de la Propiedad Inmueble. El Defensor agregó que: *"La demora en registrar los planos fue uno de los motivos que impidió dar inicio a la construcción de las cien (100) viviendas proyectadas en el marco del "Programa Manos a la Obra"¹¹⁸, en la Manzana 57 - Sector F, pese a*

¹¹⁷ Resolución Nro 0586/07 de fecha 7 de Febrero de 2007.

¹¹⁸ De conformidad con el Convenio suscripto el día 10 de septiembre de 2003, entre el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación; el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires por el cual se acordó implementar la ejecución de cien (100) unidades de vivienda multifamiliares, con su correspondiente infraestructura básica.

encontrarse el proyecto ejecutivo terminado. Agrega el IVC que también se había licitado la construcción de cuatrocientas (400) unidades de viviendas en las Manzanas 56 y 57 - Sector A, con financiamiento del Programa Federal de Construcción de Viviendas. En la actualidad los predios donde se iban a efectuar las construcciones mencionadas se encuentran ocupados por nuevas familias por lo que la ejecución de los proyectos se encuentra suspendida”.

En esta misma actuación, la Defensoría del Pueblo, señalando el incumplimiento reiterado de las normas y convenios suscriptos con representantes del barrio, y denunciado la afectación de los derechos de los vecinos tanto a la salud, a la vivienda, a la seguridad reconocidos por la normas de la Constitución emplazó al Poder Ejecutivo de la Ciudad a que arbitre todos los medios necesarios para dar cumplimiento a los Convenios suscriptos y disponer los medios para urbanizar el asentamiento y construir viviendas adecuadas para los habitantes.

Durante la década de 1990, tanto en la Ciudad como a nivel nacional, se auspició una política tendiente a avanzar en la transferencia de tierras públicas y la regularización dominial a favor de los ocupantes, y en algunos casos acompañar con la implementación de un plan de urbanización. Sin embargo, y el caso de la Villa 21-24 lo refleja, los instrumentos jurídicos no alcanzan para lograr objetivos que deben ir acompañados por un fuerte respaldo del Estado. Así, el éxito en plan de regularización requerirá de procedimientos idóneos de organización barrial y de interlocución con el Estado; un Estado que controle y esté cerca de los avances, apoyo técnico y financiero para cumplir con las distintas etapas para implementar un plan de urbanización, la voluntad política de cumplimiento de las obligaciones asumidas y capacidad para coordinar políticas entre distintos niveles de gobierno.

Anexo 7: La historia de la Villa 31

El caso de Villa 31 y Villa 31 bis: un ejemplo de la falta de coordinación entre las autoridades y la discusión sobre la Ciudad que queremos¹¹⁹

¹¹⁹ En base a Cravino, Cristina. *Las Villas de la Ciudad. Mercado e informalidad urbana*. Universidad Nacional de General Sarmiento, 2006, pág. 80 y ss. (agradecemos a la autora su colaboración para la elaboración de este acápite); y COHRE *Derecho a la vivienda. Para conocer y hacer cumplir*.

El caso de la Villa 31 condensa a la largo de su historia los errores y males de los planes habitacionales y las políticas de vivienda desarrollados por el Estado argentino. Es la única villa que permanece en el norte de la Ciudad y por tanto su visibilidad es mayor, como también los debates sobre su posible radicación son menores. La historia de la Villa 31, en comparación con otros barrios, es más fácil de rastrear y relatar. Objeto de toda clase de políticas habitacionales, desde algunos ineficaces intentos de radicación hasta la erradicación violenta, pasando por políticas asistenciales a desalojos parciales; la historia del barrio no puede relatarse sin contar las agudas intervenciones urbanísticas y la responsabilidad del Estado en su consolidación. En efecto, desde su creación, la permanencia y conformación ha estado siempre íntimamente ligada a la intervención del Estado. Como explica Cravino, *"(...) a diferencia de otros barrios, se dio como constante las contradicciones que surgen de diversas intervenciones urbanas consecutivas por parte del Estado y la permanencia y transformación del barrio. La Terminal de ómnibus la autopista, el 'Proyecto Retiro' y recientemente un nuevo proyecto similar al de los años noventa y la terminación de las bajadas de autopista son los ejemplos más relevantes de las intervenciones conflictivas"*.

En lo que sigue haremos un breve repaso de historia de la Villa 31, con el fin de destacar, por un lado, la intervención directa del Estado en la vida de la Villa, y por otro, las contradicciones y falencias de las políticas intentadas para dar solución al problema. Sin pasar por alto, la ilegalidad de algunas medidas intentadas. A su vez, nos interesa señalar que del análisis surgen como claves para la no resolución de la situación, dos factores: en primer lugar, la ausencia de acuerdos institucionales por parte de los distintos niveles de gobierno con responsabilidad directa sobre el barrio, y en segundo lugar, la falta de una verdadera voluntad política dispuesta a llevar a cabo un plan que brinde una solución definitiva. Esto último, produce un estado de indefinición permanente sobre el barrio, que obliga a quienes residen en él a vivir en estado de alerta y en una perpetua precariedad y condiciones inhumanas.

La Villa 31, junto con la Villa 31 bis, es una de las villas más grande, más antigua y más poblada de la Capital Federal. De acuerdo con los últimos censos, de los años 2003 y 2004, unas 4.640 familias residen en la Villa 31 y unas 1.780 en la Villa 31 bis. El aumento de la población en el barrio es continuo, con consecuencia del crecimiento en densidad del barrio.

La Villa 31 está delimitada por las Calles 4, Calle 5 y 10, Calle Prefectura y Calle 10, Calle 13, Autopista Illia, Calle 12 y Terrenos de Repsol e YPF (Playa Container de Terminal 4) y la Iglesia Padre Mugica Cristo Obrero. Por su parte, la Villa 31 bis está delimitada por la Terminal Retiro, Autopista Illia, Terrenos Belgrano Cargas y paralelo Ferrocarril San Martín. En lo que sigue denominaremos a los dos barrios por el número 31 indistintamente.

La Villa 31 data de la década de 1940 cuando, producto de la crisis del 1930, familias de desocupados se instalaron en la zona por su cercanía con el Puerto. El barrio, crece producto de las políticas gubernamentales que proveían casas provisorias para pobres inmigrantes europeos, en su mayoría italianos. Así, nace el "Barrio Inmigrantes". Por su parte, la Villa 31 bis, un apéndice de esta, se forma partir de la construcción de la Autopista Illia en la década de 1990.

Los primeros intentos de erradicación de la villa se registran a finales de los años 1950 y principios de 1960. Al mismo tiempo, surgen las primeras organizaciones de la villa, que cuentan con el apoyo de la Federación de Villas y Barrios de Emergencia de la Capital Federal. Durante la década de 1960, la villa es objeto de políticas contradictorias y cambiantes, que van desde el reconocimiento y el asistencialismo a la más férrea voluntad de erradicación. Al comienzo de la década, bajo la presidencia de Illia, se la divide en 5 barrios, existentes hasta hoy: Saldías, YPF, Guemes, Comunicaciones e Inmigrantes. Luego, con la entrega de vagones del tren a familias del interior, se sumará otro, Laprida. Además, se concretaron ciertas mejoras en el barrio que facilitaron el acceso a la Ciudad y, al mismo tiempo, permitieron su crecimiento. Sin embargo, la política estatal era resistida por la Municipalidad que ensayaba una política dura contra los villeros. En efecto, la Ciudad promueve la construcción de la terminal de ómnibus en terrenos ocupados por la villa. Las organizaciones de villas, con un fluido dialogo con el gobierno nacional, se nuclearon en la Federación de Villas y resistieron el Proyecto. En esta época, la organización del barrio crece y surge la Junta de Delgados, formada por representantes de la Comisión Vecinal de cada uno de los seis barrios que formaban la villa en ese entonces. A fines de la década, bajo la conducción del General Onganía, el Estado llevará adelante una dura política de erradicación de villas, a través del Programa de Erradicación de Villas de Emergencia (PEVE). El diálogo con el Estado se truncó con el desconocimiento de las organizaciones villeras, que provocó la creación de la Junta de Delegados.

El comienzo de la década de 1970, significará una etapa de consolidación del barrio con la entrega de materiales para la construcción de viviendas y un diálogo fluido entre las organizaciones villeras y el gobierno. En efecto, surge el Frente Villero de Liberación que reivindicaba el derecho a la posesión de la tierra y a la vivienda digna. Todo cambiará con el Golpe de Estado de 1976. La política de erradicación de villas llevada adelante por el gobierno militar fue extrema. Con el argumento de que la villa no cumplía con las normas mínimas de urbanización elaboradas por la Comisión Municipal de la Vivienda, se lanzó un plan de erradicación en tres pasos: 1) congelamiento, b) desincentivo y c) erradicación. Mientras tanto los habitantes de la villa resistían con movilizaciones, el apoyo de ciertos sectores del Iglesia Católica y el reclamo ante los tribunales. Los efectos fueron devastadores. La Villa 31 fue casi erradicada en su totalidad, salvo por un sector protegido por un amparo judicial. En el año 1983 quedaban sólo unas cien familias, aquellas que habían conseguido su protección. Con el regreso de la democracia, la villa comenzó su reconstrucción. Varias familias que habían sido desalojadas volverían instalarse, y los antiguos barrios renacerían como uno nuevo, el Barrio Autopista.

La década de 1990 también será un período de contradicciones, ausencia de planes estructurales y políticas públicas ineficientes con relación a la Villa 31 y Villa 31 bis. La Villa está asentada sobre tierras que pertenecen al Gobierno Nacional. De acuerdo a una información proporcionada por el ONABE el Programa Arraigo, lanzado por el Presidente Carlos Menem, con el objeto de transferir tierras fiscales a favor de sus ocupantes, contempló un plan de regularización para parte de la Villa 31. El Decreto Nro 1001/90 reconoce la ocupación, otorga protección jurídica y ordena la regularización de unas manzanas. El Programa comenzó un proceso de regularización que

pronto sufriría su parálisis. Al poco tiempo, se evaluó el proyecto para la extensión de la Autopista 9 de Julio y se argumentó que la alta densidad de ciertas zonas de la villa impedía la regularización en los terrenos libres. Así, se diseñó un plan de "radicación definitiva", que consistía en la relocalización de las personas que vivían en las tierras afectadas por la traza, por grupos, a otros barrios de la Ciudad. El plan falló, por un lado, debido a que la gente de los barrios se negaba a aceptar a los villeros y por otro, porque el proceso de urbanización de las tierras no afectadas por la construcción de la Autopista, quedó trunco frente a un nuevo plan inmobiliario propiciado por el entonces Ministro Cavallo, el Proyecto Nuevo Retiro. El Plan Arraigo se frustró y las obligaciones del Decreto 1001 nunca fueron cumplidas.

En 1995, se lanzó un nuevo plan de erradicación. El entonces intendente, Jorge Domínguez, decidió el envío de topadoras para demoler las viviendas de la villa. El drama y el escándalo, producido a partir de las grabaciones de los insultos proferidos por Domínguez contra la población villera, terminó con el proceso de erradicación violenta que se había dispuesto. Sin embargo, un nuevo conflicto se suscitó, en enero de 1996, debido a la construcción de un nuevo tramo de la Autopista 9 de Julio. El nuevo intento de desalojo violento culminó con una demanda contra la Municipalidad y el Intendente y en otro escándalo y drama. Finalmente, el gobierno se comprometió a no continuar con los desalojos violentos.

Durante la gestión de Aníbal Ibarra como Jefe de Gobierno porteño, se comenzó un proceso de negociación con el gobierno nacional para el traspaso de las tierras a la Ciudad con el fin de que fuera en ese ámbito donde se decidiera la solución para los habitantes del barrio. Ibarra y el Ministro de Planificación Federal mantuvieron reuniones tendientes a encontrar una "solución definitiva" el barrio. Al mismo tiempo, los diarios y medios locales publicaron noticias sobre un posible mega-proyecto inmobiliario (Proyecto Retiro 2010)¹²⁰ para la zona cuya construcción importa el desalojo de los habitantes y la erradicación de la Villa 31 y 31 bis. El entonces Director del flamante Instituto de la Vivienda, declaró que *"la Villa 31 se tenía que ir"* y que se *"iba a relocalizar al 70% de la población"*. En los últimos años, toma fuerza el Proyecto Retiro 2010. El proyecto contempla la construcción en 18 hectáreas de hoteles, restaurantes, paseo de compras y oficinas. El boom inmobiliario que padece la Ciudad, caracterizado por la construcción de viviendas suntuosas y proyectos de lujo ejerce fuerte presión sobre el área. Los gobiernos tanto local y nacional incapaces de reaccionar; carecen de una política de planificación urbana y acompañan el proceso de expulsión de pobres de la Ciudad.

La Villas 31 y 31 bis se encuentran en el limbo de la las políticas habitacionales de regularización de tierras y de vivienda de la Ciudad. El Gobierno Nacional y el Gobierno local apoyan a veces silenciosamente los proyectos inmobiliarios de la zona. La especulación del mercado sobre el valor de las tierras es cada vez mayor. El Gobierno Nacional y el Gobierno local permanentemente se han desentendido endilgando al otro sus respectivas responsabilidades sobre el inicio de un proceso de regularización del barrio. En la actualidad las Villa 31 y 31 bis no están

¹²⁰ Por ejemplo Diario *La Nación*, octubre de 2006, titula *Ambicioso proyecto para Retiro*. http://www.lanacion.com.ar/informaciongeneral/nota.asp?nota_id=853770

contempladas en ninguno de los proyectos de construcción de viviendas impulsados por el Gobierno Nacional. Por su parte, cuando se consulta al Gobierno de la Ciudad, éste argumenta que no se puede avanzar en la urbanización debido a que las tierras pertenecen a la Nación.

Durante el año 2006, como consecuencia de una masiva marcha de los habitantes de las Villas 31 y 31 bis por el derecho a la urbanización y regularización del barrio, se inició un proceso de diálogo entre los pobladores, apoyados por la organización no gubernamental COHRE, representantes del Gobierno Nacional y del Gobierno de la Ciudad. Se conformó una mesa de diálogo en la cual el Gobierno de la Ciudad se negó a participar.

Por el Gobierno Nacional participaba la Subsecretaría de Tierras para el Hábitat Social, que mostró una vocación de diálogo y un interés por lograr la urbanización del barrio y profesionales de la UBA, que apoyan con su aporte técnico. Sin embargo, a pesar de haber mantenido varias reuniones la mesa fracasó al no concretarse ningún avance y al no poder obtener un compromiso concreto por parte de las autoridades.

Las posibilidades de urbanizar el barrio siempre han sido puestas en duda por distintos sectores. Existen varios mitos sobre el impacto que tendría la consolidación de un barrio popular en una zona de alta concentración de la riqueza como es Retiro; mitos sobre la pérdida de la plusvalía que se obtendría a partir de considerar el valor potencial del terreno como también sobre el impacto en la seguridad de los vecinos del barrio. Al mismo tiempo, se aduce que la urbanización es imposible en los actuales terrenos. El arquitecto Jáuregui¹²¹, de la Facultad de Arquitectura de la UBA ha desarrollado un proyecto de urbanización para el barrio, que fue declarado de interés por parte de la Legislatura, que demuestra las posibilidades fácticas de radicación de la villa. Incluso la consolidación del asentamiento y su integración urbanística a la Ciudad evitará el crecimiento y nuevas ocupaciones.

La regularización de las Villas 31 y 31 bis –tarea pendiente para los Gobiernos Nacional y de la Ciudad de Buenos Aires– está fundada en derechos constitucionales y obligaciones internacionales que Argentina ha suscripto. Tanto la falta de iniciativas en la urbanización como cualquier intento por desalojarla expulsando a sus vecinos de la ciudad son violaciones del derecho a la vivienda y como tal hacen nacer a favor de sus pobladores, el derecho a iniciar acciones judiciales para exigir su cumplimiento o utilizar mecanismos de denuncia del Sistema Internacional de Derechos Humanos para denunciar su incumplimiento y finalmente exigir las reparaciones que correspondan. Una alternativa que no contemple la opinión y participación de los habitantes de la villa y que impliquen su expulsión de la ciudad, compromete seriamente el perfil de la ciudad de Buenos Aires como ciudad excluyente en las que a las personas de bajos ingresos no se les permite vivir.

La solución del problema está en la aplicación del derecho completo incluyendo las normas fundamentales que están integradas en los textos constitucionales y los tratados de derechos humanos. La pobreza de

¹²¹ Ver <http://www.jauregui.arq.br/villa31.html>.

Buenos Aires, la pobreza de la ciudad rica, no va a acabarse por esconder o expulsar a los pobres, sino con su integración de ellos a la vida urbana y con el respeto de sus derechos.