

RED HABITAT-ARGENTINA

Jornada de Trabajo 11 de Marzo de 2009

“Hábitat Social para un mundo Urbano”

Más del 50% de la población mundial vive en los centros urbanos

Programas Sociales de Hábitat y la Emergencia Habitacional

Federación de Cooperativas “TODOS JUNTOS”
Santiago del Estero 1345 - Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Ponencia:

Legislador Facundo Di Filippo
Presidente Comisión de Vivienda
Legislatura Ciudad Autónoma de Buenos Aires



En primer lugar gracias por la invitación tanto a la Red Hábitat como a la cooperativa anfitriona como al resto de las personas que están acá, para poder introducirnos en el tema que nos atañe que la verdad que la situación está bastante complicada y que ojala que este tipo de encuentros sirva para empezar a tomar conciencia colectiva del conflicto y saber que la respuesta es siempre colectiva, no es individual, no es de una cooperativa, no es de diez

cooperativas, sino se junta el movimiento cooperativo, sino se juntan aquellos que tienen una situación precaria de viviendas, villas, hoteles, casas tomadas, etc., será muy difícil poder modificar la lógica que está implementando el gobierno local, como también la gran ausencia del gobierno nacional en algunos de los casos como por ejemplo con algunos terrenos que pertenecen al ONABE, donde están la Villa 31, el Asentamiento del Playón de Chacarita donde hay juicios iniciados y donde no hay solución por parte del estado, son algunos de los problemas que voy a pasar a detallar.

1) Sobre la política pública de vivienda actual: críticas generales

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 cambio positivo, 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 vivienda para la ciudad. Sin embargo, y a pesar de estas falencias, hasta 2007 la Ciudad mantenía una visión receptiva y flexible de las demandas de la sociedad en materia de vivienda. Esta perspectiva, es drásticamente cambiada a partir de la gestión del nuevo jefe de gobierno Mauricio Macri.

Hasta el retorno de la democracia la Ciudad de Buenos Aires aplicó políticas habitacionales en constante reflejo con los planes nacionales. El rol del estado para atender la problemática de vivienda, tanto así como los planes implementados y los sistemas constructivos pueden



identificarse en diferentes períodos¹ que van desde el nacimiento de los conventillos con la llegada de los inmigrantes, pasando por la década del 60 con el inicio de la actuación de la Comisión municipal de la Vivienda como entidad autárquica en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires, el plan de radicación de villas (PEVE), la construcción de los NHT. Dos de los proyectos más importantes realizados en esta década son el «Conjunto Luis Piedrabuena» y el «Conjunto Urbano Lugano I y II», ambos reconocidos por ser

proyectos de gran envergadura.

Luego se inicia un período que comienza con la reglamentación de la Comisión Municipal de la vivienda (CMV) mediante decreto ley 17.174/67 y termina con el retorno de la democracia. La alternancia de gobiernos constitucionales y gobiernos de facto se traduce en sucesivos cambios de rumbo de las políticas habitacionales. Con la acción de la CMV se ponen en marcha políticas locales, planificadas desde la ciudad para el área metropolitana, superpuestas a planes nacionales con inserción local.

A partir del retorno de la democracia, la Ciudad comienza a implementar diversas normas y programas locales desde una óptica de derechos. Así, la Ordenanza municipal N° 39.753/84, 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

En el año 2003 se crea el Instituto de la Vivienda de la Ciudad a través de la ley local Nro. 1.251 que 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 destinan para el cumplimiento de los objetivos y finalidades impuestas legalmente al organismo.

A partir de la autonomía adquirida por la Ciudad y desde la creación de la Legislatura se han sancionado diversas leyes de vivienda puntuales por barrio o por situaciones específicas²

Pese a las innumerables falencias, la Ciudad venía desarrollando políticas habitacionales medianamente consensuadas y como respuesta a los reclamos de diferentes sectores de la población.

¹ Clasificación realizada por la Arq. René Dunowicz en su libro "90 años de vivienda social en argentina"

² Leyes 148, 177, 324, 623, 625, 403, 1333, 1770, 1987, 2737 entre otras.

Esta situación, cambia drásticamente con la asunción del nuevo jefe de Gobierno Mauricio Macri que ha desarrollado una gestión donde prima la recuperación del espacio público sobre la garantía del acceso a la vivienda para los sectores de menores recursos. Claro ejemplo de ello lo constituyen los 2 desalojos diarios (promedio) que se realizan en la ciudad, sobre todo de espacios públicos y la traza de la ex au3.

Principalmente esta gestión en materia de vivienda se ha caracterizado por:

- No innovar en programas habitacionales estructurales e incluso recortar los ya existentes.
- Destinar un presupuesto a vivienda menor que en años anteriores.
- A su vez, del presupuesto destinado para el área de vivienda, la subejecución es notable:
 - Recortar programas de emergencia habitacional como la entrega de materiales por parte del Ministerio de Desarrollo Social y la modificación al subsidio 690/06 por el 96'/08 que si bien aumenta el monto endurece los requisitos para acceder a él y le quita al estado el rol de acompañar y monitorear la situación de las familias que se encuentran en situación de calle.
 - Pero la modificación principal que plantea este gobierno es la de fragmentar la política habitacional hasta ahora con la intervención de una empresa del Estado (Corporación) y una unidad fuera de nivel del ministerio de desarrollo económico en el diseño e implementación de planes de urbanización de villas (UGIS). Ello ha provocado serias dudas e incertidumbres sobre las competencias y responsabilidades de estos dos nuevos actores que empiezan a entender en las distintas áreas. A su vez, no existe organismo alguno al que se le haya asignado la responsabilidad concreta de urbanización de las villas del norte de la ciudad (incluyendo la 31 y 31 bis).
- **Falta de políticas para asentamientos que se encuentran sobre terrenos pertenecientes a privados o al gobierno nacional: esta indefinición se manifestaba en períodos anteriores pero actualmente con el argumento de la recuperación del espacio público se agrava aún mas.** “Los asentamientos rompen el tejido urbano” (frase de macri)
- Se advierte una ausencia total de planificación de una política integral de vivienda en la ciudad, incluyendo lo relativo a la atención de la emergencia habitacional.
- La capacidad del Ministerio de Desarrollo Social para atender la emergencia habitacional es claramente deficiente. Carece de un diagnóstico preciso y actualizado acerca de la problemática de déficit habitacional, de un adecuado sistema informático que contribuya a transparentar la gestión y disminuir la discrecionalidad en el otorgamiento de los beneficios. Tampoco cuenta con adecuada infraestructura (un solo centro de evacuados con 35 camas en el que las personas pueden permanecer una sola noche) ni insumos y personal idóneo para el ejercicio de las funciones. No se implementan mecanismos de articulación entre políticas transitorias y estructurales por la falta de coordinación al interior del Ministerio y entre diferentes dependencias. No se logra dar una respuesta adecuada frente al crecimiento exponencial de los desalojos, ni se cuenta con un presupuesto adecuado a la dimensión del problema, como tampoco con herramientas eficaces y eficientes de asistencia y contención.
- El propio Gobierno de la Ciudad es uno de los mayores impulsores y ejecutores de desalojos de viviendas en la ciudad. Ej au3.
- En una decisión contraria al reconocimiento de derechos fundamentales, se ha vetado la modificación de la ley de emergencia habitacional, con el claro fin de proseguir con la política de desalojos sistemáticos.
- La atención pública de las villas se encuentra absolutamente colapsada. A su vez, se han implementado prácticas de “compra” de “punteros políticos” a cambio de diversas contraprestaciones, en un contexto en el que la mayoría de los representantes formales de las villas tienen sus mandatos vencidos sin que el Ejecutivo promueva su regularización.
- Todos los complejos habitacionales construidos en la época de la dictadura se encuentran en un estado de abandono deplorable por parte del Estado (el ejemplo más paradigmático es el del Complejo Piedrabuena, respecto del cual, a los innumerables vicios de construcción que presenta, se le suma la falta de gas de red desde noviembre de 2007, la cual no se resolverá durante el presente año).

- El IVC cuenta actualmente con 12 programas en desarrollo que en la práctica se encuentran paralizados y no logran cubrir adecuadamente las demandas de la población.

2) Presupuesto

- Para el 2008 el presupuesto asignado al IVC fue de **\$472.000.000**, de los cuales se ejecutó en líneas generales un 80%. Para el año 2009 el IVC tiene asignados por ley **\$519 millones** pero este presupuesto será sustancialmente recortado (en el proyecto enviado el presupuesto era sustancialmente menor, e incluía, entre otras, la total eliminación del presupuesto para el programa de la ley 341 que incluye créditos individuales y créditos para cooperativas).
- Detalle del presupuesto sancionado 2009 (Ley N° 2999) y reglamentada por decreto N° 53/09.

IVC	Original	Pedido	Ampliado	Diferencia	Sancionado
Act. comunes	80.257.330				80.257.330
Ley 341	-	137.139.705	76.314.491	-60.825.214	76.314.491
Ex au3	3.667.950	-	22.141.850	22.141.850	25.809.800
Vivienda Porteña	-	19.951.724	23.000.300	3.048.576	23.000.300
Colonia Sola	20.000	1.205.000	1.782.100	577.100	1.802.100
Regularización dominial	2.000.000	-	11.001.300	11.001.300	13.001.300
PRIT	2.800.000	112.008.929	2.200.000	-109.808.929	5.000.000
Rehabilitación La Boca	28.750.045	10.234.758	25.770.428	15.535.670	54.520.473
Rehabilitación conjuntos urbanos	46.600.000	43.867.326	12.542.270	-31.325.056	59.142.270
Mejor vivir	500.000	15.556.866	5.550.000	-10.006.866	6.050.000
APRHOS	119.482.005	-	44.252.132	44.252.132	163.734.137
Ley 2258	2.000.000	-	1.000.000	1.000.000	3.000.000
Conventillos	-	-	8.003.400	8.003.400	8.003.400
TOTAL IVC	286.077.330	339.964.308	233.558.271	-106.406.037	519.635.601

Con respecto a las otras áreas de vivienda del Gobierno de la Ciudad, solo la Unidad de Gestión e Intervención Social sufrió modificaciones. El siguiente cuadro ilustra dichas modificaciones y el monto que finalmente se sancionó.

UGIS	Original	Pedido	Ampliado	Diferencia	Sancionado
Intervención en villas	28.747.600	-	10.000.000	10.000.000	38.747.600

La Corporación Buenos Aires Sur, la Unidad Ejecutora de la Ex AU3 y los programas del Ministerio de Desarrollo Social, mantuvieron los montos enviados por el Ejecutivo en el Proyecto de Presupuesto 2009. Los siguientes cuadros ilustran dichos montos:

Jurisdicción	Unidad Ejecutora	Importe
Ministerio De Desarrollo Económico	Corporación Del Sur S.E.	26.012.380

Jurisdicción	Unidad Ejecutora	Importe
Ministerio De Desarrollo Urbano	Unidad Ejecutora Exau3	3.302.210

Jurisdicción	Descripción	Importe
Ministerio de Desarrollo Social	Dirección General Sistema de Atención Inmediata	74.525.924
Ministerio de Desarrollo Social	Asistencia Socio Habitacional	45.276.194
Ministerio de Desarrollo Social	Asistencia Integral a los Sin Techo	15.009.488
Ministerio de Desarrollo Social	Asistencia Inmediata Ante la Emergencia Habitacional	14.240.242

Ejecución presupuesto 2008- Asignado y porcentaje de ejecución

Corporación del Sur \$37.000.000- ejecutó 100%

IVC \$393.000.000- ejecutó 83%

UGIS \$ 40.000.000- ejecutó 64%

3) Desalojos y veto de la ley de emergencia habitacional

El 4 de diciembre de 2008 la Legislatura local sancionó la ley N° 2973 mediante la cual se modifica la ley original N° 1408 que declara la emergencia habitacional.

Mediante esta nueva norma:

- Se amplía la definición de personas que se encuentran en emergencia habitacional incluyendo a familias que habiten en viviendas que no reúnan condiciones mínimas de habitabilidad.
- Se crea en el ámbito de la legislatura una comisión integrada por el Poder Ejecutivo, la Defensoría del Pueblo y algunas instancias del Poder judicial para monitorear el cumplimiento de la ley.
- Se suspenden los desalojos en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires, de todos aquellos inmuebles pertenecientes al Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, utilizados con uso manifiesto de vivienda, que hasta la fecha de promulgada la presente Ley se encuentren ocupados por grupos familiares en situación de pobreza crítica.
- El Poder Ejecutivo local debe realizar gestiones ante los juzgados nacionales para que, previo al libramiento de las cédulas que ordenan los desalojos se realice un informe socioambiental de las familias a ser desalojadas para que el Ministerio de Desarrollo Social adopte las medidas necesarias.
- El Poder Ejecutivo debe elaborar un plan progresivo tendiente a identificar y solucionar la emergencia habitacional.
- Deroga el artículo 10 de la ley 1408 que autorizaba a desalojar a familias que habiten en inmuebles del IVC.

Sin embargo, esta norma fue vetada parcialmente por el Jefe de Gobierno actual mediante el decreto N° 9/09

- Veta el artículo que suspende los desalojos
- Veta el artículo que lo obliga a realizar gestiones ante los juzgados nacionales.
- Veta el artículo que deroga el art.10 de la 1408 original (permitiendo los desalojos de inmuebles que se encuentren afectados a operatorias del IVC).

4) La problemática de las cooperativas enmarcadas en la ley 341.

Las cooperativas de vivienda sufren numerosos inconvenientes que son reiteradamente denunciados ante la falta de una eficaz ejecución del programa creado por ley 341 actualmente denominado "Programa para el Desarrollo del Habitat popular"

Según un informe de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad desde el comienzo del programa a la actualidad solo se han finalizado 3 obras, mientras 109 inmuebles fueron adquiridos y 32 proyectos se encuentran actualmente en ejecución.

En términos porcentuales sólo se construye el 0.33% de una obra por año (1obra cada 3 años) lo que permite realizar una proyección temporal para la cantidad de 410 obras pendientes (sin considerar las 109 entidades que al menos cuentan con la escrituración del terreno y las 36 que iniciaron obra) de 1230 años.

5) El rol de la Comisión de vivienda de la Legislatura. Descripción de nuestro trabajo.

Desde nuestro rol legislativo tenemos como funciones principales legislar y controlar el rol del Poder Ejecutivo en la ejecución de programas y presupuesto para el área. En ese marco, hemos desarrollado las siguientes actividades:

Presentación de proyectos de ley:

- protocolo de asistencia y contención a personas afectadas por procesos de desalojos
- Urbanización de la villa 31-31 bis
- Regularización de los procesos eleccionarios en villas y barrios declarados en emergencia.
- Resoluciones y declaraciones por problemas puntuales coyunturales (repudio desalojos, represión a cooperativas, datos al IVC sobre programas de gobierno)

Proyectos en estudio para ser presentados en el presente año parlamentario:

- Ley marco de vivienda integral que operativice el artículo 31 de la constitución local
- Modificación de la ley herencias vacantes, para que los bienes inmuebles pasen a integrar el banco de inmuebles del IVC y sean destinados a vivienda única.
- Reforma a los códigos procesales penales, contencioso administrativo y ley de procedimientos administrativa local que disponen la restitución adelantada de los inmuebles, previo a todo tipo de trámite (en el caso penal la usurpación, en el caso cayt los desalojos).

Acompañamiento de reclamos colectivos:

- Realización de visitas barriales y tratamiento de reclamos
- Conformación de comisiones de control y seguimiento establecidas por leyes específicas (como Piedrabuena y au3)
- Intervención en procesos de desalojos y su posterior seguimiento

Control del Poder ejecutivo:

- Monitoreo presupuestario,
- Realización pedidos de informes,
- Acciones judiciales
- presentaciones como amicus curiae en causas judiciales donde se encuentre vulnerado el derecho a la vivienda.

6) Algunos desafíos pendientes

La ciudad tiene muchos desafíos pendientes en materia de legislación, pero sobre todo de ejecución de políticas que consideren a la vivienda como política de estado, esto implica no sólo la asignación de mayores recursos sino, algunas modificaciones :

- La generación de un marco jurídico mínimo que proteja el derecho a la tierra y a la vivienda en el ámbito de la ciudad.
- El fortalecimiento y la incorporación de nuevos instrumentos financieros y modalidades operativas como alquiler social
- Establecer e integrar las políticas de acceso a la vivienda con las políticas de empleo.
- Lograr una verdadera articulación de los programas de vivienda interjurisdiccionales entre la Nación, el Area Metropolitana y la Ciudad de Buenos Aires,
- La generación de instrumentos urbanísticos que faciliten la regularización, urbanización y generación de más vivienda social.
- El fortalecimiento de la participación ciudadana en los procesos de planificación, diseño y ejecución de las políticas habitacionales que los involucren.
- Incorporación de políticas activas hacia los inmuebles ociosos de propiedad pública y privada.
- La generación de mecanismos para garantizar y proteger el acceso a la vivienda para sectores de clase media.

Coordinaron por Red Hábitat:
Ana María Sánchez – Fernando Ojeda