



BUENOS AIRES, UNA CIUDAD SIN TECHO

EL PROBLEMA HABITACIONAL DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES SE HA AGRAVADO DURANTE LAS ÚLTIMAS DÉCADAS. EL CARÁCTER EXCLUYENTE DE LA CIUDAD PUEDE APRECIARSE EN EL CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN RESIDENTE EN VILLAS O ASENTAMIENTOS. A CONTINUACIÓN, UN DIAGNÓSTICO PRECISO DE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS Y PUNTOS A RESOLVER.



por
MARÍA MERCEDES DI VIRGILIO

*Dra. en Ciencias Sociales, UBA.
Investigadora del Instituto de
Investigaciones Gino Germani (IIGG-
UBA-CONICET)*

MARÍA CARLA RODRÍGUEZ

*Dra. en Ciencias Sociales, UBA.
Investigadora del Instituto de
Investigaciones Gino Germani (IIGG-
UBA-CONICET)*

Entre 1991 y 2010, la proporción de hogares afectados por problemas habitacionales en la ciudad aumentó un 77,6%. Del aumento ocurrido en los últimos 20 años, aproximadamente el 70% se explica por el del período 2001/2010.

Actualmente en la ciudad de Buenos Aires 142.924 hogares desarrollan su vida cotidiana en condiciones habitacionales deficitarias (Cuadro 1). En esos hogares conviven 470.966 habitantes que representan al 16,7% de la población de la ciudad.

Una mirada retrospectiva sobre el problema habitacional en Buenos Aires pone en evidencia que la situación se ha agravado durante las últimas décadas. Entre 1991 y 2001, de acuerdo con el Instituto de Vivienda de la Ciudad, la incidencia del déficit habitacional aumentó tanto en términos relativos como absolutos. El déficit habitacional afectaba al final de ese período a unos 86.185 hogares (que representaban el 8,4% del total de los hogares residentes en la CABA); 5.690 hogares más que en 1991. En aquel año el déficit habitacional afectaba a 80.495 hogares que representaban el 7,9% del total de hogares residentes en la ciudad, según datos de la Dirección Nacional de Políticas Habitacionales de la Subsecretaría de Vivienda y Desarrollo Urbano. En ese marco, 229.306 porteños estaban afectados por situaciones habitacionales deficitarias. En 2010, a los 86.185 hogares con problemas de vivienda se suman 56.739 nuevos (Cuadro 1).

Tal como surge de los datos consignados hasta aquí, entre 1991 y 2010, la proporción de hogares afectados por problemas habitacionales en la ciudad aumentó un 77,6%. Del aumento ocurrido en los últimos 20 años, aproximadamente el 70% se explica por el del período 2001/2010. La situación en este período se torna aún más crítica si se tiene en cuenta que: (i) la población de la ciudad no crece desde fines de la década de 1940. (ii) Existen en la ciudad 342.842 inmuebles deshabitados. Según datos del Censo de Población y Vivienda 2010, el parque habitacional de la ciudad de Buenos Aires comprende 1.425.840 viviendas y el 24% se encuentra actualmente desocupadas. (iii) En las estadísticas oficiales los hogares que habitan en inmuebles ocupados y los que se encuentran en situación de calle están habitualmente sub-estimados. Resulta evidente, entonces, que en materia habitacional la ciudad, lejos de haber avanzado, ha retrocedido.

Según los datos del Censo de Población y Vivienda 2010, las situaciones habitacionales deficitarias afectan a familias que habitan tipologías de vivienda que desde el punto de vista constructivo son consideradas inadecuadas –ranchos, casillas,

CUADRO 1. Hogares según situación habitacional, tipo de vivienda y hacinamiento. CABA. 2001 y 2010

SITUACIÓN HABITACIONAL Y HACINAMIENTO	TOTAL	TIPO DE VIVIENDA									
		CASAS		DEPTO	CASILLA	RANCHO	PIEZAS EN INQUILIN.	PIEZAS EN HOTEL	LOCAL NO CONSTR.	VIVIENDA MÓVIL	
		TIPO A	TIPO B								
Total de hogares	2001	1.024.231	237.827	11.099	725.110	7.811	415	20.826	18.608	2.461	74
	2010	1.150.134	261.476	18.838	818.341	2.308	708	25.558	20.348	2.458	99
No presentan situación de hacinamiento habitacional	2001	925.661	231.783	5.422	706.263	3.735	221	7.785	9.429	1.647	54
	2010	1.033.241	237.539	9.365	760.306	1.308	407	11.287	11.148	1.793	88
Presentan situación de hacinamiento habitacional	2001	98.570	6.044	5.677	18.847	4.076	194	13.041	9.179	814	20
	2010	116.893	23.937	9.473	58.035	1.000	301	14.271	9.200	665	11
Total de hogares deficitarios	2001	86.185	6.044	11.099	18.847	7.811	415	20.826	18.608	2.461	74
	2010	142.924	23.937	9.473	58.035	2308	708	25.558	20348	2458	99

Nota: Se define como casa a la vivienda con salida directa al exterior (sus moradores no pasan por patios, zaguanes o corredores de uso común). La casa tipo B es aquella que cumple por lo menos una de las siguientes condiciones: no tiene provisión de agua por cañería dentro de la vivienda; no dispone de retrete con descarga de agua; tiene piso de tierra u otro material precario. El resto de las casas es considerado como casas de tipo A.

Fuente: Instituto de Vivienda de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en base a datos del Indec, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001. INDEC, Censo de Población y Vivienda 2010. <http://www.censo2010.indec.gov.ar/resultadosdefinitivos.asp> Consultado el 5/10/2012.

piezas en inquilinato y hotel, locales no construidos para habitación y vivienda móvil– y a familias que aun cuando habitan en viviendas que no presentan déficits constructivos graves, resultan inadecuadas en relación al tamaño del hogar –familias que residen en casas tipo A y B y departamentos y conviven con situaciones de hacinamiento–. Ambos grupos han visto empeorar su situación durante la década: más hogares residen en viviendas constructivamente deficitarias y más hogares habitan en condiciones de hacinamiento. Interesa destacar que habitualmente, entre las familias que residen en viviendas consideradas inadecuadas, los problemas constructivos de sus unidades habitacionales se superponen y conviven con situaciones de hacinamiento críticas.

Tal como venimos señalando en trabajos anteriores, ofrecer una medida que permita estimar la magnitud del problema habitacional no es una tarea sencilla. Esta dificultad se relaciona con la complejidad del problema y con las restricciones que presentan las fuentes, en general, y los indicadores, en particular, que permiten aproximarse a su medición. De este modo, no es posible contar con un único indicador que devuelva una foto

más o menos ajustada del problema. El tipo de vivienda nos permite aproximarnos, en parte, al estado de la construcción de los inmuebles clasificando a los hogares según desarrollen su vida cotidiana en viviendas deficitarias o no deficitarias. El hacinamiento nos permite incorporar en el análisis la relación entre las características de la vivienda y la composición de los hogares, definiendo entre las situaciones deficitarias a aquellas familias que conviven en condiciones de hacinamiento (dos o más personas por cuarto). Sin embargo, ninguno de estos indicadores nos aproxima a las características del entorno en el que se localizan viviendas y hogares. Es por ello que, para completar el cuadro de la situación, resulta necesario indagar cómo ha evolucionado, durante el período 1991-2001, la situación de la población residente en villas de emergencia y de las personas que se encuentran en situación de calle.

Tal como señala Tomás Guevara en su tesis doctoral *¿La ciudad para quién? Transformaciones territoriales, políticas urbanas y procesos de producción del hábitat en la Ciudad de Buenos Aires (1996-2011)*, en 1991, un 1,8% de población residente en la ciudad de Buenos Aires se localizaba en villas o asentamientos.

CUADRO 2. Evolución de la población en villas en la ciudad de Buenos Aires

VILLA O ASENTAMIENTO	1976	1980	1991	2001	DATOS POSTCENSO 2001	2010	% VARIACIÓN RELATIVA 2001-2010	% VARIACIÓN RELATIVA 1991-2010
Total	213823	37010	52608	107805	-	163587	51,7	211,0
1-11-14	36515	3114	4894	21693	-	25973	19,7	430,7
3	48737	2097	3503	7090	7551***	10144	43,1	189,6
6	13775	1982	5604	7993	9136****	9511	19,0	69,7
13-13bis	355	319	266	621	-	482	-22,4	81,2
15	14579	7137	5167	9776*	-	15568	59,2	201,3
16	200	180	110	118	-	162	37,3	47,3
17	1750	714	554	784	-	471	-39,9	-15,0
19	9000	2438	2006	3343	3467**	4010	20,0	99,9
20	21305	4144	7460	16323	17820****	19195	17,6	157,3
21-24	12120	6525	10822	16108	-	29782	84,9	175,2
26	125	117	220	456	-	636	39,5	189,1
31-31bis	24324	796	5668	12204	14584***	26492	117,1	367,4
N.H.T. Av. Del Trabajo	1558	1525	1645	1735	1869***	1836	5,8	11,6
N.H.T. Zavaleta	2367	2110	2572	4814*	2814**	2906	-39,6	13,0
Villa Dulce	-	-	-	280	-	-	-	-
Piletones	-	-	-	2328	2606***	5218	124,1	-
Carrillo 2	-	-	-	383	-	-	-	-
Calacita	-	-	-	640	430***	499	-22,0	-
Reserva Ecológica	-	-	-	356	-	2795	685,1	-
Ciudad Universitaria	-	-	-	76	-	-	-	-
Ex AU7 (Lacarra y Av. Roca)	-	-	-	547	808***	-	-	-
Ex Fca. Morixe	-	-	-	137	-	-	-	-
Nuevos asentamientos	-	-	-	-	-	8907	-	-

*Incluye nuevo asentamiento; **Dato relevado en 2002; ***Dato relevado en 2003; ****Dato relevado en 2004

Fuente: Di Virgilio, 2007 y Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda GCBA), 2011

Diez años más tarde, en 2001, el porcentaje de población que habitaba en villas de emergencia trepó al 3,9%, lo que implicó un crecimiento relativo del 116%. En la actualidad, según datos del Censo 2010, unas 163.587 personas viven en una villa porteña –que representan aproximadamente el 52% más de la población residente en 2001 y el 211% más de la residente en 1991 (Cuadro 2)–. Ubicada en el barrio de Barracas, la 21-24 es la villa más poblada: residen allí casi 30.000 personas luego de haber experimentado en el período un importante crecimiento (84,9%). Le siguen en tamaño las villas 31-31bis y la 1-11-14. La villa 31-31bis, si bien se ha convertido en el barrio más mediático de los últimos años por su ubicación en la metrópolis, no es la que más ha crecido en el período 2001-2010: sobresalen dramáticamente el asentamiento Reserva Ecológica (Rodrigo Bueno)

(685%) y el barrio Los Piletones (124%). En algunos barrios se observan procesos de de-crecimiento poblacional vinculados a planes de urbanización y ordenamiento urbano (Villa 13-13bis y 17). Cuando se analiza la localización de las urbanizaciones populares no pasa inadvertido al observador atento que su amplísima mayoría se localiza en el sur y suroeste de la ciudad –a excepción de la villa 31-31bis–. El crecimiento de la población residente en las villas porteñas se da en un contexto en el que la población total de la ciudad, durante el período, no experimenta variaciones significativas: en 1991 residían en la ciudad unos 2.965.403 habitantes, y en la actualidad, unos 2.827.535.

La ciudad es también hogar de los *homeless* que desarrollan su vida cotidiana en el espacio público. El fenómeno de los *homeless* crece a partir de los '90 y se consolida con la crisis del

El crecimiento de la población residente en las villas porteñas se da en un contexto en el que la población total de la ciudad, durante el período, no experimenta variaciones significativas.

2001. En el año 2000 se realizó en la ciudad de Buenos Aires el tercer Censo de Población "Sin techo" en situación de calle en el mes de noviembre. El mismo arrojó un número final de 1.103 personas "sin techo": este total se obtuvo de la suma de la cantidad de personas relevadas en calle (705), sumadas las personas que solicitaron pernocte el día del relevamiento en las distintas instituciones (398). En este caso se definió como unidad de análisis a todas las personas que se hallaban pernoctando en lugares públicos o privados, sin contar con infraestructura tal que pueda ser caracterizada como vivienda aunque la misma sea precaria. A inicios de la década, la mayor concentración de población "sin techo" en la ciudad fue hallada entre las avenidas Pueyrredón-Jujuy, Amancio Alcorta-Brandesen. En este circuito imaginario que incluye los barrios de Balvanera, Constitución, Congreso, Barrio Norte, Recoleta, Retiro habitan 486 *homeless*. Dicha concentración coincide con la fuerte red asistencial en la zona. La menor concentración de personas sin techo se da en los barrios de Villa Devoto, Villa del Parque, Soldati, Villa Pueyrredón y Agronomía. Ello se explica porque estas son zonas de casas bajas con un circuito asistencial más acotado. La situación de inicios de 2000 parece haberse consolidado transcurridos largos 10 años: el censo realizado en diciembre de 2010 arrojó que hay 1.287 personas adultas viviendo en las calles de la ciudad de Buenos Aires, una cifra que prácticamente se mantiene estable respecto de 2009, cuando se contabilizaron 1.356 personas en esa situación. Las localizaciones más frecuentes tampoco parecen haber cambiado, tal como detecta Rosa en su tesis doctoral en curso *Entramado de relaciones: Las Organizaciones de la Sociedad Civil y la asistencia a los habitantes de la calle en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*.

¿Cómo se explican estas cifras? Desde hace más de dos décadas la ciudad experimenta importantes transformaciones motorizadas por la acción pública y privada. Tímidamente, en las postrimerías de la década de 1980 y abiertamente desde 1990

hasta la actualidad, el desarrollo de inversiones inmobiliarias, la dinamización comercial, la oferta de servicios culturales y de recreación impulsaron la modernización y la valorización de ciertas zonas de la ciudad potenciando procesos de acumulación de capital. Las huellas de esta dinámica resultan evidentes. Imposible no advertir la enorme cantidad de emprendimientos inmobiliarios construidos en Buenos Aires. De los 47 barrios porteños, cinco son los que concentran estos nuevos desarrollos (Palermo, Belgrano, Núñez, Caballito y Flores), que la más de las veces coincide con la tipología de vivienda suntuosa. Se trata de edificios en altura, que integran el segmento de viviendas destinadas a hogares de ingresos altos y que se localizan en zonas de alta renta. Si bien algunos ofrecen unidades de vivienda con 3 o 4 dormitorios, la mayoría ofrece monoambientes o departamentos con un único dormitorio, pensados para hogares unipersonales o parejas sin niños. El mercado orientó su oferta hacia los sectores de mayor poder adquisitivo, asegurándose una demanda estable y con capacidad de compra, que se traduce en márgenes de ganancia seguros. Paradójicamente, muchas de estas nuevas unidades de vivienda permanecen vacías. Tal como señaláramos anteriormente, según datos del Censo de Población y Vivienda de 2010, por ejemplo, en las comunas 13 y 14, que comprenden los barrios de Palermo y Belgrano, un 24,6% y un 29,5% de las viviendas particulares se encuentran deshabitadas.

¿Qué hace el gobierno local frente a esta situación? ¿Cómo se ha posicionado frente a ella? Resulta evidente que la ciudad no ha llegado a esta situación en materia habitacional por obra y arte del accionar del partido actualmente a cargo de la Jefatura de Gobierno. Durante las últimas décadas los gobiernos nacional y local han jugado papeles complementarios fomentando los distintos procesos de valorización a través de la definición de políticas que fueron favoreciendo esos patrones inequitativos de acceso a la ciudad, a través de cambios de normativas, desalojos en zonas a ser renovadas, inversiones en obras de infraestructura, definiciones del uso del suelo de propiedad pública, incidencia en las condiciones de acceso al crédito, etc., así como de sus omisiones, que acentuaron la liberalización del suelo, como escenario de fondo de este proceso.

La política urbana y habitacional del gobierno de Mauricio Macri fortaleció, de este modo, el carácter excluyente de la ciudad, naturalizando la decisión política, transformada y reforzada activamente como sentido común de que “se puede vivir donde se puede pagar”.

En ese marco, la política habitacional del macrismo poco ha contribuido a zanjar la situación. La política hacia estos sectores estuvo orientada al debilitamiento de la percepción social de derechos ganados con rango constitucional: ignorándolos cuando le resultó posible y desarticulando las construcciones institucionales y jurídicas que, en muchos casos, han sido producto de la participación popular en democracia. También incorporó notas de ilegalidad asociadas al ejercicio de la represión directa (como expresivo sucesor del ingrato y celebre dicho dictatorial “hay que merecer la ciudad”), junto con la creación de la –hasta ahora dudosamente útil pero no por ello menos inquietante– Policía Metropolitana. La política urbana y habitacional del gobierno de Mauricio Macri fortaleció, de este modo, el carácter excluyente de la ciudad, naturalizando la decisión política, transformada y reforzada activamente como sentido común de que “se puede vivir donde se puede pagar”, con los ingresos que cada familia percibe de modo individual vía el mercado de trabajo.

Asimismo, el actual gobierno local desanda la construcción social e histórica de derechos constitucionales expresados en el artículo 31º de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El desfinanciamiento de las asignaciones presupuestarias que permitirían su cumplimiento, la desactivación de las capacidades institucionales con que contaba el Estado, la neutralización de la existencia del

Banco de Inmuebles previsto en la ley de creación del IVC (Ley Nº 1.251/03) –y su constitucional direccionamiento hacia los sectores populares de demanda crítica de hábitat–, los deliberados intentos de la gestión por desprenderse del patrimonio estatal incluyéndolo en el mercado inmobiliario, y la obstaculización de los planes autogestionados (leyes 341/964) dan cuenta de ello.

Durante los '90 las gestiones locales tuvieron una política más bien permisiva respecto de los desalojos en las propiedades públicas, que el ex jefe de gobierno Aníbal Ibarra empezó a modificar, siendo expresivo el desalojo efectuado en 2003 del Ex Padelai, con uso de la fuerza pública. La actual gestión profundizó el carácter represivo e instaló notas de ilegalidad en los desalojos. El surgimiento de la UCEP implicó la articulación paraestatal de un grupo de choque que impulsó de manera violenta, sistemática e intimidatoria la expulsión de numerosas familias que residían en la ciudad, sin orden judicial, haciendo del “desalojo administrativo” una práctica habitual. De esta manera la UCEP fue desplazando el accionar del programa Buenos Aires Presente (BAP) –programa del gobierno porteño que tenía como objetivo asistir y contener a las personas en situación de calle–, expulsando a los sin techo de la ciudad formal y empujándolos hacia los pasillos de las villas.

La gestión macrista mantiene, de este modo, un conjunto de acciones y omisiones que redundan en la falta de intervención con respecto a la recuperación de los inmuebles ociosos de la ciudad y el castigo impositivo de quienes especulan con el valor del suelo; al mejoramiento de viviendas precarias y los procesos de regularización urbana y dominial; a la regulación de los alojamientos temporarios y la exclusión de los que encubren locaciones, y al cumplimiento de las obligaciones impositivas por parte de los grandes propietarios.

Finalmente, entre las intervenciones (también sujetas a la lógica de acción/omisión) de competencia recurrente entre el gobierno local y el nacional, encontramos: el impulso de lógicas inmobiliarias que definen procesos de expulsión y no de radicación; omisiones respecto de la regulación del precio de las locaciones, que siguen una curva ascendente pronunciada (y cotizada en dólares) escindida de la curva de los ingresos familiares; omisiones con respecto a la regulación del valor y la creación de suelo urbano de calidad; omisiones en cuanto a la derogación de la figura de usurpación y su carácter de causalidad penal. En otras palabras, intervenciones que refuerzan la centralidad, la concentración y la desigualdad.