

VI Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2004.

Políticas de gestión de la vivienda de interés social en la ciudad de Buenos Aires: de la Comisión Municipal de la Vivienda al Instituto de la Vivienda de la Ciudad.

Gabriela Sorda, Daniela Szajnberg.

Cita:

Gabriela Sorda, Daniela Szajnberg (2004). *Políticas de gestión de la vivienda de interés social en la ciudad de Buenos Aires: de la Comisión Municipal de la Vivienda al Instituto de la Vivienda de la Ciudad*. VI Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-045/65>

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

POLÍTICAS DE GESTIÓN DE LA VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES: de la Comisión Municipal de la Vivienda al Instituto de la Vivienda de la Ciudad

Daniela Szajnberg¹ y Gabriela Sorda²

Con la descentralización y ajuste de las políticas públicas en los noventa, el principal instrumento de gestión de la Vivienda de Interés Social de la ciudad de Buenos Aires (CBA) pasó por un proceso de transformación que merece ser revisado. En 1992, con la descentralización del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI), la CBA se hizo cargo de los programas y presupuestos en su jurisdicción. Históricamente, la Comisión Municipal de la Vivienda (CMV) atendía el segmento socioeconómico más bajo y el Banco Hipotecario Nacional (BHN), los sectores medios. Con la privatización del BHN y la autonomía de la CBA, un cambio clave de la CMV fue la diversificación de sus operatorias, contemplando grupos medios y empresas constructoras de menor porte.

Fundamentado en su disfuncionalidad con respecto al nuevo marco institucional y en el marco de nuevas demandas y capital social post crisis 2001; en 2003 se reemplazó a la CMV por el Instituto de la Vivienda de la Ciudad (IVC), dando marco a los nuevos tipos de operatorias que la CMV había producido y constituyendo un banco de tierras. En 2004, se declara nuevamente la emergencia habitacional, imposibilitándose la disposición de inmuebles fiscales del GCBA ocupados o intrusados. Analizar la Política Habitacional de la CBA desde los '90, a través de la transición de la CMV al IVC, será el objetivo de esta comunicación.

1 Arquitecta – Especialista en Planificación Urbana y Regional. Docente en grado y posgrado de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo-UBA. Directora Proyecto de Investigación UBACYT A023 “Política urbanística y dinámica inmobiliaria: la producción del espacio residencial en la ciudad de Buenos Aires”. Coordinadora Unidad de Planificación Urbana y Regional (Secretaría de Investigaciones-FADU-UBA). (szajnber@cvci.com.ar)

2 Estudiante de Arquitectura (FADU-UBA) y pasante de investigación en Programa Urbanismo y Ciudad (PUC) – Secretaría de Investigaciones en Ciencia y Técnica – FADU – UBA.

LA POLÍTICA DE VIVIENDA EN LA CBA Y EL IMPACTO DE LA RESTRUCTURACION DEL ESTADO ARGENTINO A FINES DEL SIGLO XX³

El Cuadro anexo N° 0 sintetiza la evolución de la Política de Vivienda en la CBA. A continuación destacamos sus cambios relevantes a partir de los noventa. La reforma y del Estado argentino de 1989 introdujo la modalidad -iniciativa pública, desarrollo privado- en la Política Habitacional de la CBA, produciendo una inflexión en la concepción de la Vivienda Social⁴: hasta mediados de 1970, el Estado intervenía produciendo vivienda como “valor de uso”⁵; desde los noventa la misma fue reconceptualizada prevalecientemente como “mercancía”. En este desplazamiento del Estado al mercado, parte de los “beneficiarios” de las Políticas de Vivienda se convirtieron en “usuarios” o “clientes”⁶.

Asimismo, se modificaron diversos instrumentos para paliar el “déficit habitacional”. Nuevos marcos regulatorios y jurídico-administrativos flexibilizaron las operatorias de la Política Habitacional y los organismos de financiamiento y/o gestión de la Vivienda se transformaron estructuralmente. Se descentralizó el FONAVI, quedando en la órbita de las provincias y la CBA la administración de fondos coparticipables y especiales, cuyos entes ejecutores tenían la responsabilidad exclusiva en el otorgamiento de aptitudes técnicas y financieras a cada proyecto habitacional⁷. Se creó también un nuevo marco normativo para la regularización dominial de los bienes del Estado a favor de sus ocupantes⁸ y la Ley 24374/94 de Emergencia Habitacional estableció el régimen de regularización dominial de inmuebles privados.

El Sistema Federal de la Vivienda, flexibilizando la toma de decisión sobre la población objetivo de los recursos, posibilitó una transformación radical: luego de 20 años en que la

3 La mayor parte de lo consignado en este apartado se basa en (Szajnberg, 1998-2000).

4 Entendemos la misma como el “capital protegido de las reglas del libre mercado y socialmente asignado, para asegurar la provisión del bien a los sectores de recursos insuficientes, a partir de la acción directa del Estado” (F. Wagner, 1995)

5 Atención de sectores socioeconómicos medios por la política crediticia del BHN y de los bajos por programas FONAVI.

6 Sobre la incompatibilidad del concepto de cliente y de ciudadano, A. Lopez (2003), expone que pensar el sujeto receptor de políticas públicas como ciudadano es diferente de su consideración como cliente, puesto que en el primero se reconoce la existencia de un interés colectivo no equiparable a la suma de los intereses individuales, como son las relaciones de mercado.

7 Los recursos dejaron de conformarse por un impuesto a los salarios, para constituirse por el impuesto a combustibles y el previsional coparticipable

8 El mismo fue instrumentado a través de las leyes 23697, 23967, 24146, modificada por su similar 24264 y sus normas reglamentarias y los decretos 407/91 y 2137/91. Es en favor de ocupantes que acreditasen la posesión pública, pacífica y continua durante 3 años, con anterioridad al 1/1/92, y su causa lícita, de inmuebles urbanos con destino principal de habitación única y permanente, gozando los beneficiarios de gratuidad de los actos y procedimientos contemplados, siendo de aplicación a inmuebles fiscales de dominio público y privado.

Política Habitacional en Argentina había sido dirigida predominantemente a los sectores de menos ingresos⁹, empezaron a reorientarse los recursos hacia un “beneficiario” con capacidad adquisitiva para las nuevas modalidades de una oferta ahora diversificada, que incorporaba nuevos productos como créditos individuales para la construcción o compra de la vivienda en el mercado, o ejecución de equipamiento e infraestructura, y de esa manera, diversificando la tipología edilicia. El BHN, luego de una transición como mayorista de títulos a principios de los noventa, se privatizó parcialmente e incorporó nuevos mecanismos de gestión.

La Ley de Financiamiento de la Vivienda¹⁰ posibilitó la titulización de hipotecas por parte del BHN, mediante la Operatoria Titulización de Hipotecas, que implementó créditos a los adquirentes de viviendas nuevas y financiamiento para emprendimientos constructivos.¹¹ Las nuevas figuras de titulización¹² de hipotecas y del fideicomiso¹³ permitieron que surjan nuevas operatorias y actores como las Sociedades Originantes de emprendimientos constructivos, que podían transferir carteras hipotecarias, actuar como sociedad fiduciaria, celebrar contratos de “leasing” y prestar servicios de caja y administración respecto de cualquier crédito vinculado a la actividad inmobiliaria. Por otra parte, otros programas empezaron a contemplar tipologías de provisión de servicios básicos (lotes con servicios y núcleos húmedos) en los asentamientos irregulares. El Programa Arraigo¹⁴ constituyó una política del gobierno nacional para la

9 Producto del proceso inflacionario de los ´80, de la evasión impositiva y de aportes, y de la caída de los niveles de empleo y de remuneración de los noventa, el FONAVI se desequilibró en términos de recupero, por lo que las nuevas reformas procuraban solucionar ese problema que sometía al fracaso las Políticas Habitacionales.

10 Con el antecedente de los títulos negociables TIAVIS del BHN de fin de los ´80, el sector empresario de la construcción promovió la Ley N° 24441 para el Financiamiento de la Vivienda y la Construcción, vigente desde el 1° de enero de 1995.

11 Con desembolsos conforme los avances de obra, reintegrables a su terminación y contra transferencia de la cartera hipotecaria correspondiente.

12 Proceso en virtud del cual una entidad financiera puede comprar títulos y hacerlos valer en el mercado de valores. Desde el punto de vista de la operatoria, puso fin a la rigidez anterior, al permitir poner el bien en un valor abstracto y al mercado secundario, minorista, comprar las partes (se estandarizan las partes de acuerdo al mercado y se les agrega valor).

13 Con origen en la Secretaría de Desregulación del Ministerio de Economía en 1994, y ante el riesgo inflacionario, la Unión Argentina de la Construcción (UAC), la Cámara Argentina de la Construcción (CAC) y la Cámara de la Vivienda Económica de la República Argentina (CAVERA) tomaron contacto con el Director del BHN y se hicieron convenios mediante un acuerdo marco entre el Estado, el BHN, CAVERA, la Unión Obrera de la Construcción de la República Argentina (UOCRA) y bancos accionistas. El sector productivo se comprometía a no contribuir al desarrollo de inflación y el Estado a crear instrumentos con efecto multiplicador. Se modificó el abanico jurídico nacional (Códigos Civil, Penal, Procesal). El problema surgía porque los derechos reales en el Código argentino (dominio, hipoteca, etc.) no posibilitaban la creación de otros derechos que flexibilizaran las relaciones contractuales respecto de los derechos reales. La hipoteca, garantizaba algo, con una cosa que no quedaba en manos del acreedor. Al no existir obligación no tenía sentido. Se daba bajo la forma de operación bilateral, crean la figura del fideicomiso, con base en el antecedente anglosajón del “Trust” –confianza-, proveniente del Derecho Comercial. A los derechos reales se agregó el de fideicomiso (antes denominado derecho de dominio imperfecto: limitado). El contrato de fideicomiso es un dominio limitado mediante el cual el fiduciante cede al fiduciario una cosa para que ejerza ese fideicomiso a las órdenes de lo que define el fiduciante. En el caso del BHN el comprador es el beneficiario. El fiduciario tiene el dominio imperfecto, que termina cuando se cumple el objeto del fideicomiso (conclusión del edificio y venta de departamentos).

14 Decretos 2441/90 y 846/91.

regularización dominal de la tenencia del suelo fiscal para la vivienda, emprendiendo la regeneración urbana a través de la implementación de proyectos de servicios básicos de infraestructura que sentasen las bases para la solución integral del hábitat.

LA COMISION MUNICIPAL DE LA VIVIENDA A PARTIR DE LA AUTONOMIA DE LA CBA: LA ANTESALA DE LA CREACIÓN DEL INSTITUTO DE LA VIVIENDA DE LA CIUDAD

En la CBA, la CMV venía de una descendente producción de Vivienda de Interés Social (alrededor de 600 viviendas anuales en el segundo quinquenio de los '80 y menos de 500 en el primero de los '90), y pasó a duplicarla luego de la autonomía de la ciudad (1996). La inflexión en la modalidad de sus operatorias, coherente con el nuevo rol del Estado, y las transformaciones de sus organismos de financiación, incorporó al sector privado (empresas, bancos privados, asociaciones civiles, beneficiarios) en el proceso de producción de Vivienda. El Estado minimizó las subvenciones directas completas para cumplir el rol de facilitador de operatorias mixtas (público - privadas), las que a su vez, diversificaron la oferta de "productos residenciales" (posibilidad de mejoras, ampliaciones, "vivienda semilla", entre otras). También se diversificó la demanda ampliando la base de los "beneficiarios" (devenidos muchas veces en "clientes") de sus políticas de vivienda. Así se incorporó el amplio sector socioeconómico medio - bajo y medio, que si bien no podía autofinanciarse o se le dificultaba cumplir con los requisitos crediticios de la banca privada, tenían un ingreso familiar que permitía el pago de cuotas; así la CMV en cierto modo, pasó a "competir" con la oferta de la banca privada, con condiciones similares en cuanto a cuotas, intereses, y requisitos, y la desventaja de que no siempre los adjudicatarios podían elegir la localización de las viviendas.

Otra nueva población objetivo fueron las familias desalojadas o en riesgo de serlo y familias alojadas en los hoteles del GCBA, y continuaban las operatorias para la población de barrios carenciados, villas y asentamientos, aunque las posibilidades reales hicieron que las soluciones fueran ínfimas en relación a la problemática habitacional, ya que la ampliación del

hábitat informal (bajo la modalidad de villas de emergencia o asentamientos precarios, casas tomadas, conventillos) seguía creciendo con su propia dinámica.

Para tener una idea de la envergadura que cobró el tema de la diversificación, podemos considerar que en tanto entre 1967 y 1984 (17 años) sólo funcionaron 3 operatorias, a partir de 1984 hasta el 2004 (20 años), la CMV produjo 9 operatorias diferentes que se sumaron a las anteriores. Las operatorias del primer período fueron producidas por 3 tipos de actores: el Estado, las empresas constructoras, y los particulares¹⁵; las operatorias del período siguiente incorporaron nuevos actores: se masificó y legitimó la participación de asociaciones civiles como sujetos colectivos, y se incorporaron equipos de profesionales para articular con la CMV. A pesar de la diversificación de operatorias, la mayoría de las viviendas producidas (aproximadamente el 80%), fueron construidas a través de las operatorias tradicionales. El plazo de financiación de los créditos se mantuvo en 20 años, aunque el último programa en implementarse lo extiende a 30, y el origen de las tierras donde se realizan las operatorias es tanto fiscal como proveniente del mercado. Una manera de evaluar los resultados de la Política Habitacional es a través de la cuantía de viviendas producidas y sus tendencias de localización. El siguiente cuadro periodiza cuatro momentos de inflexión¹⁶:

Períodos	Viviendas de interés Social ejecutadas en la ciudad de Buenos Aires (1)			
	Unidades funcionales	Promedio al año	Localización al norte de la CBA (2)	Localización al sur de CBA (2)
Desde Ley de casas baratas (1906) hasta creación CMV (1967)	17979 (40%) (en 60 años y 35 intervenciones)	300 (con picos de entre 647 entre 1956 y 1966)	3499 (19,46%)	14480 (80,54%)
Desde creación CMV	19114 (43%)	765 (con picos	492	18713

¹⁵ Salvo un subprograma que incorporó a la asociación civil IMOS.

¹⁶ El primer período presenta otro tipo de inflexiones a su interior que escapan al interés de este artículo, pero que también fueron relevantes, por ejemplo los vinculados a las políticas del período 1944-55.

(1967) hasta Pacto Federal (1992)	(en 25 años y 35 intervenciones)	de 910 entre 1967 y 1983)	(2,6%)	(97,4%)
Desde Pacto Federal (1992) hasta Autonomía CBA (1996-7)	4123 (9%) (en 5 años y 20 intervenciones)	825	541 (13,12%)	3582 (86,88%)
Desde Autonomía CBA (1996-7) hasta creación IVC (fin de 2003)	3639 (8%) (en 4 años y más de 59 intervenciones)	910	762 (20,94%)	2877 (79,06%)
Total	44855 (100%)	700	5294 (11,80%)	39652 (88,20%)

(1) Incluye la producción de viviendas de interés social considerando todos los tipos de programas y fuentes de financiamiento. (2) Se toma como límite Av. Rivadavia.

Elaboración propia a partir de información difundida por CMV e IVC, la Dirección General de Estadísticas y Censos del GCBA, y bibliografía consultada: Yujnovsky (1984), Szajnberg - Informes de Beca SECYT Iniciación (1998-2000), Dunowicz y otros (2000), Boselli y otros (2003).

El grueso de las viviendas fueron producidas en los 2 primeros períodos. En esos 85 años se produjo casi el 83% del total hasta el cambio de la CMV por el IVC. No obstante, el promedio anual de producción ha ido aumentando de 300 unidades en el primer período, a 765 en el segundo, y a 825 y 910 en los dos últimos, que coinciden con la implementación de las leyes que descentralizaban y diversificaban la Política Habitacional e incorporaban nuevos mecanismos jurídico-administrativos y financieros¹⁷. Podríamos decir que en los dos últimos períodos estas políticas fueron más eficientes: de 1992 a 1996 se verificaba un crecimiento del

¹⁷ Leyes 24130/92 y 24441/95.

promedio anual de viviendas del 8%, y entre 1997 y 2003, del 10%. Sin embargo, el período de mayor crecimiento es el comprendido entre 1967 y 1992, cuyo incremento respecto del anterior a la creación de la CMV fue de 155%. Esto se daba en el contexto de un Estado Benefactor que ya había desaparecido antes de los noventa. El crecimiento verificado en los últimos 15 años no implica que la población más carenciada se haya visto directamente beneficiada, ya que el crecimiento involucra ahora a los sectores medios (anteriormente atendidos por el BHN o la banca privada), con los que ahora se comparten los acotados recursos.

Un cambio notorio es el de la cantidad de intervenciones en relación a la de viviendas producidas. En el primer período, en 35 intervenciones se resolvía un promedio de 514 unidades funcionales y en el segundo, en 35 intervenciones, un promedio de 546. En los períodos posteriores al Pacto Federal de 1992 esta relación mutó de un promedio de 206 unidades funcionales repartidas en 20 intervenciones antes de la autonomía de la CBA, y 61 viviendas promedio por intervención, en un total de 59 intervenciones. Las nuevas operatorias disminuyeron esa relación a menos de 250 unidades por emprendimiento, por recomendaciones internacionales y locales, y porque las nuevas operatorias debieron proveerse de tierras principalmente en el mercado privado, a diferencia de las anteriores que originaban tipologías de grandes conjuntos habitacionales, generalmente en predios fiscales. Con respecto a la localización de las viviendas producidas, notamos que el promedio de viviendas ubicadas en el sur de la ciudad es de 88 % y el resto se localizan al norte de la Av. Rivadavia. La zona sur de la ciudad es la peor provista de infraestructura y equipamiento, así como la que tiene los mayores problemas ambientales y socioeconómicos. Pero si nos adentramos en los datos, notamos una reversión en la tendencia de localización, ya que si el 97% de los conjuntos urbanos construidos desde la creación de la CMV hasta el Pacto Federal se localizan en el sur de la ciudad, en el último período (que incorpora destinatarios de clase media y a las empresas constructoras en la gestión de los proyectos, permitiéndoles a veces elegir la localización de los terrenos a construir) suben el promedio de viviendas localizadas al norte de la Av. Rivadavia a un 21% del total de las viviendas construidas.

Si comparamos la producción de viviendas de la CBA con la provincia de Buenos Aires (PBA) y el total de la Argentina con fondos provenientes del FONAVI, obtenemos que el momento de la implementación de la coparticipación federal de los recursos FONAVI (ver Cuadro Anexo N° 1) la CBA disminuye su producción de viviendas con esos recursos a la mitad respecto del período anterior, mientras que en ese mismo período tanto la PBA como el total de la Argentina ascendían al doble y a un tercio respectivamente, a causa del recorte proporcional en el presupuesto con fondos FONAVI en relación a las demás jurisdicciones. Recién luego de su autonomía, la CBA recupera su nivel de producción de vivienda con recursos FONAVI.

Jurisdicción	Incidencia (%) comparada de la producción de viviendas con recursos FONAVI en relación al total del país según períodos quinquenales						
	1976-1980	1981-1985	1986-1990	1991-1995	1996-2000	2001-2005 (1)	1976-2005 (1)
CBA	6,61	5,14	2,16	0,97	1,28	1,62	2,5
Prov. Bs.As.	10,6	11,95	14,07	12,33	18,10	8,02	13,81

(1) Se cuenta con información al año 2003. Elaboración propia en base a información difundida por la Dirección de Control de Gestión del FONAVI y la Dirección Nacional de Programas Habitacionales.

La inversión FONAVI en la CBA fue disminuyendo: el promedio anual del período 1981-1985 (62 millones de pesos) bajaba a montos de inversión menores al tercio: 18 millones de pesos de promedio anual entre 1986 y 1990, 13 millones entre 1991 y 1995, cuando se coparticipó y descentralizó el FONAVI, 11 millones en el quinquenio de la autonomía de la ciudad y la magra cifra de 7,6 millones en promedio anual en lo que va del último quinquenio¹⁸. También podemos analizar las acciones de regularización dominial a través de la evolución de las escrituraciones de las unidades funcionales producidas. Observamos en el siguiente cuadro

¹⁸ Mayor información comparada puede verse en el Cuadro N° 1 anexo al final de este trabajo.

que el 26% de las unidades escrituradas por la CMV corresponden al período posterior a la reforma del Estado (1989). Estas 7981 viviendas fueron escrituradas con un promedio anual de 271 unidades prorrateado en más de 8 décadas. De lo escriturado luego de la reglamentación de esa ley, el 15,5% corresponde al período previo a la autonomía de la CBA (con un promedio anual de 318 unidades), el 79,5%, al último período de la CMV a partir de la autonomía (con un promedio anual de 772 unidades), y el resto a las dos terceras partes del primer año de acción del IVC, que proyectaría según esa tendencia en un promedio anual de 484 unidades.

Escrituraciones anuales																
Tota	Hast	199	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04
l	a	0														(2)
	1989	(1)														
307	2276	355	476	349	286	223	281	256	827	104	115	530	633	798	415	323
50	9									6	3					

(1) Tercer cuatrimestre. (2) Hasta segundo cuatrimestre. Elaboración propia a partir de datos de la CMV e IVC.

Es notorio el salto cuantitativo que evidencian las escrituraciones antes y después de la autonomía de la CBA, duplicándose la cantidad de las mismas, lo que estaría vinculado a la posibilidad de disponer de otras fuentes de financiamiento además de la coparticipación FONAVI. No obstante, el déficit habitacional habría aumentado en al menos el doble.

Si consideramos la división en “operatorias” que hace la CMV, vemos en el cuadro siguiente, que el mayor índice de escrituraciones (exceptuando las anteriores a la creación de la CMV que llevan casi la totalidad escriturada) lo presenta la de barrios propios de la CMV con un 74%, seguido de las operatorias FONAVI con un 47%; éstas operatorias presentan a lo largo del tiempo un cambio significativo: si hasta 1999 registraba un 35% de escrituraciones, esa cifra ascendió al 47% en lo que va del año 2004 (cuando ya existe el IVC), mientras que la

operatoria CMV se mantuvo entre el 73% y 74% respectivamente. Del total de viviendas escrituradas, menos del 10 % se localiza en el GBA, el resto se localiza en la Capital Federal.

Operatoria	Escriturado					Sin escriturar				
	Unid. Func.	Hasta 1999	2000	2001	2002	2003	2004	Total	Unid. Func.	%
FONAVI	21575	7593	517	618	778	393	306	10205	11370	52,70
Barrios propios CMV	16702	12294	13	11	19	20	16	12373	4329	25,91
Ex barrios MCBA	8366	8134	0	4	1	2	1	8142	224	2,67
Totales	46643	28021	530	633	798	415	323	30720	15923	34

Elaboración propia a partir de datos provistos el Área Notarial de la Subgerencia de Administración y Registro de Conjuntos, Gerencia Registro y Adjudicación de Inmuebles, IVC.

Durante el período de transición hacia el IVC, las modalidades de intervención de la CMV abordaron emprendimientos de menor envergadura (en montos de inversión y en cantidad de unidades funcionales y superficie de los predios de implantación). Una síntesis comparada de los Programas y Operatorias de este período se encuentra en el Cuadro Anexo N° 2. A continuación enunciamos los aspectos más relevantes de las mismas.

- *Operatorias tradicionales vigentes desde 1967 en adelante* (recursos FONAVI, MCBA y ex barrios MCBA): el perfil socioeconómico de los destinatarios es de familias de bajos ingresos.
- *Programa de rehabilitación del hábitat de La Boca*: Plantea el reciclaje de conventillos, la compra por sus habitantes de inmuebles a reciclar o la compra de vivienda nueva.
- *Financiamiento compartido*: CMV (60 a 90%) y cooperativas de construcción de vivienda (10 a 40%) para familias de bajos ingresos, en edificios de entre 40 y 70 unidades funcionales. Funcionó entre 1991 y 2001 y concluyó a causa del alto precio de las unidades.

- *Programa Casa Propia*: Consiste en un financiamiento mixto público-privado (usuarios y empresas constructoras) de emprendimientos residenciales destinados a población de ingresos medio-bajos y medios. Genera las condiciones de subsidio de la demanda y de las empresas constructoras. Se organizó en 3 operatorias según el tipo de financiamiento: mixto (FONAVI, CMV, compradores), privado (80% banca privada y 20% compradores) y para reactivar construcciones paralizadas. Este programa explicita la política urbanística de promoción de radicación de los emprendimientos en la zona sur de la ciudad y en algunos barrios del centro-oeste de la ciudad.

- *Plan Radicación, Integración y Transformación de Villas y Barrios Carenciados (PRIT)*¹⁹: este plan²⁰ consiste en la inversión de fondos públicos para construcción de viviendas y provisión de infraestructura básica. Se estructura en sub-programas: de apertura de calles, de viviendas colectivas, de vivienda individual, de reordenamiento parcelario, de saneamiento ambiental (servicios de agua, cloacas, desagües pluviales, electricidad), de equipamiento comunitario, de mantenimiento y mejoras.

- *Programa de Rehabilitación y mantenimiento de conjuntos y barrios construidos por CMV*: regularización del dominio en algunos conjuntos propios, subsidiando precios de venta superiores a la operatoria FONAVI.

- *Programa de recuperación de la traza ex AU 3*: parte integrante de la Unidad Ejecutora de la ex AU3, cuenta con 4 líneas de acuerdo a la situación de cada inmuebles y sus ocupantes: crédito individual para la compra de vivienda; venta de inmuebles a ocupantes; construcción de vivienda nueva; subsidios para autoconstrucción. Además se promueven acciones de revalorización del espacio público.

19 El concepto de radicación de villas ya había sido retomado en 1984. Luego se posibilitó Mediante los Decretos del PEN 1001 y 1737 la venta de tierras estatales a sus ocupantes y la transferencia a la CMV de los inmuebles municipales aptos para la construcción de viviendas. En 1991 por Ordenanza N° 44873 y Decreto N° 1531 se establecieron las normas urbanísticas para el Distrito U31 y la modalidad de la operatoria de venta y se dispuso la apertura de calles conforme las trazas diseñadas. En ese mismo año el Programa Arraigo (a través de la Comisión de Tierras Fiscales Nacionales dependiente del PEN) instrumentó la transferencia de las tierras estatales a sus ocupantes

20 Creado en 1999 mediante Ley N° 148 de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que declaró de atención prioritaria a la problemática de villas y núcleos habitacionales transitorios, creando además una comisión coordinadora participativa con representantes del ejecutivo, el legislativo y los vecinos

- *Programa de rehabilitación Colonia Sola*: regularización dominial del conjunto por medio de un crédito.
- *Terreno- Proyecto y Construcción*: está dirigido a población de nivel socioeconómico medio-bajo y medio. Explicita la prevalencia de la localización en el área sur de la ciudad. El origen del financiamiento es mixto (FONAVI en un 85% y el resto por parte de los adjudicatarios). Las empresas constructoras independientes o en asociación a instituciones sin fines de lucro en conjunto con el propietario del inmueble ofertan globalmente una propuesta proyectual, con su terreno y la construcción de la misma. El mecanismo de adjudicación es por sorteo.
- *Programa Autogestión de la Vivienda (PAV)*: Impulsada por el Movimiento de Ocupantes e Inquilinos (MOI) y considerando la emergencia habitacional²¹ se creó para dar crédito para la construcción de vivienda de un nuevo actor colectivo (las cooperativas) junto a equipos técnicos interdisciplinarios que eligen el terreno, desarrollan el proyecto y la construcción. Es una modalidad innovadora porque permite la propiedad colectiva de la tierra y porque el monto del crédito hipotecario puede asignarse a la compra, remodelación o construcción.

EL INSTITUTO DE LA VIVIENDA DE LA CIUDAD: ¿QUÉ CAMBIA, PARA QUIENES Y CUALES SON LAS EXPECTATIVAS DE SU IMPLEMENTACION?

A pesar de esa producción, el déficit de Vivienda Social sigue siendo notable: si bien se registró un leve descenso de la población en condiciones socio-habitacionales deficitarias respecto de la cuantía registrada a principios de los 90²², luego de la crisis de 2001 se verificó el crecimiento de la “demanda habitacional”. Según el IVC, junto con 127.000 viviendas desocupadas, coexisten aproximadamente 108.000 familias con situación habitacional deficitaria y se habría duplicado la cantidad de personas en villas de emergencia y núcleos habitacionales transitorios²³ a pesar que la población de la CBA habría disminuido un 6%²⁴.

21 En base a la Ley 341/00 y sus modificatorias.

22 Tendencia que también se verificaba a nivel nacional y a nivel de RMBA, según informe de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, en Revista del Consejo Nacional de la Vivienda N° 12, abril de 2004.

23 Según información de IVC la población en villas alcanza, según registros a julio de 2004, las 23730 familias, distribuidas de manera: 6408 en la Villa 1-11-14, 1583 en la Villa 3, 2520 en la Villa 6, 2960 en la Villa 15, 201 en la Villa 17, 1013 en la Villa 19, 4020 en la Villa 20, 3450 en la Villa 21-24, 746 en el NHT Zavaleta, 829 en Los Piletos y 829 en la Villa 31.

Además se ha comprobado un incremento de personas residentes en la calle, que conforman la nueva franja poblacional de los excluidos, y nuevas villas de emergencia en nuevas localizaciones, varias de las cuales reciben ayuda de otras áreas del GCBA, por ejemplo de Desarrollo Social, en la provisión de materiales para consolidar esos asentamientos precarios. En el cuadro anexo N°3 vemos cómo se incrementó (aproximadamente al doble) la cantidad de población que debió ser alojada en hoteles administrados por el GCBA y la entrega de materiales de construcción a partir de 2001, mermando esa tendencia levemente desde 2003. Organizaciones no gubernamentales estiman que en 2004 hay 40000 familias (150000 habitantes) viviendo en casas o edificios tomados. También surgió una nueva problemática habitacional: el empobrecimiento de parte de los sectores medios que dejaron de tener capacidad de pago de los créditos hipotecarios para vivienda adquiridos durante los '90.

En ese contexto la CMV fue reemplazada por el IVC²⁵, transformación jurídico-administrativa argumentada en su disfuncionalidad frente al nuevo marco institucional de la ciudad. Comparando las leyes de creación de la CMV y el IVC²⁶, ambos organismos autárquicos, notamos que el IVC tiene menos jurisdicción territorial que la CMV²⁷, pero sin embargo está autorizado a trabajar en conjunto con otras jurisdicciones; por otra parte, el IVC depende directamente del Gobierno de la ciudad, dado que ahora la misma es autónoma.

La Ley de creación del IVC explicita el derecho a la Vivienda, y la promoción de políticas autogestivas, y explicita la función de garantizar la regularización dominial de las villas, y aunque no explicita la posibilidad de propiedad colectiva de la tierra, manteniendo la norma vigente (Ley 341/00) incluye esa posibilidad. El IVC tiene más facultades que la CMV, como la posibilidad de otorgar créditos hipotecarios. Los recursos y fondos de ambos organismos son similares²⁸. Respecto a su administración, si la CMV tenía un Directorio presidido por el

24 Censo Nacional Población y Vivienda 2001 Los hogares con situación habitacional deficitaria distribuidos de manera: 31.587 hogares (29%) habitan viviendas irrecuperables; 11.099 (10%) en viviendas con diferentes niveles de precariedad; 65.569 (61%) en viviendas de buena calidad con situaciones de hacinamiento por cuarto (más de 2 personas).

25 Ley 1251 promulgada el 4 de diciembre de 2003.

26 Más información en el Cuadro anexo N°4.

27 Originariamente la CMV también podía operar en el Gran Buenos Aires.

28 Según información difundida por la CMV está elaborándose un fideicomiso federal a fin de hacer eficiente la administración de la cartera hipotecaria de los Institutos de Vivienda de todas las jurisdicciones del país.

Intendente (Jefe de Gobierno desde la autonomía) y sus Secretarios, el Directorio del IVC es presidido por un Presidente con rango equivalente al de Secretario y 3 directores que no forman parte de la gestión de otro organismo. Este cambio delega responsabilidades del Jefe de Gobierno en este nuevo Directorio, a el fin de dar más eficiencia a la gestión, dotándola de funcionarios especializados. A partir de la comparación de los organigramas funcionales de la CMV y el IVC inferimos que la estructura orgánico-funcional del nuevo organismo se mantiene igual en el número, nominación y jerarquía que la CMV, pero pasan a estar bajo dirección de la Gerencia de Promoción Urbana los programas que trabajan con los beneficiarios de menor poder adquisitivo: Rehabilitación y Mantenimiento de Conjuntos y Barrios, Recuperación de la traza ex AU 3, y Recuperación del Hábitat de la Boca. Los programas restantes, se mantienen bajo la órbita del presidente del Directorio y se agrega una unidad de Auditoría Interna. Las funciones del nuevo organismo, reflejan operatorias ya producidas dentro de la CMV, continuando el nuevo organismo los lineamientos políticos que ya venía desarrollando a CMV en los últimos tiempos. No debemos dejar de considerar que el IVC contempla también la formación de un “Banco de inmuebles”.

Si bien es prematuro evaluar el desempeño del nuevo organismo executor de la Política Habitacional del GCBA, algunos datos permiten realizar un diagnóstico preliminar. Desde su puesta en funcionamiento, el IVC habría producido 1350 viviendas con una inversión de 66,5 millones de pesos (en el primer cuatrimestre de 2004) y tendría previsto 630 unidades más, con una inversión de 33,7 millones de pesos para el segundo cuatrimestre, lo que proyecta 1980 unidades anuales, cifra que duplicaría el más alto valor de períodos anteriores (910 unidades funcionales de promedio anual de la CMV entre 1997 y 2003). Por otra parte según el IVC en el primer cuatrimestre de 2004 se habrían otorgado 850 créditos personales para la compra de Vivienda en el marco de la Ley 341, por un monto de 66,5 millones de pesos. En cuanto a los fondos, en el cuadro anexo N°5 notamos que el 55% del total ejecutado en el período 1997-2004 corresponde a ingresos del GCBA, y el resto proviene de la coparticipación federal.

Continúa la tendencia de disminución del aporte nacional (al 10%), lo que dejaría para el IVC y el GCBA el 90% a su cargo (31% y 60% respectivamente), verificándose un crecimiento de la incidencia de los recursos propios del IVC. Sin embargo, en julio de 2004, el IVC firmó un acuerdo con el gobierno nacional²⁹ relacionado con la construcción y refacción de viviendas, lo que aportaría más recursos de los previstos: 200 millones de pesos para la construcción de 5000 nuevas viviendas y otro de 61 millones para el reciclado y mejoramiento de 4550 unidades funcionales existentes (a razón de 13500\$ por vivienda)³⁰.

Si analizamos la evolución del presupuesto total ejecutado vemos que a partir de la creación del IVC supera el 17% del período 1997-2004, mientras que el promedio para el período CMV 1997-2003 no llegaba al 12%. Desde el punto de vista de los Programas, la inversión ejecutada y prevista en el año 2004 es la siguiente:

Programa	1°cuatrimestre 2004 (ejecutado)	2° cuatrimestre 2004 (estimada)
PRIT	32.000.000\$ (450 viviendas)	98.300.000\$ (1440viedades)
PTPC	21.000.000\$ (530 viviendas)	
PAV	13.000.000\$ (320 viviendas)	102.000.000\$ (920 viv. y 850 créditos)
Ex Au 3		650.000\$ (100 viviendas)
Rehábil. Convent. Boca		8.220.000\$ (120 viviendas)
Total	66.000.000\$ (1300 viviendas)	209.170.000 (3430 viviendas)

Elaboración propia a partir de información del IVC

29 En el marco de un redireccionamiento de la Política Habitacional y de Tierras por parte del gobierno nacional, que recreó este tipo de acuerdos con diferentes municipios en situación de emergencia habitacional (Programa Mejor Vivir), incluyendo a la CBA, a la que se asignó el 5,3% de participación sobre el total destinado al Programa Federal de Vivienda y el 4,2% del total correspondiente al Programa de Mejoramiento Habitacional. Dado que la CBA percibe sólo el 1,3% en concepto de coparticipación a partir del Pacto Federal, esto representa un nuevo aliciente.

30 El IVC convocó a los colegios profesionales para la fiscalización de la tareas específicas para abaratar costos, y se realizarán nucleando diez casos de refacciones, con licitaciones públicas.

Los Programas que atienden a los sectores de menor nivel adquisitivo que son considerados por el IVC como sujetos de los mismos, son el Plan Radicación, Integración y Transformación de Villas y Barrios Carenciados (PRIT)- y el Programa Autogestión de la Vivienda (PAV)-. Los avances del PRIT a julio 2004 indican que en el primer semestre fueron entregadas 929 viviendas, que hay 102 a entregar, 499 en construcción y 463 a construir. Además de otras acciones como 15361 metros de calles pavimentadas, reordenamiento parcelario y construcción de equipamiento comunitario. Los avances del PAV revelan que se ejecutó el 100% de los 1.053.477\$ asignados a la compra de inmuebles, beneficiando a 62 familias que escrituraron en el marco de 21 proyectos, y el 27,4% de los 34.371.618\$ destinados a 40 proyectos (compra y obra) que beneficiarían en total a 972 familias. Considerando estas cifras, inferimos que la Política Habitacional de la CBA mejoró en términos absolutos la cuantía de vivienda y soluciones habitacionales producidas en otros períodos, consolidando una tendencia a diversificar su población objetivo a los sectores más carenciados y también a los grupos de poder adquisitivo medio y medio-bajo que no encuentran “soluciones habitacionales” en el mercado, en una decisión política de redireccionamiento de recursos que no son destinados en su totalidad a resolver prioritariamente las situaciones más graves de emergencia habitacional.

LA POLÍTICA DE VIVIENDA SOCIAL DE LA CBA Y LA EMERGENCIA HABITACIONAL

La Ley de Emergencia Habitacional de 2004³¹, contradice algunos lineamientos de las Políticas Habitacionales determinados por la Legislatura de la CBA y las expectativas y obligaciones dispuestas para el cumplimiento de las mismas por parte de la Autoridad Competente del ejecutivo de la CBA. Dicha Ley, elaborada en el ámbito legislativo de la ciudad, entiende por “emergencia habitacional” a la situación en que se encuentran los ocupantes de casas o edificios con sentencia judicial firme de desalojo, utilizados con uso manifiesto de vivienda única y que no posean bienes inmuebles a su nombre, los habitantes de núcleos habitacionales transitorios y asentamientos, los ocupantes de viviendas en situación de

31 Ley 1408 sancionada el 29 de julio de 2004 por la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que declara en

hacinamiento, inhabitables o en estado obsoleto, y la población en situación de calle. Esta Ley constituye un Fondo para la Emergencia Habitacional asignado a programas existentes o creados con el fin de generar “soluciones habitacionales” para los grupos en situación de emergencia habitacional, y crea una Comisión de Vivienda dentro de la Legislatura conformada por legisladores y representantes del ejecutivo, incluyendo uno del IVC. Pero por otra parte, dispone que durante su vigencia (3 años) se suspenden los desalojos de los inmuebles del GCBA utilizados como vivienda y que se realizarán las gestiones correspondientes a efectos de suspender las actuaciones legales iniciadas o por iniciarse en materia de desalojos para los inmuebles pertenecientes al Estado Nacional localizados en el ámbito de la CBA.

Si bien los inmuebles de propiedad del IVC quedan exceptuados de la suspensión de desalojos cuando se trate de ocupantes sin título, estén o no adjudicados a personas y cualquiera sea el grado de su construcción, podemos afirmar que los inmuebles que pudieran formar parte del banco del IVC, incluso aquellos sobre los que actualmente se asientan por ejemplo las villas reconocidas y no reconocidas, no cuentan con la superficie suficiente para el desarrollo y la materialización de los proyectos de viviendas que pudieran poner fin al déficit habitacional de la CBA. Los programas vigentes destinados a la solución de la problemática habitacional, por Ley³² necesitan constituir un “banco de tierras” puesto que es inviable su prosecución sin la disposición de uno sus insumos básicos: la “tierra urbana”. Al no poder el IVC disponer de las tierras que podrían formar parte de su patrimonio bajo la forma del “banco de inmuebles”, sólo le resta adquirir tierras en el mercado para producir vivienda nueva; si el IVC tuviera que iniciar una serie de adquisiciones de inmuebles en el mercado inmobiliario privado (que está exento del alcance de las disposiciones de esta Ley) a efectos de constituir su “banco de tierras”, quedaría a disposición de las reglas del mercado en materia de precios, y probablemente muy acotado puesto que por un lado, los programas del IVC tienen restringida la incidencia del valor del terreno en el total de la operatoria (en algunos casos por ley, en otros por el reducido margen de los subsidios directos o indirectos para el rubro –terreno-), y por el

estado de “emergencia habitacional” a la CBA por el lapso de 3 años.

otro, el mercado inmobiliario de la CBA está en uno de sus momentos de valores más altos³³, lo que hace prácticamente inalcanzable este insumo para las operatorias de Vivienda de Interés Social. Esta es una señal de políticas contradictorias. Más aún, conociendo los antecedentes del fracaso de varias operatorias por la incidencia del valor de los terrenos en el total de las operatorias (ejemplo Casa Propia o Terreno, Proyecto y Construcción).

Las contradicciones de las Políticas Habitacionales prescriptas por la misma unidad del estado en éste caso la legislatura atentan contra la eficacia y la eficiencia de las mismas. Muchas veces es la misma acción del Estado la que pone los escollos para la continuidad de sus propias políticas públicas³⁴. Hemos visto fracasar o al menos desarrollarse ineficientemente muchos programas a raíz de la discontinuidad de las líneas políticas, sea por el cambio de gobierno o de funcionarios dentro de un mismo gobierno, por políticas contradictorias dentro del mismo gobierno, o entre los diferentes niveles de gobierno, o por los altos índices de dependencia de externalidades como el devenir macroeconómico. La reiteración de la necesidad de declarar a la ciudad en estado de Emergencia Habitacional como paliativo temporal y formal de un problema que con la agudización de la crisis socioeconómica tendió a multiplicarse, da cuenta de la profundidad y gravedad de un problema estructural que sin ser atendido mediante políticas sociales integradas dista mucho de ser resuelto.

BIBLIOGRAFÍA CITADA Y CONSULTADA

BOSELLI, T. y VELASCO, E., (2003): "Políticas de Vivienda en la Ciudad de Buenos Aires (1998-2001): bases para la evaluación del desempeño del parque habitacional social" en El desempeño edilicio. La vida de los edificios en el tiempo. R. Dunowicz (comp.), Cuadernos de Cátedra, Ediciones FADU, Bs. As.

32 La Ley N° 1251 de creación del IVC promueve la ejecución del mismo. Este aún está en conformación.

33 Alcanzando los mismos valores en dólares que antes de la salida de la convertibilidad en 2001.

34 Tomamos la definición de "acciones directas" como "aquellas intervenciones en las que el Estado a través de un organismo nacional, provincial o municipal se constituye en el comitente de las obras" (Dunowicz, 2000).

- CASTELLS, M., (1972-4): La cuestión urbana, Siglo XXI Argentina Editores (1º Ed México).
- CATENAZZI, A, Y KULLOCK, D., (1995): "Vivienda y bien público: la operatoria FONAVI" en Revista AREA, FADU-UBA, Bs. As.
- CEDEM-GCBA, (2000): "Desarrollo inmobiliario y déficit habitacional en la Ciudad de Bs. As.", Informe Mensual de la Coyuntura Económica N°1, diciembre.
- , (2001): "Caracterización económico territorial de los barrios La Boca y Barracas", Coyuntura Económica de la Ciudad de Buenos Aires N°4, diciembre.
- CICCOLELLA, P., (1995): "Reestructuración global, transformaciones económicas en la Argentina y reterritorialización de la RMBA. Hacia una ciudad competitiva, globalizada y excluyente", en Revista de Estudios Regionales, N° 43, Universidades de Andalucía, Málaga.
- CLICHEVSKY, N., (2001): "Hábitat Informal en América Latina: entre la permisividad, el desalojo y la regularización" en Territorios N° 6, Bogotá, febrero-julio.
- CONSEJO NACIONAL DE LA VIVIENDA, (2003): "Plan de urbanización en villas y barrios carenciados" en Revista del Consejo Nacional de la Vivienda N° 9, mayo.
- , (2002): "Comisión Municipal de la Vivienda. Nuevas soluciones para problemáticas complejas" en Revista del Consejo Nacional de la Vivienda N° 7, septiembre.
- CUENYA, B. y FALÚ, A., (comps.), (1997): Reestructuración del Estado y Política de Vivienda en Argentina, Colección CEA-CBC, UBA, Bs. As.
- DUNOWICZ, R., WAINSTEIN KRASUK, O., GERSCOVICH, A., PERAHIA, R., (2000): 90 años vivienda social en la ciudad de Buenos Aires, FADU-UBA. Ediciones de Arte Gaglianone. Bs. As.
- FERNÁNDEZ WAGNER, R., (1995): "Aportes para la enseñanza de la problemática de la vivienda en las facultades de arquitectura" en XVI Conferencia Latinoamericana de Escuelas y Facultades de Arquitectura, Montevideo.

INSTITUTO DE LA VIVIENDA DE LA CIUDAD, (2004): página web del GCBA,

www.buenosaires.gov.ar.

LACARRIEU, M., (1995): “Que los conventillos no mueran. Disputas por el espacio barrial” en Políticas Sociales y estrategias habitacionales.

LLADOS, J., (2004): “En la ciudad se instalaron seis nuevas villas” en La Nación, Bs. As., 15 de enero.

LOPEZ, A., (2003): “La nueva gestión pública: algunas precisiones para su abordaje conceptual”, en Serie I: Desarrollo Institucional y Reforma del Estado, Documento N° 68, INAP.

LO VUOLO, R., (1995): “Estabilización, ajuste estructural y política social. Los inocentes son los culpables” en P. Bustos (comp.), Más allá de la estabilidad. Argentina en época de la globalización y la regionalización, Fundación Friedrich Ebert, Bs. As.

MIGNAQUI, I. Y ELGUEZABAL, L., (1997): “Reforma del estado y práctica urbanística. Las intervenciones urbanas recientes en Capital Federal: entre la ciudad global y la ciudad excluyente”, en Hilda Herzer (comp), Postales urbanas de fin de milenio. Una construcción de muchos. Ediciones CBC, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA.

MIGNAQUI I. Y SZAJNBERG D. (2003): “Tendencias en la organización del espacio residencial de la Región Metropolitana de Buenos Aires en los noventa” en Procesos territoriales en Argentina y Brasil (A. F. Alessandri Carlos y R. Bertoncetto comp.), Dep. de Geografía, Facultad de Filosofía y Letras y Ciencias Humanas, Universidad de San Pablo e Inst. de Geografía, FFyL, UBA, Bs. As. y San Pablo.

OSZLAK, O., (1991): “Transformaciones en el mercado de vivienda urbana” en Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano. Estudio CEDES. Editorial Humanitas. Bs. As.

RODRÍGUEZ, C. (1997): “Organizaciones de ocupantes de edificios en Capital Federal: la trama poco visible de una ciudad negada” en Postales de Fin del Milenio. Una construcción de

muchos. Hilda Herzer (comp.) Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA.

SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA, (2004): “Diagnóstico de la situación habitacional urbana” en Revista del Consejo Nacional de la Vivienda N° 12, abril.

SZAJNBERG, D., (1998-2000): “Reestructuración del Estado argentino y política habitacional en la ciudad de Buenos Aires”, informe de Beca SECYT-UBA Iniciación, Bs. As.

-----, (1999): “Las políticas territoriales implícitas en el Estado post-social: el caso de la ciudad de Buenos Aires”. En Actas de Jornadas de Ciencias Políticas de la UBA “Los horizontes y las encrucijadas de la Democracia en América Latina”, Facultad de Ciencias Sociales, UBA, 6 de noviembre.

TOPALOV, C., (1979): La urbanización capitalista; algunos elementos para su análisis, Colección: Diseño: Ruptura y Alternativas, Editorial Edicol, México. (vers. orig. 1972).

TORRES, H., (2001): “Cambios Socioterritoriales en Buenos Aires durante la Década de 1990”, en EURE, Revista latinoamericana de estudios urbano regionales, V. 26, N° 80, Santiago de Chile.

YUJNOVSKY, O., (1984): Claves políticas del problema habitacional argentino (1955-1981), 1º Ed., Colección Estudios Políticos y Sociales, Grupo Editor Latinoamericano, Bs. As.

CUADRO ANEXO N° 0: SINTESIS SOBRE LAS POLITICAS DE VIVIENDAS EN LA CBA

Año	Organismo – Marco legislativo	Observaciones más relevantes
1905	Comisión de Casas Baratas - Ley 4824	Primera iniciativa relevante por la obra materializada. Se disuelve en 1944. La MCBA realiza más de 5000 viviendas.
1945	Administración Nacional de Vivienda –	En 1947 pasó a depender del BHN, el cual adoptó la función de ejecutor

	Decreto 11157	
194 3	Leyes de suspensión de desalojos	
194 6	Prórroga del congelamiento de alquileres	
194 8	Figura de la Propiedad Horizontal – Ley 13512	Posibilita subdivisiones en copropiedad y promueve la edificación en altura
194 9	Régimen de emergencia – Ley 13581	Obliga a propietarios de inmuebles deshabitados a ofrecerlos en alquiler
195 5	Apertura de la producción de vivienda a leyes de mercado	
195 6	Comisión Nacional de Vivienda (CNV)	
195 7	Dirección General de Vivienda con jurisdicción en Capital Federal y Gran Buenos Aires	Depende de la CNV
196 1	Administración Federal de Vivienda	Depende del Ministerio de Economía. Implementa el Plan Federal de Vivienda, en marco de Convenio con Banco Interamericano de Desarrollo
196 3	Caja Federal de Ahorro y Préstamo para la	

	Vivienda	
1965	Secretaría de estado de Planeamiento y Vivienda	En 1966 pasa al rango de Subsecretaría, dependiente del Ministerio de Bienestar Social
1967	Comisión Municipal de la Vivienda (CMV) – Ley 17174	Se implementa también el Plan de Erradicación de Villas de Emergencia (PEVE) asociado a la construcción de conjuntos habitacionales
1972	Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) – Ley 19929 y 21581 – Antecedente Ley 19929/73	Objeto: Atender la necesidad de vivienda de población con ingresos insuficientes para afrontar el costo y financiamiento de una vivienda económica. Recursos: aportes de los trabajadores, y recuperos de inversiones. Cumplía con estrategias de integración social (financiamiento de la vivienda, largos períodos de amortización sin ajuste de capital a bajas tasas de interés, mediante subsidios que redistribuían el ingreso a través de la provisión de vivienda al sector popular), y de regulación económica, pues la construcción masiva de viviendas por parte de empresas privadas, favorecía la industria de la construcción. Separa los roles de los actores de la Política Habitacional: la Secretaría de Vivienda como responsable de las políticas y los Institutos Provinciales y CMV como ejecutores en sus jurisdicciones. Los recuperos, con las medidas económicas de los ochenta y al deteriorarse las condiciones socioeconómicas de la población, se ven dificultados.
1974	Plan Alborada	Reemplaza al PEVE y plantea transformar las villas en lugar de erradicarlas

1084	Prog. Recup La Boca	La CMV crea el primer programa destinado a la población de ese barrio.
1984/1987	Secretaría de Vivienda y Ordenamiento Ambiental	- La SVOA depende del Ministerio de Salud y Acción Social - Diversificación del origen de los fondos FONAVI
1990	Decreto 1001 del PEN	Pone en venta inmuebles fiscales ociosos y promueve la regularización dominial de los ilegalmente ocupados
1990-91	Comisión de Tierras Fiscales (Programa Arraigo) Leyes 23697, 23967, 24146, modif. Ley 24264 y decretos 407/91 y 2137/91	Depende directamente del Poder Ejecutivo Nacional y es el organismo de aplicación de planes de regularización dominial de los bienes del Estado a favor de ocupantes que acreditasen más de 3 años de antigüedad con fines de residencia única
1992	Pacto Federal – Ley 24130	Se descentralizan los fondos FONAVI a las provincias y la Cap. Fed., así como la competencia de definir planes y programas. La CMV empieza a diversificar sus población objetivo, gestión de operatorias, tipologías y localizaciones. Operatoria Financiamiento Compartido.
1994	Ley Nac. de Emergencia Habitacional - Ley 24374	Establece el régimen de regularización dominial de inmuebles privados
1995	Sistema Federal de la Vivienda – Ley 24464 Ley 24441 (figuras de letras hipotecarias,	Este sistema se integró al FONAVI para coordinar, promover y evaluar la acción de IPV y CMV. La política económica y las transformaciones estructurales de la administración estatal posibilitan nuevos mecanismos financieros para la construcción

	fideicomiso, leasing)	de vivienda, articulando la acción pública y la privada, dirigidos a grupos con capacidad de repago
1996	Autonomía de la CABA. CMV pasa a depender de la misma	Se inicia en la CMV un proceso de acomodamiento a la nueva situación jurídico-administrativa. Se diversifican las operatorias según el perfil socioeconómico de los destinatarios y el origen de los fondos (Programa Casa Propia, originado en 1996 y activado entre 1998 y 1999)
1998	-Ley 148 - Privatización del BHN	- La Ley declara de atención prioritaria la problemática habitacional de las villas y núcleos habitacionales transitorios, la CMV crea entonces el Programa Nuevas Urbanizaciones que trabaja sobre el concepto de radicación.
1999	Ley 177	Conforme a la misma, la CMV crea el Programa de Mantenimiento y Rehabilitación de Conjuntos Urbanos, armando una comisión para resolver el problema de los barrios administrados por la CMV con dificultades para la escrituración de las unidades funcionales
2000	Ley 324	- DE acuerdo a la ley, la CMV integra la unidad ejecutora del Programa de recuperación de la traza de la ex autopista AU3, operatorias de recuperación patrimonial, desarrollo y recuperación urbana y soluciones habitacionales
	Ley 341	De acuerdo a esa ley Emergencia Habitacional, la CMV implementa el Programa de Autogestión y emergencia habitacional, operatoria dirigida a resolverla, otorgando subsidios o créditos con garantía hipotecaria, dirigidos a organizaciones sociales principalmente (cooperativas)

	Operatoria Terreno, Proyecto y Construcción	Operatoria cofinanciada entre oferente de terreno y proyecto y CMV
2003	Instituto de la Vivienda de la Ciudad (IVC) – Ley 1251	Reemplaza a la CMV por el IVC

Elaboración propia a partir de leyes y decretos citados y de bibliografía consultada: Yujnovsky (1984), Catenazzi y Kullock (1995), Cuenya (1997), Szajnberg -Informes de Beca SECYT Iniciación (1998-2000), Dunowicz y otros (2000), Clichevsky (2001), Boselli y otros (2003).

CUADRO ANEXO N° 1: PRODUCCIÓN DE VIVIENDA DE INTERES SOCIAL CON RECURSOS FONAVI

Jurisdicción			Períodos quinquenales						
			1976-1980	1981-1985	1986-1990	1991-1995	1996-2000	2001-2005	Total
Viviendas y soluciones habitacionales (1) producidas con	CBA	Cantidad	5500	7452	3162	1853	3254	925 (3)	22146
		Incidencia (%) lustró	24,84	33,65	14,28	8,37	16,69	4,18 (3)	100
		Viviendas al año	1.100	1.140	632	371	651	462 (3)	784
	Provincia Bs. As.	Cantidad	8.815	17.316	21.031	23.489	46.833	4.586 (3)	122.070
		Incidencia (%) lustró	7,22	14,19	17,23	19,24	38,37	3,75 (3)	100

recursos FONAVI		Viviendas al año	1.763	3.463	4.698	9.367	2.293	4.521 (3)	4.298
	Argentina	Cantidad	83.148	144.860	149.453	190.502	258.650	57.185 (3)	883.798
		Incidencia (%) lustró	9,4	16,39	16,91	21,55	29,26	6,47	100
		Viviendas al año	16.630	28.972	29.891	38.100	51.730	2.852 (3)	28.029
	CBA	Monto (\$)	20.353.757 (2)	311.364.633	91.091.602	66.997.236	56.940.325	22.857.959 (4)	569.605.512
		Incidencia (%) lustró	3 (2)	55	16	12	10	4 (4)	100

Inversión FONAVI en (\$)		Promedio anual	20.353.757 (2)	62.272.926	18.218.320	13.399.447	11.388.065	7.619.319 (4)	21.907.904
		Monto (\$)	69.291.383 (2)	475.389.740	588.675.880	488.538.815	630.771.053	254.932.789 (4)	2.508.589.660
	Provincia Bs. As.	Incidencia (%) lustro	2,5 (2)	19	23,5	19,5	25	12 (4)	100
		Promedio anual	69.291.383 (2)	95.277.948	117.735.176	97.705.763	126.154.211	84.977.596 (4)	21.907.904
		Monto (\$)	892.271.439 (2)	3.948.366.903	4.752.630.123	3.898.454.755	4.361.378.807	1.753.290.338 (4)	19.606.592.365
	Argentina	Incidencia (%) lustro	4,5 (2)	20	24	19	22	10 (4)	100
		Promedio anual	892.271.439 (2)	7.896.773.381	950.526.025	779.690.951	872.315.761	584.430.113 (4)	754.099.706

1) Por soluciones habitacionales el FONAVI entiende a la conjunción de lotes y servicios, núcleos húmedos, terminaciones y ampliaciones, entre otros. (2) De este quinquenio se posee información solamente correspondiente al año 1980 en materia de montos de inversión. (3) La información en materia de cantidad de viviendas producidas sobre el quinquenio 2001-2005 contiene sólo datos del período 2001-2002. 4) La información sobre el quinquenio 2001-2005 incluye datos en materia de inversión correspondientes al período 2001-2003.

Elaboración propia en base a información difundida por la Dirección de Control de Gestión del FONAVI y la Dirección Nacional de Programas Habitacionales.

CUADRO ANEXO N° 2: SÍNTESIS COMPARADA DE OPERATORIAS CMV DESDE SU CREACIÓN HASTA SU REFORMULACIÓN COMO IVC

Denominación de los Programas: 1- FONAVI (*acción directa –operatoria tradicional-*); 2- MCBA; 3- *Ex barrios MCBA*; 4- *Programa de rehabilitación del hábitat de La Boca*; 5- *Financiamiento compartido*; 6- *Programa Casa Propia*; 7- *Plan Radicación, Integración y Transformación de Villas y Barrios Carenciados (PRIT)*; 8- *Programa de Rehabilitación y mantenimiento de conjuntos y barrios construidos por la CMV*; 9- *Programa de recuperación de la traza ex AU 3*; 10- *Programa de rehabilitación Colonia Sola*; 11- *Terreno-Proyecto y Construcción*; 12- *Programa Autogestión de la Vivienda (PAV)*

Progra	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12

ma												
Leyes marco	17174/67, 21581/77, 24130/92			17174/67, 525	17174/67, 21581/77, 24130/92	17174/67, 24130/92 A 861/98	148/98, 403 /00, 17174/67	177/99, 623/01 625/98	324/99	459/00	17174/67, 21581/77, 24130/92	17174/67, 341/00 964/02
Antecedentes				Programa Recup Boca/ Prosur			Progr.Nuevas Urbaniz. Plan Piloto Villa 6 (1984)	Programa s para conjuntos construido s por CMV			- Casa-Propia	- Progr.Autogestión y Emerg. Hab. (2002) - Casa-Financ. Compart.
Implementación	1967/en curso	1967/en curso	1967/en curso	1984-en curso	1991/2001	1996 origen, implement	1998-99/en curso	1999/en curso	2000/en curso	2000/en curso	2000/en curso	2000/en curso

						. 1998 - 1999						
Sub- progra ma	PEVE/ BHN IMOS	MCBA - CBA- IMOS; MCBA - BID; Plan municipal		Reciclaje de convent.; compra de Inmuebles a Reciclar; Viviendas nuevas		Cofinancia c; Privado; Const. (relocaliz.) paralizada; s	Apertura calles; Viv. colectivas (relocaliz.) ; Vivienda Individual		Crédito indiv. P/ compra viv.; venta inmueb. a ocupantes; Construc. viv. nueva; Subsid. Autoconstr.			
Tenden cias de localiza ción	Flores, La Boca, Pompeya, Pque Avellane da,	Belgrano, Flores, La Boca, Matadero s, Parque V. Avellaned			Balbanera Caballito, Colegiales , Flores, Floresta, Mataderos		Flores, Pque Avellaned a, Villa Lugano, Villa	Flores, Parque Avellaned a, Pompeya, Villa	Saavedra, Pompeya Coghlan, Belgrano, V. Crespo, Balvanera,		Libre. Según propuesta del oferente del	Libre. Según elección de las cooperativ as y

	Gral Pueyr. V. Lugano, Villa Luro, Soldati, GBA	a, San Cristobal, Villa Lugano, GBA			, Nuñez,P. Chacab, Saav., San Crist, Boca V.Lug, V. Luro		Soldati	Lugano, Villa Luro, Villa Soldati	Parque Patricios		terreno	oferta del mercado
Adjudicación	Directa			Directa	Directa	Libre elección			Libre elección		Sorteo	Libre elección
Tipología principal	Torre, tira, duplex, E/media	Tira, torre, pabell.		Conventillo	Torre, prop. Horiz..e/ medianera	Torre	Viv. colect, autoconstr, viv. cáscara	Preexist.	Preexist.	Preexist.	Prop. Horiz..e/medianera	libre
Población objetivo	Familias bajos ingresos	Familias bajos ingresos	Familias bajos ingresos	Preexistente	Familias bajos ingresos	Clase media sin acceso	Preexistente	Preexistente	Preexistente	Preexistente	Clase media sin acceso	Flias.desalojadas, aflias. en

						crédito priv.					crédito priv.	hoteles GCBA
Estrat.	100%	100%		100%	60 a 90%	- 80% FONAVI, 15%comp r. + 5%		100%				
Financ.	Estado (FONAVI y CMV)	Estado (CMV)	(CMV)	estado (CMV)	estado (FONAVI), 10 a 40% cooperativ	CMV. - 80% banco priv, 20%comp r.	FONAVI	Priv, p/ si supera precio FONAVI el resto es subsidio CMV	CMV	CMV	CMV	Entre 80% y100% Estado (CMV) y privados
Ingreso adquirie nte				más de \$ 850		- Hasta \$ 2000 - más de \$ 2000			- menos de 1200 - extrema pobreza			más de \$700 (arriba delínea pobreza)
Escritur	5489	12373	8142	55	1228	20	2524	No	42 (parcial)	No	554	40

a												(aprox.)
Precio						- 750/775					700	
\$ / m2	457			600		- 825					750 tope	variable
Cuota						450\$						
aprox.				250 \$		hasta \$					350 \$	variable
Tasa de						4% y			4% y			
interés				4%		13%			subsidios		4% y 7%	0% a 4%
Plazos				20 años		20 años			20 años		20 años	30 años
Origen				Mercado/					Estado/P			
tierras				Particular				Estado/Pa	articulare			
				es			Estado	rticulares	Estado	s	Mercado	Mercado
Actores	Estado/		Estado/	Empresas	Empresas		Estado/			Estado/P		Estado/
	Empres	Estado/	/	/		Empresas	Estado/Pa	Estado/	Estado/	articulare	Estado/	Equip.Tec
	as/Partic	Empresa	Particular	Partic/Aso	Estado/Co	/Particular	rticulares/	Particular	Particulare	s/	Empresas	n.Intedisc.
	s/ Partic.	es	c Civil	operativas	es	Asoc. Civiles				Asociació	/Cooperati	/ Asoc
										n Civil	vas	Civil

Financi						-Cofinanc.		Cofinanc.				
amiento	Estatal	Estatal	Estatal	Estado	Cofinanc.	-Privado	Cofinanci.	Estado	Cofinanc.	Estado	Estado	Estado

Elaboración propia a partir de información difundida por CMV e IVC, la Dirección General de Estadísticas y Censos del GCBA, y bibliografía consultada: Dunowicz y otros (2000), Boselli y otros (2003).

CUADRO ANEXO N° 3 PERSONAS SIN TECHO ASISTIDAS POR EL GCBA

Personas sin techo a las que el Programa del Área de Política Habitacional y Emergencia Social de la Secretaría de Desarrollo Social del GCBA brinda asistencia habitacional				
Alojamiento	Año 2000	Año 2001	Año 2002	Año 2003
Hoteles	4832	4354	9055	8548
Hogares de tránsito	255	282	288	380
Hogares por convenio con ONG´s	255	423	327	417
Total	5342	5059	9670	9345
Entrega material de construcción a familia en villas, barrios carenciados y núcleos habitacionales transitorios	5084	14771	11974	5100

Elaboración propia con información difundida por la Dirección General e Estadísticas Censos, GCBA

CUADRO ANEXO N° 4 EVOLUCIÓN ANUAL DE LA EJECUCIÓN DE LOS RECURSOS PRESUPUESTARIOS, SEGÚN FUENTE Y MONTO

Evolución de ejecución de recursos presupuestarios CMV e IVC a partir de la autonomía de la CBA				
Año	Ingresos propios (CMV-IVC) en (\$)	Ingresos Gobierno	Ingresos del GCBA en (\$)	Total en (\$)

		Nacional en (\$)		
		(3)		
1997	3.500.000	28.000.000	14.000.000	45.500.000 (9%)
1998	7.500.000	41.000.000	12.000.000	60.500.000 (12%)
1999	5.000.000	49.000.000	24.500.000	78.500.000 (15%)
2000	3.000.000	42.500.000	20.000.000	65.500.000 (13%)
2001	2.000.000	21.000.000	34.000.000	57.000.000 (11%)
2002	850.000	18.500.000	26.000.000	43.350.000 (9%)
2003	1.000.000	24.000.000	43.000.000	68.000.000 (13%)
2004	8.000.000	6.500.000	74.500.000	88.850.000 (17%)
				(1) 124.350.000(2)
Total	30.850.000 (6%)	230.500.000 (45%)	248.000.000 (49%)	509.350.000 (100%)

(1) Presupuesto ejecutado en el primer semestre. (2) Proyección estimada anual compuesta por el presupuesto ejecutado en el primer semestre más 5.500.000\$ del BID, 11.000.000\$ de recuperos de créditos y 19.000.000\$ disponibles del ejercicio anterior. (3) Desde 1998 el cupo de coparticipación federal para la CBA fue de 1,3%.

Elaboración propia en base a información provista por el IVC y difundida por la Secretaría de Hacienda y Finanzas del GCBA.

CUADRO ANEXO N°5: COMPARATIVA LEYES DE CREACIÓN CMV E IVC

Tema	Ley 17174 (CMV)	Ley 1251 (IVC)
Creación/ Transformación	Creación CMV	Transformación CMV en IVC, continuador jurídico del primero, mantiene personal, estructura funcional, y normativa vigente
Autarquía	Organismo Autarquico	
Jurisdicción	Capital Federal + AMBA	Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Ente formulador de políticas	Gobierno Nacional aunque la Municipalidad responde por las operaciones de la CMV	Gobierno Ciudad de Bs. As.
Funciones / Programas y Acciones	Planificar y desarrollar planes de acceso a vivienda, urbanización de tierras y promoción y desarrollo de vida comunitaria de sus habitantes	
		Promocionar la demanda mediante políticas de crédito instrumentadas con recursos propios o entidades financieras oficiales
		Sostener y promover políticas y acciones autogestivas y cogestivas de sectores organizados colectivamente
		Financiar la oferta con financiamiento o cofinanciamiento con entidades financieras oficiales

		Planificar la urbanización de villas, asentamientos y núcleos habitaciones transitorios
		Ejecutar políticas de planificación integral en coordinación con organismos con competencia en AMBA
		Promover el alquiler social
		Creación de un banco de inmuebles con inmuebles del GCBA, estado nacional, provincial, municipal o privados que transfieran al IVC
Operacione		Administrar fondos
	Adquisición o transferencia de bienes muebles o inmuebles	
	a empresas consecionarias o estatales	al GCBA
	Expropiación de inmuebles	
	Celebrar convenios con organismos nacionales, provinciales, privados, autárquicos	
		y regionales, de los que puede además recibir subsidios, fianzas y garantías
	Tomar dinero prestado de bancos o instituciones públicas extranjeras u organismos de crédito internacional,	
	previa autorización poder ejecutivo	previa autorización poder ejecutivo + Legislatura
	Tomar dinero prestado de instituciones provinciales, mixtas, o privadas	
		de al que además puede recibir subsidios

s / Facultades	previa autorización poder ejecutivo	previa autorización poder ejecutivo + Legislatura
	Aceptar donaciones o legados	
		Otorgar créditos hipotecarios, subsidios y derechos a personas físicas
		Estructurar y participar de fideicomisos
		Organizar y participar de congresos y eventos
		Elaborar y editar publicaciones
		Ejecutar estudios de necesidades relativas a la vivienda
Patrimonio / Capital / Recursos		La totalidad del patrimonio de la CMV
	Fondos Municipales	
	Aportes del estado nacional	
	Donaciones y legados	
	Fondos resultados de operaciones	
	Bienes muebles o inmuebles transferidos por el estado nacional, provincial o municipal	
	Demás muebles o inmuebles que adquiera	
		o produzca
	Fondos obtenidos por créditos nacionales o extranjeros	
	Retribuciones por servicios prestados	
	Fondos FONAVI	

		70% de las utilidades de la ley 538 (ley de apuestas)
	Cualquier otro recurso	
Administración/ Dirección	Directorio presidido por intendente y secretarios	Presidente y Directores
Deberes y facultades/ atribuciones del directorio	Nombrar, remover y trasladar al personal	
	Establecer la estructura organico funcional y el reglamento interno de la administración	
	Dictar el régimen de escalafón, remuneraciones, servicios sociales, reglamento de disciplina	
	Fijar precios o alquileres o demás condiciones de arrendamiento o venta de sus inmuebles teniendo en cuenta la protección y promoción del núcleo familiar.	
		organizar, administrar y dirigir al IVC
	Remitir al ejecutivo un balance general, memoria, blance de ingresos y egresos para su examen y aprobación	
	Mensualmente	Trimestralmente
	Autorizar al presidente a suscribir contratos	
	Delegar en funcionarios la firma de el dictado de actos administrativos	
	compraventa o arrendamiento	
Adquirir letras de tesorería u otros valores de bancos		
	Proponer al Poder Ejecutivo la sanción de normas reglamentarias	

		Autorizar y aprobar licitaciones, concursos y contrataciones directas
		Reglamentar la presente
		Autorizar la cuenta de gastos
Deberes y facultades/ atribuciones del Presidente del directorio		Actuar como presidente del IVC
	Ejercer la representación legal	
	Presidir las reuniones del directorio con voz y voto y convocarlo a sesiones extraordinarias	
	Ejercer poder disciplinario sobre todo el personal	
	Ejercer facultades necesarias para la administración y dirección	
		Velar por la buena marcha de la administración
		Suscribir contratos
		Elevar para la aprobación del directorio la aceptación de subsidios, hacer renunciaciones, quitas, renunciar a prescripciones adquiridas hacer acuerdos extrajudiciales etc
Contrataciones	De acuerdo al régimen de contrataciones de la Municipalidad/ C.A.B.A.	
Control	Ley orgánica municipal 1260	Auditoría general de la CABA
		Contribuir al acceso a la vivienda digna a todos los habitantes de la CABA imposibilitados por razones económicas a acceder por medios del sector privado

Principios generales		Reducir mediante políticas activas el déficit habitacional, de equipamiento comunitario, infraestructura y servicios
		Promover el ejercicio del derecho a la vivienda de los habitantes de la CABA
		Promocionar la demanda y estimular la oferta
		Integrar áreas del gobierno en gestión de políticas de hábitat y vivienda
		Garantizar la regulación dominial de los destinatarios de las operatorias
		Contribuir al fortalecimiento del sistema federal de vivienda, impulsando acciones conjuntas
		Optimizar la administración de la cartera crediticia para generar recursos

Elaboración propia con base en normativa de la CMV y el IVC