

Buenos Aires, 5 de julio de 2006.-

## ***Informe de Situación*** ***Desalojos de “Nuevos Asentamientos Urbanos”***

### **1.- Introducción**

En las últimas décadas, se ha tornado un espectáculo frecuente observar las plazas, los baldíos, los bajo autopistas y espacios libres de la ciudad ocupados por viviendas informales, construidas con cartones, nylons, maderas y otros materiales precarios, cuyos moradores transitan por la urbe recolectando los deshechos que produce la ciudad *formal*. No se trata de fenómenos novedosos o de hechos aislados, sino de un “paisaje” que se ha instalado en el entramado urbano, con características propias y tendencia a la perdurabilidad y el crecimiento.

La crisis socioeconómica que sufrió el país desde mediados de la década del 90 impactó significativamente en los sectores medios y bajos de la población, producto de una distribución regresiva del ingreso. Esta situación se agravó de manera drástica a fines del año 2001. De acuerdo a las estadísticas del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) los hogares por debajo de la línea de pobreza pasaron del 23,5% en mayo de 2001 al 37,7% en mayo de 2002. Si se considera por número de habitantes los pobres representaban el 35,4% en el 2001 y aumentaron al 49,7% en el 2002. En cuanto a la indigencia, el índice se elevó de 12,2% en el 2001 al 22,7% en el 2002<sup>1</sup>

La escasa generación de empleo y el deterioro creciente de las condiciones laborales tuvo un impacto relevante sobre el desempleo -que creció un 156,3%- y el subempleo que se elevó un 115,4%, en la década referenciada. A su vez, en octubre de 2001, la desocupación pasó a un 18,3% y a un 21,5% en mayo de 2002. El indicador de pobreza saltó, en 2002, al 54,3% para descender en el segundo semestre de 2004 al 40%, muy por encima

---

<sup>1</sup> Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Por una niñez sin trabajo infantil. 2005.

del umbral registrado a lo largo de los 90. A su vez, en el año 1995, la proporción de hogares pobres aumentó en un 27%<sup>2</sup>.

La modernización excluyente<sup>3</sup> adoptó formas territoriales cada vez más radicales, ilustradas de manera emblemática por el proceso de autosegregación de las clases medias superiores, a través de la expansión de las urbanizaciones privadas (countries, barrios privados), así como por la segregación forzada de un amplio contingente de excluidos del modelo, que se reflejó en un crecimiento exponencial de las *villas de emergencia* y en la multiplicación de asentamientos y otros hábitat precarios.

En el año 2002 el parque habitacional de la Ciudad alcanzaba a 1.200.000 unidades y contaba con un 48% de viviendas de buena calidad, un 26% de viviendas aceptables, un 13% de unidades a las que se les había otorgado un destino diferente al de vivienda y otro 13% de viviendas de deficitaria calidad. Las situaciones deficitarias por hacinamiento o carencias de vivienda afectaban a unas 400.000 personas en riesgo habitacional de las cuales un 51% pertenecía al nivel socioeconómico bajo, un 34% al segmento medio bajo y un 15% al segmento medio<sup>4</sup>.

En el cordón sur donde vive el 31% de los porteños se concentra el 60,2% de personas con NBI de la ciudad, mientras que en el noroeste -que concentra el 23% de la población- solo vive el 10% de los que tienen necesidades básicas insatisfechas en la ciudad<sup>5</sup>.

Correlativamente, la población que habita en villas de emergencia aumentó un 300% entre 1983 y 1991 y un 150% adicional en la última década, alcanzando en la actualidad una cifra superior a las 120.000 personas. Por otra parte hay 200.000 personas que ocupan inmuebles tomados y otras 70.000 viven en inquilinatos. También hay 70.000 en hospedajes o alojamientos y 120.000 alojadas en viviendas de familiares, habitaciones rentadas o hacinadas en vivienda propia, todo lo cual informa que el 20% de los habitantes de la ciudad se halla en una situación habitacional deficitaria<sup>6</sup>.

---

<sup>2</sup> Lozano Claudio. Los problemas de la distribución de ingresos y el crecimiento de la Argentina actual, Buenos Aires, IDEF, 2005.

<sup>3</sup> Maristella Svampa La sociedad excluyente. Taurus. 2005.

<sup>4</sup> Documento Técnico del Plan Estratégico. Gobierno Ciudad de Buenos Aires. 2003.

<sup>5</sup> Idem anterior.

<sup>6</sup> Documento Técnico del Plan Estratégico. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. 2003.

La pobreza urbana articula diversas *estrategias* habitacionales que van dejando sus huellas en la Ciudad e imprimiéndole una nueva fisonomía al espacio urbano. Una de las manifestaciones espaciales de esta pobreza la constituyen los *asentamientos* que se conforman en predios de antiguas fábricas abandonadas, terrenos vacantes, bajo autopistas y plazas. Estos espacios constituyen el nuevo y precario hábitat de un universo de familias que, a pesar de su evidente *exposición*, resultan *invisibles* para las políticas oficiales.

Si bien en una primera mirada pareciera que la pobreza todo lo iguala, un análisis más detenido nos revela que estos *asentamientos* presentan notas distintivas y características diferenciadas que nos permiten delinearlos como una forma nueva de habitar el suelo urbano.

A diferencia de las villas tradicionales, la mayoría de estos *asentamientos* se emplazan en terrenos que presentan características topográficas inadecuadas para su urbanización (terraplenes de ferrocarril, bajo autopistas, etc.). Las construcciones son muy precarias y no reúnen niveles mínimos de consolidación. Carecen de infraestructura y de los servicios más elementales.

A la precariedad de este hábitat se adiciona como otra nota distintiva, la inseguridad en materia de tenencia que soportan sus ocupantes, toda vez que la mayoría de estos enclaves se emplazan sobre terrenos de dominio privado con un riesgo de desahucio muy alto, circunstancia que indudablemente contribuye a agravar los niveles de vulnerabilidad detectados.

En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se han podido detectar alrededor de veinticuatro (24) nuevos asentamientos precarios. De este universo relevado, cinco (5), se encuentran en situación de desalojo, por lo que la amenaza de lanzamiento alcanza a más de seiscientos cincuenta (650) familias en situación de vulnerabilidad.

## **2.- Los denominados “Nuevos Asentamientos Urbanos”**

Los denominados “Nuevos Asentamientos Urbanos” (NAU), constituyen procesos informales de “ocupación” de predios o inmuebles -privados y/o públicos- por familias de escasos recursos.

Una de las características que presentan es la falta de organización y planificación previa a la ocupación.

Estos enclaves surgen de manera espontánea como alternativa a una acuciante problemática habitacional que no encuentra solución a través de otros mecanismos o circuitos regulares. Este hábitat precario y diferenciado constituye el refugio de miles de familias, en una ciudad que no les ofrece otras alternativas de localización.

Alguna vez el eufemismo oficial utilizó el calificativo “*emergencia*” para denominar a las villas -conocidas hasta entonces como *villas miseria*- asignándoles un carácter transitorio y coyuntural del que en realidad carecieron. Así también, los asentamientos urbanos son oficialmente denominados “*nuevos asentamientos*”, pese a que -en algunos casos- su existencia se remonta a varias décadas.

Esta Defensoría del Pueblo ha podido detectar, por lo menos veinticuatro (24) NAU en la Ciudad de Buenos Aires. El registro efectuado constituye apenas un muestreo y no agota el universo total de enclaves que se emplazan en el ejido metropolitano. Los datos relevados fueron obtenidos en diversos trabajos de campo realizados por personal de la Oficina de Derecho a la Vivienda de este organismo o surgieron de intervenciones puntuales en las que se abordaron problemáticas particulares y/o sectoriales de algunos de los asentamientos que se detallan. La carencia de información estadística u oficial sobre estas manifestaciones espaciales de pobreza dificulta la posibilidad de tener una mirada integral del fenómeno.

| <b>Ubicación</b>  | <b>Nombre</b>   | <b>Cantidad de Familias*</b> |
|---|-----------------|------------------------------|
| <b>Suárez y Pedro de Mendoza (La Boca)</b>  | S/Nombre        | 100                          |
| <b>Lamadrid y Pedro de Mendoza (La Boca)</b>  | S/Nombre        | 100                          |
| <b>Avda. España 1800</b>  | Rodrigo Bueno   | 500                          |
| <b>Avda. Lacarra y Avda. Roca</b>   | Autopista AU 7  | 700                          |
| <b>Terrenos Ferroviarios Caballito</b>  | S/Nombre        | S/D                          |
| <b>Avda. Lacarra 2049 (entre las calles Santander, Fernández y la Avda. Santiago de Compostela)</b> | Lacarra         | 40                           |
| <b>Avda. Pinedo entre Suárez y Quinquela Martín</b>   | Nueva Esperanza | 55                           |
| <b>Avda. Riestra entre Portela y Mariano Acosta (Bajo Flores)</b>                                   | Los Pinos       | 250                          |
| <b>Avda. Piedrabuena y las vías del Ferrocarril</b>   | Barrio Obrero   | 27                           |
| <b>Miralla 3953 (Villa 20, Lugano)</b>  | S/Nombre        | 12                           |
| <b>Francisco Cruz, Pola, Escalada y Chilavert (Villa 20)</b>  | S/Nombre        | 100                          |
| <b>Manzana 28, Villa 20 (Lugano)</b>  | S/Nombre        | 100                          |
| <b>Avda. Piedrabuena y Zuviría (Manzana 32 - Villa 15)</b>  | S/Nombre        | 170                          |
| <b>Avda. Piedrabuena y Zuviría (Manzana 26 bis - Villa 15)</b>                                      | S/Nombre        | 130                          |
| <b>Agustín Magaldi y Riachuelo</b>  | S/Nombre        | 55                           |
| <b>Vélez Sarsfield 1988</b>   | Vélez Sarsfield | 15                           |
| <b>Puente Alsina y Riachuelo</b>  | El Pueblito     | S/D                          |
| <b>Puente Bosch (frente a Villa 26)</b>   | Puente Bosch    | S/D                          |

|  |                               |     |
|--|-------------------------------|-----|
| <b>Calle Iguazú. Villa 21.24<br/>(Barracas)</b>                | La Toma                       | S/D |
| <b>Río Cuarto y Avda. Zabaleta<br/>(Barracas)</b>              | Villa La Robustiana           | S/D |
| <b>Ciudad Universitaria (Pabellón II)</b>                      | Villa Ciudad<br>Universitaria | 76  |
| <b>Fraga 850 (esq. Avda. Forest)</b>                           | Chacarita                     | 120 |
| <b>Avda. Bermejo y Avda. Gral. Paz<br/>(frente a Villa 19)</b> | Bermejo                       | 60  |
| <b>Caballito</b>   | Ex Fábrica Morixe             | 42  |

\* el número de familias consignado es aproximado

Estos enclaves urbanos presentan un hábitat básicamente determinado por el tipo de espacio físico al que acceden. En algunos, los emplazamientos se ubican en terrenos libres y espaciosos, circunstancia que facilita la construcción de viviendas -que, aunque precarias- cuentan con dimensiones adecuadas para desarrollar la convivencia. En otros -ubicados en los bajo autopistas o en los terraplenes de vías de ferrocarril- el terreno apto para construir se encuentra restringido, lo que condiciona y acota el tipo de viviendas que se pueden emplazar y la calidad del hábitat.

Las *casillas* o *ranchos* son de chapa y cartón, los techos se improvisan con bolsas, plásticos y cartones y los pisos son de tierra o cascotes apisonados. El nivel de consolidación de las construcciones es mínimo o directamente inexistente y el índice de hacinamiento que se registra es elevado. Carecen asimismo de infraestructura y de los servicios más elementales (agua potable, electricidad, gas o disposición de excretas).

Como estos enclaves se ubican en cualquier intersticio libre o vacante de la ciudad, resulta frecuente que se emplacen sobre basurales a cielo abierto, *pegados* a las vías del ferrocarril o al riachuelo, en lugares inundables, contaminados o con peligro de desmoronamiento. Por lo que otra nota distintiva que presentan estos asentamientos está constituida por el alto nivel de exposición de su población a riesgos que afectan su salud y/o su integridad física, como el peligro de derrumbes y/o desmoronamientos; incendios por el deficitario tendido eléctrico; riesgo por emanaciones tóxicas de residuos químicos o inflamables y riesgo sanitario por la deficiente provisión de agua potable, la inexistencia de una adecuada

disposición de excretas, la falta de control de plagas y roedores y la contaminación del suelo.

Por último, la titularidad -pública o privada- de las tierras ocupadas reviste una cuestión fundamental, en especial para el abordaje y resolución de esta problemática social. No solo tiene incidencia en la falta de consolidación del hábitat sino que la determinación del dominio resulta un necesario condicionante a la hora de articular estrategias habitacionales de corto, mediano y largo plazo, alguna de las cuales necesariamente importará el forzado traslado de la población asentada.

## **2.1.- Asentamiento “Nueva Esperanza”**

El asentamiento “Nueva Esperanza” se encuentra ubicado al pie del terraplén sobre la vía electrificada nro. 4, del Ferrocarril General Roca (corredor Constitución-Temperley), lindero a la avenida Pinedo, entre las calles Suárez y Benito Quinquela Martín, a la altura de la Estación de Carga “Sola”, de esta Ciudad. En el mismo se alojan alrededor de 55 grupos familiares, entre los que se registran más de 50 menores de edad. Según manifiestan los ocupantes, algunas familias residen en el asentamiento desde hace aproximadamente 16 años.

El barrio carece de la más básica infraestructura en materia de servicios -encontrándose sus habitantes privados de luz eléctrica, agua potable y gas natural-. Las condiciones de habitabilidad son deficientes. Las familias habitan en casillas precarias dispuestas en forma paralela a la línea ferroviaria, construidas entre la vía pública y el terraplén de tierra que se alza a dos metros de la vereda, de forma tal que la superficie de cada vivienda no supera los quince (15) metros cuadrados.

La precariedad de las casillas es extrema. En su mayoría se encuentran construidas con materiales de deshecho, maderas, cartones, nylons u otros remanentes. Los pisos son de tierra, piedra o cascotes.

El lugar donde se disponen las viviendas -aproximadamente a 4 metros por debajo del nivel de las vías del ferrocarril- es altamente inseguro para sus habitantes. La escasa distancia que separa las viviendas de los rieles y del límite operativo de la formación vial constituye una situación de grave riesgo para la

integridad física de las personas que allí habitan. De hecho, un hipotético descarrilamiento de la formación, tendría consecuencias fatales para la población asentada. Asimismo, el desprendimiento de piedras y otros materiales que produce el ferrocarril cuando circula constituye también una causa probable de accidentes y lesiones.

Sin embargo éste no es el único riesgo que presenta la ubicación de las viviendas dentro de la denominada zona de seguridad vial. El cúmulo de residuos acumulados entre los carriles así como la presencia de desagües clandestinos y aguas servidas ocasionan el anegamiento de las vías y la desconsolidación del terraplén, resultando en un alto peligro de accidentes para los pasajeros y empleados de la empresa transportista.

Un informe producido por la Policía Federal Argentina señala que -en este punto de la línea férrea- se han verificado ya varios accidentes fatales, toda vez que, además de los riesgos referenciados, muchos de los ocupantes del asentamiento atraviesan las vías por cruces clandestinos ubicados a esa altura del entramado férreo<sup>7</sup>.

Los terrenos donde se asienta el barrio, si bien se encuentran concesionados a la Empresa Transportes Metropolitanos -a la que se transfirió el uso y goce del inmueble-, integran el dominio del Estado Nacional (Organismo Nacional de Administración de Bienes -O.N.A.B.E.-).

A raíz de la problemática habitacional y la falta de asistencia social de los pobladores, esta Defensoría dictó -con fecha 18 de mayo de 2005- la Resolución nro. **1566/05** por la que recomendó al Instituto de Vivienda y a la entonces Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que arbitren -en forma coordinada y en el marco de sus respectivas competencias- los medios conducentes a fin de intervenir en la problemática social y habitacional que presenta este enclave urbano y que dispongan las medidas necesarias a fin de garantizarle a la población el acceso a condiciones dignas de habitabilidad. Así también se dio intervención a la Dirección General de Política

---

<sup>7</sup> Actuación 1482/05, fojas 145/49. La causa 6860/05 "NN s/ usurpación (art. 181, inc. 1º, CP), da cuenta, a fojas 72, de algunas de las actuaciones labradas en virtud de accidentes ferroviarios: Juzgado Federal nro. 1, a cargo de la Dra. María Servini de Cubría, Sec nro. 2, a cargo del Dr. Sanberg Haedo, donde resultó damnificado quien en vida fuera Ramón Barrios, domiciliado en Pinedo y Suárez, casilla nro. 4, de esta ciudad, en el hecho producido el 28/04/04. También se dejó constancia del accidente ferroviario con intervención del mismo Juzgado Federal nro. 1, donde resultó damnificado quien en vida fuera Adrian Federico, en el hecho acaecido con fecha 31/10/2004 a la altura del asentamiento. Por último, se registró el accidente ferroviario fatal en el que tomó intervención el Juzgado Federal nro. 4, a cargo del Dr. Ariel Lijo, Secretaría nro. 7, a cargo de la Dra. Cecilia Martín, donde resultó víctima un NN masculino, en el hecho ocurrido con fecha 4/12/2004, a la altura del predio de referencia.



Alimentaria, a la ex Secretaría de Salud, al Consejo de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes de la Ciudad de Buenos Aires, a la Defensoría del Pueblo de la Nación y al Ministerio de Desarrollo Social de la Nación a fin que tomen conocimiento y una adecuada intervención en la problemática denunciada.

La ex Secretaría de Salud del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, informó -mediante Registro nro. 12.613-MGESYA-05 y agregados- la realización de una posta sanitaria en el asentamiento a efectos de controlar los carnets de vacunación, evaluar clínicamente a los niños y brindar información a los vecinos sobre los programas y acciones que desarrolla el Centro de Salud y Acción Comunitaria nro. 16, dependiente del Hospital Penna<sup>8</sup>.

Por su parte, la Defensoría del Pueblo de la Nación remitió un informe dejando constancia de las diversas, aunque infructuosas, gestiones efectuadas ante el Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios y el Ente Nacional Regulador de la Electricidad (ENRE) para lograr la prestación de estos servicios fundamentales.

Por último, el Consejo de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, remitió un informe elaborado por la Defensoría Zonal Boca-Barracas que señala que se encontraban trabajando con dos grupos familiares del asentamiento en cuestiones relativas a documentación y ayuda económica de los integrantes menores de edad.

Además de la situación de vulnerabilidad derivada de la precariedad habitacional, los habitantes del asentamiento “Nueva Esperanza” son constantemente criminalizados y víctimas de hostigamientos, intimidaciones y amenazas perpetradas por personas desconocidas. En virtud de ello, esta Defensoría del Pueblo exhortó a través de la Resolución nº **3873/05**, al Jefe de la Superintendencia de Seguridad Metropolitana de Policía Federal a disponer las acciones necesarias tendientes a garantizar la seguridad e integridad física de las personas alojadas en el predio.

La carencia de servicios fundamentales favorece las conexiones irregulares. Al efecto, los habitantes del predio han resultado imputados en una causa por hurto de energía eléctrica que tramitó por ante el Juzgado Nacional en lo Criminal y Correccional nº 5, Secretaría nº 75 (32.195/05), en la que se ordenó un allanamiento

---

<sup>8</sup> Actuación 1482/05, fojas 36/53.

de las viviendas a fin de determinar la existencia de conexiones clandestinas y la desconexión del servicio eléctrico.

## **2.2.- Asentamiento Lacarra 2049**

El asentamiento se encuentra ubicado en un predio privado, de propiedad de la firma Maceio S.A., sito en avenida Lacarra 2049, entre las calles Santander, Fernández y la avenida Santiago de Compostela, de esta Ciudad. En el mismo se alojan alrededor de cuarenta (40) grupos familiares, sumando un total de ciento sesenta (160) personas, de los cuales aproximadamente noventa y seis (96) son menores de edad y prácticamente el 7% no ha cumplido el año. Con relación al estado de salud de los menores un relevamiento realizado por la Dirección General Adjunta de Niñez y Adolescencia, detectó que dos (2) niños presentan hidrocefalia; cuatro (4) padecen de convulsiones; siete (7) están con bajo peso; tres (3) sufren de bronco-espasmos y uno (1) de tuberculosis (TBC)<sup>9</sup>.

Del total de familias asentadas, el 24% constituyen grupos numerosos y el 21% son familias uniparentales, donde la madre es el único sostén del hogar. Las familias presentan una antigüedad en el asentamiento que se remonta a un lustro.

La mayoría de los grupos familiares trabajan de la recuperación de residuos y material reciclable y algunos perciben el Plan Jefes y Jefas de Hogar. El ingreso promedio por grupo familiar oscila entre doscientos (\$ 200) y seiscientos (\$ 600) pesos mensuales.

El barrio carece de la más básica infraestructura en materia de servicios, no cuentan con agua potable, energía eléctrica o gas natural y las condiciones de habitabilidad son extremadamente precarias encontrándose las familias sumidas en la más extrema pobreza.

El terreno donde se asienta este asentamiento era una vieja fábrica abandonada de la que -en la actualidad- no quedan más que algunas escasas construcciones en pie, las cuales presentaban riesgo de desmoronamiento. En virtud de lo expuesto, se dio intervención a la Dirección General Guardia de Auxilio y Emergencias que procedió a demoler los sectores afectados a fin de restaurar condiciones mínimas de seguridad en el lugar<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Actuación 1913/05, fojas 299/300.

<sup>10</sup> Actuación 1913/05, fojas 197.

Los grupos residen en casillas precarias construidas con materiales de deshecho. Las viviendas se asientan irregularmente sobre el predio donde antiguamente se emplazaba la fábrica y que luego terminó conformando un basural a cielo abierto<sup>11</sup>. Para emplazar las casillas, las familias debieron limpiar sectores del terreno. Pese a ello, amplios espacios continúan todavía cubiertos con cúmulos de desechos, latas, papeles, maderas, hierros, botellas y escombros.

Cuando llueve el terreno se inunda y las aguas se estancan entre la basura. Proliferan los roedores, insectos y otros vectores.

La precariedad del entorno y la vulnerabilidad que presentan los pobladores motivaron que se diera intervención a la Dirección General Adjunta Atención Primaria de la Salud, que realizó un relevamiento en el lugar constatando que los grupos familiares *“...se encuentran en una situación de riesgo sanitario y extrema vulnerabilidad social ...”*<sup>12</sup>. Asimismo, destaca que los problemas de salud detectados -patologías respiratorias, enfermedades de la piel, parásitos, problemas infecciosos, mordeduras de ratas, etc.- presentan una íntima relación con las condiciones de vida de la población<sup>13</sup>.

Se constató asimismo en el lugar, la presencia de emanaciones de gases presuntamente tóxicos y la existencia de un tanque enterrado en el predio que podría contener químicos o gases contaminantes.

Como corolario de lo expuesto, se dictó la Resolución nº **3343/05** por la que se recomendó al Instituto de Vivienda de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y a la entonces Secretaría de Desarrollo Social que tomen intervención en la problemática habitacional y arbitren las medidas necesarias a fin de garantizarle a las familias afectadas el acceso a condiciones dignas de habitabilidad. Se recomendó además que se asegure la provisión y abastecimiento de agua potable para el consumo y la instalación de baños químicos a efectos de minimizar el riesgo sanitario por la falta de desagües cloacales y la inadecuada disposición de excretas.

También se recomendó a la Subsecretaría de Gestión Social y Comunitaria la realización de un relevamiento poblacional; a la ex Dirección General de Higiene Urbana que arbitre los medios necesarios a fin de asegurar la recolección diaria de

<sup>11</sup> Obran muestras fotográficas en las fojas 2, 5, 21 y de fojas 36 a 38. Actuación 1913/05.

<sup>12</sup> Actuación 1913/05, fojas 224.

<sup>13</sup> Actuación 1913/05, fojas 222/224.

residuos y a la Dirección General Control de la Calidad Ambiental que determine la existencia de posibles emanaciones que puedan poner en riesgo la salud de la población; la realización de un estudio de suelo a efectos de determinar la presencia de elementos contaminantes y el saneamiento integral y la desratización del predio.

En respuesta, el Instituto de Vivienda remitió con fecha 13 de febrero de 2006, el Registro nº 16225/MGESyA/05 (de fecha 30/09/05) mediante el cual se informa que se realizó una verificación en el asentamiento de marras de la que surge que la mayoría de los habitantes del predio provienen del interior del país. Los jefes de hogar se encuentran excluidos del mercado laboral formal, subsistiendo gran parte de ellos del producido de la venta de cartones. Sus ingresos son bajos y variables. En cuanto a la escolaridad, agrega que los niños concurren a la Escuela nº 19 del Barrio Ramón Carrillo y que se atienden en el Centro de Salud nº 24 y en el Hospital Parmenio Piñero. Señala que la mayoría de los niños padece problemas bronquiales y de piel producto de las condiciones ambientales que presenta el asentamiento. Agrega que hay niños con problemas graves de salud (hidrocefalia y situaciones de discapacidad). El lugar no cuenta con infraestructura básica ni agua potable, hay proliferación de roedores y acumulación de residuos. Sin perjuicio de lo expuesto, la administración señala que ***“...A pesar de que la situación habitacional es grave, el IVC se encuentra imposibilitado de intervenir dado que... se trata de un terreno privado...”*** (El resaltado nos pertenece)<sup>14</sup>.

Sin perjuicio de ello, con la respuesta referenciada, el Instituto de Vivienda acompañó también el Registro nº 28694/MGESyA/05, de fecha 9 de diciembre de 2005, por el cual informó que se estaba abordando la problemática referenciada y trabajando para brindar una solución habitacional definitiva a la población. Respecto de la necesidad de garantizarles a los vecinos una adecuada provisión de agua potable, se informó que se estaban realizando las gestiones necesarias para suministrarla<sup>15</sup>.

Sin detenernos en el análisis de las contradicciones que surgen de los informes suministrados por la administración, lo cierto es que la intervención del I.V.C. en la problemática en estudio hasta la fecha no se concretó.

---

<sup>14</sup> Actuación 1913/05, fojas 360 a 374.

<sup>15</sup> Actuación 1913/05, fojas 357.

Por su parte, el Consejo de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes remitió el Registro nº 28689/MGESyA/2005 en el que se informa que en virtud de la problemática denunciada por esta Defensoría del Pueblo se dio intervención a la Defensoría Zonal Cafayate-Lugano, a los fines de evaluar la posible vulneración, restricción y/o limitación de derechos de los niños, niñas y adolescentes que habitan el lugar mediante el mecanismo de exigibilidad en la implementación y adopción de las medidas de políticas públicas pertinentes para la resolución de la situación de emergencia planteada (conforme las funciones acordadas por la Ley nº 114, arts. 61 y 70, incs. b, c, d y f). Al efecto, señala que se libraron notas a la entonces Secretaría de Desarrollo Social y al Instituto de Vivienda y adjunta las respuestas correspondientes<sup>16</sup>.

### **2.3.- Asentamiento Vélez Sarsfield**

El terreno en el que se asientan los habitantes de este asentamiento poblacional tiene una superficie de 2.500 metros cuadrados y se emplaza entre la avenida Vélez Sarsfield, el Riachuelo y la ex fábrica de maderas “Vmontañan Rurales”.

Los primeros pobladores llegaron al predio hace entre 8 ó 10 años, aproximadamente. Actualmente se alojan -en condiciones extremadamente precarias- alrededor de quince (15) familias que totalizan aproximadamente setenta (70) personas, entre las que se cuentan treinta y cinco (35) menores de edad. El 12% de este universo infantil no tiene más de un (1) año de edad. Del total de familias asentadas, el 47% son grupos numerosos. La mayoría de sus habitantes no posee trabajo estable, están excluidos del mercado formal de trabajo y subsisten de la recolección de residuos.

El asentamiento carece de infraestructura básica. No dispone de agua potable, instalaciones de electricidad, gas ni de desagües cloacales, lo que representa una situación de riesgo sanitario para sus habitantes.

Las viviendas son extremadamente precarias, de madera y otros materiales remanentes. Las familias habitan en situación de hacinamiento crítico, conviviendo más de cinco personas en una misma habitación.

Además de la precariedad de su hábitat, los ocupantes del predio son víctimas de hostigamientos, coacciones y amenazas reiteradas que motivaron diversas denuncias ante la

---

<sup>16</sup> Actuación 1913/05, fojas 441.

Justicia Penal y el oportuno dictado de la Resolución nº **2210/05**, por la cual se exhortó a la Superintendencia de Seguridad Metropolitana de Policía Federal a garantizar la seguridad e integridad física de las personas alojadas en el predio. Como corolario de lo expuesto se instruyó una causa ante la Fiscalía Nacional en lo Criminal de Instrucción nº 3, a cargo de la Dra. María del Carmen Dellarole, Secretaría única, a cargo del Dr. Rafael Roldán, por averiguación de amenazas coactivas y otra por averiguación de lesiones art. 94, con intervención de la Fiscalía del Barrio de Parque Patricios y Pompeya, a cargo del Dr. Jiménez, Secretaría a cargo del Dr. López.

#### **2.4.- Manzana 32 y Manzana 26 bis de la Villa 15 (Oculta)**

La manzana 32 y parte de la manzana 26 bis, de la Villa 15 (Oculta) se fueron ocupando en forma gradual hace aproximadamente tres años y, desde entonces, se hallan integradas a la fisonomía de ese asentamiento urbano. Se encuentra ubicado sobre la avenida Piedrabuena frente a su intersección con la calle Zuviría y ocupa parte del predio identificado como Circunscripción 1, Sección 78, Manzana 75 D.

En esas manzanas se alojan aproximadamente 300 grupos familiares. Según un relevamiento provisorio realizado por los propios vecinos durante el transcurso del año 2005, en la manzana 32 habitan 167 grupos familiares integrados por un total de 676 personas de las cuales 343 son menores. La población infantil se desagrega del siguiente modo: 46 tienen menos de 1 año, 98 son niños de 1 a 5 años, de 6 a 11 años: 99 y el resto (100) tienen entre 12 y 18 años. Un 12% del total de las 167 familias lo constituyen mujeres solas con hijos menores. El 37% (61) de los grupos familiares se conforman con más de 5 integrantes y hasta un número máximo de 11. De la manzana 26 bis no se dispone de datos censales.

Las construcciones son en su mayoría de ladrillo y presentan un estado de consolidación importante. La infraestructura en servicios básicos es precaria y se observan espacios destinados a equipamiento comunitario.

El predio donde se asientan las familias son de propiedad de una sociedad anónima. Al efecto, los vecinos iniciaron gestiones ante el Instituto de Vivienda (I.V.C.) y la ex Jefatura de Gabinete del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires a fin de solicitar la compra de los terrenos que ocupan para su posterior urbanización.

Como consecuencia de lo expuesto se formó una mesa de trabajo con participación de los vecinos a fin de evaluar la situación habitacional de las familias y la posibilidad de regularizar su ocupación.

El inmueble donde se asientan estas manzanas se encuentra afectado como Distrito U22 (Desarrollo Urbanístico Industrial destinado a relocalización de industrias y depósitos de uso “no conforme” en otras zonas de la ciudad) del Código de Planeamiento Urbano. En mérito a lo expuesto los ocupantes petitionaron a la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires la desafectación de estos polígonos como Distrito U22 y su correspondiente afectación a un distrito de zonificación apto para urbanización. Dicho Cuerpo Legislativo aprobó inicialmente el proyecto 200202738 con fecha 24 de noviembre de 2005, debiendo ahora proceder a convocar a una audiencia pública, de conformidad con lo previsto por el art. 90 de la Constitución Local.

## **2.5.- Asentamiento Barrio Los Pinos**

El asentamiento poblacional “Los Pinos” se encuentra ubicado en un predio delimitado por la calle Mariano Acosta, Avda. Riestra, Portela y Ana María Janer, Bajo Flores, de nuestra ciudad.

El inmueble fue vendido por la entonces Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires al Instituto “Hermandad de Sacerdotes Operarios” con fecha 26 de noviembre de 1982. Dicha transferencia de dominio se efectuó con el cargo de que la entidad adquirente destine exclusivamente el inmueble a las actividades espirituales, sociales, culturales y deportivas que constituyen su objeto como asociación.

En el barrio residen actualmente doscientos cincuenta (250) grupos familiares -alrededor de setecientas personas- todas de escasos recursos y en situación de extrema vulnerabilidad. El 7% del universo poblacional está constituido por familias numerosas y el 26% son familias uniparentales. La cantidad de niños que habitan este asentamiento asciende a más de trescientos (300), de los cuales el 20% tiene menos de un año de edad.

El barrio se fue poblando gradualmente con familias que se encontraban en situación de emergencia habitacional. Los primeros ocupantes se asentaron en el lugar hace aproximadamente tres años.

Las viviendas en las que actualmente habitan son extremadamente precarias. El asentamiento carece de servicios y de infraestructura básica. No disponen de agua potable, gas natural ni de desagües cloacales.

Las 250 familias que allí habitan se abastecen de agua potable a través de tan sólo tres (3) canillas que se ubican en un extremo del asentamiento, por lo que los vecinos deben transportar el agua para consumo e higiene en baldes y toneles. Este método de almacenamiento resulta inseguro y coadyuva a la propagación de enfermedades.

En cuanto a la provisión de energía eléctrica el barrio se abastece a través de conexiones irregulares y precarias. La peligrosidad de este cableado artesanal ya provocó un siniestro como consecuencia del cual se incendiaron tres casas. Esta conexión precaria, además de insegura, es insuficiente para abastecer a la totalidad de los ocupantes. Por tal motivo, el barrio sufre cortes de energía reiterados que obligan al consumo de velas y otros elementos inflamables que incrementan el peligro de nuevos siniestros.

El barrio no tiene un adecuado sistema de disposición de excretas. Las viviendas cuentan con pozos ciegos ubicados mayoritariamente dentro de las casas. Los mismos están colapsados y desbordan con cada precipitación inundando las casillas y pasillos.

A su vez, según refieren los vecinos, sólo un 20% de las familias recibirían asistencia alimentaria del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, siendo que muchos de los niños presentan bajo peso. Se constataron cuadros de enfermedades cardíacas y pulmonares así como otras enfermedades crónicas y situaciones de discapacidad. En particular se observó que muchos de los ocupantes presentan severas lesiones y llagas cutáneas que se extienden por todo el cuerpo -extremidades inferiores y superiores, tronco y cabeza. Según un informe producido por el Centro de Salud y Acción Comunitaria nº 24 "María Eva Duarte de Perón", dependiente del Hospital Parmenio Piñero, estas lesiones tienen un origen infeccioso, son extendidas, requieren medicación por vía oral casi en su totalidad y presentan diversos estadios (máculas, cicatrices, costras, exudado, supuración) lo que denota el estado de cronicidad de las mismas<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> Actuación 5737/05, fojas 54/61.



### **3.- La judicialización de la problemática habitacional y los desalojos masivos**

El fenómeno de los denominados “*Nuevos Asentamientos Urbanos*” exhibe diversos aspectos de análisis. Un primer abordaje permite -como se hizo en el acápite anterior- analizar las situaciones de precariedad habitacional que presenta la población y que se traduce en altos índices de hacinamiento, ausencias de condiciones mínimas de habitabilidad, carencia de prestaciones sociales básicas y un hábitat que no se condice con la dignidad humana.

Desde otro ángulo, el abordaje se puede focalizar en la inseguridad -en materia de tenencia- que presentan estos asentamientos informales y en la problemática social que se crearía como consecuencia del eventual desalojo de las familias que los habitan.

De los cinco (5) *NAU* relevados en el acápite precedente se advierte que todos presentan en la actualidad una acción judicial por desalojo iniciada, alguna de las cuales tiene ya sentencia firme y mandamiento de lanzamiento librado.

En el caso del Asentamiento “Nueva Esperanza”, donde habitan alrededor de cincuenta y cinco (55) grupos familiares, la Empresa Transportes Metropolitanos S.A.<sup>18</sup> inició -en el año 2001- una denuncia penal contra los habitantes del asentamiento que formó la causa 6511/02, caratulada “**Videla Carlos y otros s/ usurpación (art. 181, inc 1º, CP)**” que tramitó por ante el Juzgado Nacional en lo Criminal y Correccional Federal nº 1, Secretaría nº 2, en la que se resolvió declarar la nulidad del sumario labrado por personal policial -en virtud de diversas anomalías, vicios e irregularidades detectados- y sobreseer a los imputados. Sin embargo, posteriormente, la citada empresa, formuló otra denuncia penal que recayó ante el Juzgado Nacional en lo Criminal y Correccional Federal nº 2, a cargo del Dr. Jorge Ballesteros, Secretaría nº 4, a cargo del Dr. Esteban Murano, formando la causa nro. 6860/05, caratulada “**N.N. s/ usurpación (artículo 181, inc. 1º)**”. Dicha denuncia fue iniciada con fecha 9 de mayo de 2005. Según informa el letrado patrocinante de los afectados, la empresa fue intimada por la Comisión Nacional de Regulación del Transporte a adoptar medidas conducentes a la normalización de la situación descripta con la mayor brevedad. En mérito a lo expuesto, la concesionaria solicitó el inmediato desalojo de

---

<sup>18</sup> Según lo establece el artículo 9.12 del contrato de concesión, la Empresa concesionaria tiene el deber de custodia y vigilancia de los bienes concesionados.

las familias asentadas en virtud del grave riesgo que el enclave presenta para el tráfico ferroviario y para la propia seguridad de sus habitantes<sup>19</sup>.

Con relación a las 40 familias que habitan en el asentamiento Lacarra, la situación no es más favorable. Con fecha 2 de noviembre de 2005, los pobladores del asentamiento se notificaron de una acción de desalojo incoada en su contra por el titular del predio, que tramita ante el Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Civil nº 96, Secretaría Única, sito en Avda. de los Inmigrantes 1950, piso 6º, de esta Ciudad, expediente nº 74302/2005, caratulado **“Maceio S.A en liquidación c/intrusos s/desalojo”**. En el escrito de demanda, la actora refiere haber adquirido el predio con fecha 27 de julio de 1995. Agrega que, encontrándose la empresa en liquidación, resulta imperioso disponer la venta del terreno por lo que solicita el inmediato desalojo de las familias. Con fecha 3 de febrero de 2006, el magistrado interviniente decretó el lanzamiento de los ocupantes del inmueble -a cuyo efecto ordenó el libramiento del mandamiento de estilo- y otorgó la tenencia del bien a la actora. Ello, previa caución real, que se exigió a la titular dominial y que se fijó en la suma de un mil pesos (\$1.000).

La misma suerte corren las quince (15) familias que habitan el asentamiento Vélez Sarsfield, a quienes se les ha iniciado una acción judicial en trámite por ante el Juzgado Nacional en lo Correccional nº 7, a cargo del Dr. Alejandro Adrian Litvack, causa nro. 19.834, caratulada: **“Irites Aranda y Otros s/art. 181 del C.P.”**. La causa judicial es incoada por el señor Ricardo Lurje, en su carácter de copropietario -junto con el señor Mario Alberto Demarco- del inmueble referenciado, por la compra efectuada en subasta judicial el día 22 de diciembre de 1992<sup>20</sup>. El denunciante petitiona el urgente reintegro del predio en cuestión y el consecuente desalojo de las familias que lo ocupan. Se dictó auto de procesamiento de los imputados que, a la fecha, no se encuentra firme.

En el caso de las manzanas 32 y 26 bis de la Villa 15, la firma “Firmeza Inmobiliaria S.A.”, titular dominial de los predios ocupados, ha iniciado un juicio de desalojo contra los ocupantes que tramita por ante el Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Civil nº 31, autos: **“Firmeza Inmobiliaria S.A. c/Benitez Catalina y Otros s/desalojo” (Expte. 54.535/04)**, en el que se ha dictado sentencia haciendo lugar a la demanda y condenando a

<sup>19</sup> Actuación 1482/05, fojas 150.

<sup>20</sup> La subasta fue ordenada por el Titular del Juzgado Nacional en lo Comercial nro. 8, Secretaría nro. 15, en los autos caratulados: “Vicente Montaña e Hijos SRL s/Incidente de Subasta del Inmueble de Velez Sarsfield 1960”.

las trescientas (300) familias que lo habitan a desalojar el inmueble en el plazo de cinco días bajo apercibimiento de lanzamiento. Con fecha 3 de marzo de 2006 se ordenó el libramiento del mandamiento de lanzamiento respectivo, en el cual se hace constar que el Oficial de Justicia queda autorizado para designar depositario judicial de los bienes muebles que hubiera en el lugar y que los muebles de los ocupantes desalojados deberán ser conducidos a depósitos particulares o municipales, según corresponda.

Por último, con relación a las doscientos cincuenta (250) familias que habitan el asentamiento Barrio Los Pinos, los titulares dominiales del inmueble iniciaron, con fecha 29 de noviembre de 2004, una acción penal por usurpación en los términos del art. 181 del Código Penal. La causa -identificada con el nro. 58.663- tramitó ante el Juzgado Nacional en lo Correccional nº 4, a cargo del Dr. Francisco Carlos Ponte, Secretaría nº 67, a cargo del Dr. Julio Augusto Pedroso. Posteriormente, y ante la certeza de que las familias residentes quedarían en situación de calle si se concretaba el lanzamiento, los denunciante decidieron desistir de la acción penal y emplazaron al Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a efectos de que tome una activa intervención en la problemática de referencia y arbitre los medios necesarios a fin de tutelar adecuadamente los derechos de los habitantes del predio. Ahora bien, y sin perjuicio del oportuno desistimiento de la acción penal, lo cierto es que dicha tutela hasta la fecha no se ha formalizado, por lo que la problemática habitacional continúa sin resolución.

Del abordaje realizado se advierte que un total de cuatrocientas diez (410)<sup>21</sup> familias quedarán en los próximos meses en situación de calle, como consecuencia de la resolución de los juicios de desalojo actualmente en trámite. A esta cifra -de por sí alarmante- se le debe agregar las más de 250 familias del Barrio Los Pinos, para el caso de que el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires no tome intervención en el conflicto suscitado.

Resultan indudables las consecuencias negativas que tendrá el desahucio sobre estos grupos ya vulnerados, toda vez que el lanzamiento no hará sino reforzar el estado de exclusión y la segregación social de las familias afectadas. En efecto, la expulsión del entorno -aún cuando éste sea precario, conduce al desarraigo y a la pérdida de un entramado de relaciones personales y sociales construidas con mucho esfuerzo. Conlleva también, en

---

<sup>21</sup> Asentamiento "Nueva Esperanza", 55 grupos familiares; Asentamiento "Lacarra", 40 familias; Asentamiento Velez Sarsfield, 15 familias y Manzana 32 y 26 de Villa 15, 300 grupos familiares.

numerosos casos, la pérdida de las fuentes de sustento y empleo y de las redes sociales de protección que dificultosamente las familias han logrado articular para garantizar la supervivencia del grupo.

En síntesis, el costo humano de un desalojo masivo es, sin duda, extremadamente gravoso y entraña una amplia gama de repercusiones negativas para la vida de los afectados. La “*situación de calle*” profundiza el estado de indigencia y vulnerabilidad con consecuencias específicas en una amplia gama de derechos que se ven menoscabados.

#### **4.- La respuesta estatal a los desalojos. Eficacia de las políticas diseñadas**

##### **4.1.- Antecedentes. Modalidad de alojamiento transitorio en hoteles contratados por el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires**

En los últimos años, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires creó diversos programas destinados a asistir a personas y familias en riesgo social, que carecían de una vivienda adecuada. La Ordenanza n° 41.110 (B.M. 17.725) -sancionada en enero de 1986- creó el “Programa de Atención en Casos de Emergencia Individual o Familiar” (ACEIF) cuyo objetivo consistía en atender casos de extrema necesidad a través de ayuda material inmediata<sup>22</sup> para familias de escasos recursos que se encuentren en un estado de desempleo, personas carentes de vivienda y situaciones de enfermedad sin cobertura social<sup>23</sup>. Entre las prestaciones que garantizaba se incluía el alojamiento en hoteles subsidiados por el Estado, durante un período no mayor de 15 días<sup>24</sup>.

También se creó el “Programa de Atención a Familias en Crisis”; el “Programa para la Atención de Familias sin Techo” -reglamentado por las resoluciones nros. 21-SSGAS-2001 y 36-SSGAS-2001- y se dictó el Decreto n° 607/97 (BOCBA n° 213) -que aprobó el “Programa Integrador para Personas o Grupos Familiares en

---

<sup>22</sup> Artículo 1.

<sup>23</sup> Artículo 2.

<sup>24</sup> Artículo 3.

Situación de Emergencia Habitacional” cuyo objetivo era tutelar a personas y familias, de escasos recursos, en situación de emergencia habitacional. Este último programa se orientaba a facilitar la rehabilitación/reinserción de aquellas personas y familias que viven en la calle, a cuyo efecto las caracterizaba como un grupo heterogéneo, que presentaban una ruptura más o menos definitiva en relación a su entorno familiar, social y laboral y que se encontraban en situación de pobreza severa. Contemplaba, asimismo, la *“atención especializada y puntual de estos grupos desaventajados”*, brindándole alojamiento, alimentación, protección y asistencia y apuntaba al desarrollo de estrategias de abordaje e intervención interdisciplinarias que tendieran a superar la emergencia de los beneficiarios<sup>25</sup>.

A su vez, la Ordenanza n° 43.821 (B.M. n° 18.648) instituyó el “Programa Nuestras Familias” cuyo objetivo consiste en asistir a las familias en situación de riesgo social a través del otorgamiento de un subsidio económico. El programa se orienta a beneficiar a un universo de familias en situación de carencia extrema que no posean vivienda como consecuencia de un desalojo, incendio u otra contingencia no considerada catástrofe social.

La superposición de los programas implementados, que abarcaban un mismo universo de beneficiarios, similares objetivos y prestaciones y, que en general, presentaban las mismas falencias en cuanto a la resolución estructural de la problemática, contribuyó a crear un cierto caos en el sistema.

Si bien la prestación de alojamiento se preveía -en todos los programas- con carácter transitorio (no más de quince días), la ausencia de otras acciones y medidas complementarias enderezadas a facilitar una solución habitacional sostenible como prescribían las operatorias, derivó en una extensión *sine die* de las prestaciones en cuestión. Es así que, el conjunto de familias beneficiarias del sistema extendió su alojamiento en los hoteles contratados por el gobierno metropolitano a varios años.

Según un informe oportunamente remitido por la ex Secretaría de Promoción Social, la población albergada en hoteles ascendía a ocho mil seiscientos dieciocho (8618) personas, a diciembre de 2000<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> Decreto 607, Anexo 1.

<sup>26</sup> Actuación 4616/00, fojas 130 y ss

Los programas referenciados fueron oportunamente evaluados por esta Defensoría del Pueblo que dictó, el 6 de julio de 2001, la **Resolución nº 1510/01**, en la que se resaltaron diversas irregularidades verificadas en la gestión y ejecución de estas operatorias. Los hoteles contratados presentaban serias anomalías. La mayoría de ellos no se encontraban habilitados por la autoridad competente y la prestación de alojamiento se brindaba en condiciones que violaban derechos elementales de los beneficiarios. Se constató la multiplicación de habitaciones en locales que no reunían las dimensiones mínimas exigidas por la normativa vigente. Subdivisiones clandestinas de habitaciones con paneles o tabiques de madera -expresamente prohibidos por las leyes- y la transformación irregular de sótanos, terrazas o bajo escaleras en locales para albergar familias. Las habitaciones carecían de ventilación y presentaban humedad en muros y techos. Las condiciones de higiene y seguridad eran deficientes. Se verificaron índices alarmantes de hacinamiento. Las instalaciones eléctricas eran precarias y estaban, en su mayoría colapsadas, con tendidos de cables sin protección y una riesgosa exposición de bocas y tomas de luz. La infraestructura sanitaria también era deficitaria. Los hoteles carecían de agua caliente, presentaban filtraciones en las cañerías, mal funcionamiento de los sanitarios y las calderas, entre otras anomalías igualmente graves.

En definitiva, los programas no cumplimentaban los objetivos generales y específicos ni las metas pautadas por la propia Administración, toda vez que -pese a las partidas comprometidas y devengadas- no se les garantizaba a los beneficiarios, en términos efectivos, el derecho a una vivienda digna y adecuada.

#### **4.2.- Decreto nº 895/GCBA/02**

El Decreto nº895/02 (*BOCBA nro. 1503*) modificó el modo de ejecución de los programas existentes en la jurisdicción local destinados a brindar atención a familias en situación de calle, que entre otras modalidades preveía el alojamiento de esta población en hoteles subsidiados por el Ejecutivo local.

El programa se endereza a adoptar medidas idóneas que atemperen el crecimiento sostenido de la pobreza y sus consecuencias sobre la calidad de vida de los ciudadanos; así como a paliar la cronicidad de las problemáticas de los sectores más desprotegidos y la progresiva pauperización de los sectores medios

que produce un aumento de la demanda de soluciones habitacionales<sup>27</sup>.

A partir de la entrada en vigencia del decreto referenciado se prohibió el ingreso de nuevos beneficiarios a la modalidad transitoria de alojamiento en hoteles prevista por cualquier otro programa del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires<sup>28</sup>.

El nuevo programa establece, como modalidad de prestación, el otorgamiento de un subsidio habitacional a familias en situación de calle.

Al efecto, se considera *familia en situación de calle* a aquellos grupos que transitoriamente se encuentren sin vivienda o refugio, sea por causa de desalojo u otras no originadas en fenómenos meteorológicos o hechos fortuitos<sup>29</sup>.

Dicho subsidio consiste en la entrega, por única vez, de una suma de hasta un mil ochocientos pesos (\$1800), por familia a entregarse en un máximo de 6 cuotas mensuales, iguales y consecutivas, que debe destinarse exclusivamente a fines habitacionales<sup>30</sup>.

Según datos oficiales, en tan sólo 10 meses (de agosto de 2002 a junio de 2003), la cobertura brindada en el marco del Decreto nº 895/02 alcanzó a alrededor de seis mil (6000) grupos familiares (24.000 personas)<sup>31</sup>.

Para el diseño e implementación de este programa habitacional, la Administración local consideró, especialmente, *“el impacto que produce la “situación de calle” en las familias (...) en cuyo auxilio debe acudir el gobierno en forma imperativa”* y la ineficacia de los sistemas implementados hasta esa fecha para paliar la emergencia y brindar soluciones estructurales<sup>32</sup>.

Sin perjuicio de los objetivos y metas fijados por la Administración, la operatoria referenciada no prevé el seguimiento de los grupos familiares beneficiarios, ni el asesoramiento o facilitación en la búsqueda de una solución habitacional sostenible. Al efecto, sólo contempla, para aquellas familias que ofrezcan

---

<sup>27</sup> Dto. 895/02, considerandos 1 y 2.

<sup>28</sup> Dto. 895/02, artículo 19.

<sup>29</sup> Decreto 895/02, artículo 2.

<sup>30</sup> Dto. 895/02, artículos 4 y 6.

<sup>31</sup> Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Memoria de Gestión. Agosto 2000/Agosto2003.

<sup>32</sup> Dto. 895/02, considerandos 3 y 4.

alternativas de solución habitacional estable, el otorgamiento de un monto complementario, por una suma igual al subsidio otorgado (\$1800.-).

Se colige que, en la actualidad, el programa ofrece una estrategia de intervención inmediata con soluciones rápidas que permite evitar la situación de calle del grupo familiar. Empero, la estrategia de intervención se agota en lo inmediato (plazo máximo de seis meses) y no se prevén mecanismos u operatorias que faciliten soluciones sostenibles ni la atención de estos grupos vulnerables una vez vencido el plazo fijado, por lo que no se aporta una solución para aquellas situaciones de pobreza estructural y/o crónica, que conforman el porcentaje más alto del universo de beneficiarios del sistema.

#### **4.3.- Ley nº 341 (BOCBA Nro. 928, 24/04/2000)**

Un abordaje integral y eficaz de la emergencia habitacional impone el diseño de políticas y programas que, además de dar respuestas inmediatas, articulen estas soluciones con estrategias habitacionales sostenibles en el mediano y largo plazo.

La ausencia de programas que faciliten la búsqueda de soluciones estructurales impulsó al Estado a recurrir a operatorias como la normada por Ley nº 341 (BOCBA nro. 928) y sus modificaciones.

Esta ley instrumenta políticas de acceso a viviendas para uso exclusivo y permanente de hogares de escasos recursos en situación crítica habitacional, asumidos como destinatarios individuales o incorporados en procesos de organización colectiva verificables, a través de cooperativas, mutuales o asociaciones civiles sin fines de lucro, mediante subsidios o créditos con garantías hipotecarias.

Esta modalidad de financiamiento -basadas en el subsidio explícito o la asistencia crediticia directa- procura facilitar el acceso y la utilización de recursos provenientes del erario público, a aquellas personas y grupos que no logran calificar como sujetos de crédito en el mercado privado, dotándolos de capacidad de compra y propiciando la libertad de elección de los beneficiarios -sujeta siempre a determinados estándares y precios-.

Los créditos están destinados a financiar total o parcialmente la compra o construcción de viviendas económicas



unifamiliares o multifamiliares, hasta la suma de pesos: setenta y cinco mil (\$75.000) por grupo familiar, pudiendo financiarse hasta el 100% de las viviendas, según la tasación oficial que suministra el Banco de la Ciudad de Buenos Aires.

Empero, esta operatoria no ha resultado una herramienta eficaz para resolver la problemática habitacional de aquellos grupos de pobreza extrema que se encuentran en situación de calle. Entre los distintos factores que han conspirado para tal fin se encuentran:

- Inexistencia de una oferta consolidada de unidades de vivienda susceptibles de ser incorporadas a la operatoria en el ejido urbano (lo que obliga a los postulantes a buscar durante meses un inmueble para adquirir).
- Dificultades para negociar con los operadores del mercado. Para la mayoría de estas familias las operaciones de compra y venta de inmuebles y las prácticas en las que se sustenta el mercado privado presentan obstáculos que resultan muy difíciles de superar.
- Falta de adecuación entre el tope máximo establecido para cada crédito (\$75.000) y los valores que registran los inmuebles en el mercado inmobiliario (el valor por metro cuadrado construido en la ciudad ronda los setecientos cuarenta dólares promedio (u\$s 740)<sup>33</sup>.
- Ingresos de las familias. El ingreso por grupo familiar, exigido por la operatoria, no puede ser inferior a los novecientos pesos mensuales (\$900). De lo expuesto en el acápite 2 de la presente se advierte que, en su mayoría, las familias que habitan en estos enclaves urbanos presentan una situación de pobreza estructural. Su principal fuente de ingresos es el reciclado y venta de cartones y metales. Esta actividad les proporciona un ingreso diario que se agota en la subsistencia del grupo familiar, por lo que les resulta imposible distraer parte de estos ingresos para afectarlos al pago de una cuota mensual.
- Demoras en la tramitación de los expedientes crediticios. Si bien la normativa establece un plazo máximo de tres (3) meses para

---

<sup>33</sup> Dirección General de Sistemas de Información Geográfica del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Distribución Territorial del Precio de la Oferta de Terrenos en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Abril 2006. Según datos de la Dirección referenciada, en diciembre de 2001, el precio promedio por metro cuadrado de suelo en la Ciudad alcanzaba los u\$s 555. En julio de 2002, los valores sufrieron una fuerte baja alcanzando un promedio de u\$s 213. A partir de entonces el valor de la tierra comenzó a subir de manera ininterrumpida hasta que en marzo de 2006 alcanzó los u\$s 742 promedio. Ese valor es 33,6% más alto que a fines de la convertibilidad y 248% más en dólares que en el 2002.

resolver los expedientes crediticios, en la práctica, la tramitación se extiende de seis (6) a veinticuatro (24) meses.

- Exigencia de reserva de la oferta por tres meses. La operatoria exige que los postulantes acompañen una copia simple de la escritura del bien a adquirir junto a una reserva de precio extendida por el titular dominial por el plazo de noventa (90) días. Las demoras en la tramitación de los créditos ocasiona -generalmente- un desistimiento de la oferta de venta y la frustración del negocio inmobiliario.
- Obligación de abonar un monto en concepto de señal. La práctica inmobiliaria exige -como garantía de la realización de la operación- el depósito de una suma de dinero en concepto de señal. Para las familias asentadas en los predios referenciados, resulta materialmente imposible disponer de estas sumas a efectos de poder acceder a una oferta de venta. Por otra parte, las demoras en la tramitación de los expedientes se traduce -generalmente- en la pérdida de dichos montos.

En síntesis, estos grupos -excluidos del mercado formal de trabajo y del sistema- desconocen las prácticas inmobiliarias que estructuran el mercado privado, carecen de ingresos mínimos para calificar como postulantes a los créditos, no se encuentran en condiciones de abonar las sumas exigidas en concepto de señal por los operadores privados ni de afrontar los meses de tramitación que requiere la operatoria, en virtud de lo cual, la misma resulta inaccesible para dichos actores sociales.

A las dificultades descriptas se aduna la imposibilidad material del mercado de absorber, de golpe, una demanda masiva de las características señaladas.

Como corolario de lo expuesto, se advierte que el programa descripto no resulta una herramienta eficaz para abordar y resolver situaciones de demanda crítica, de grupos extremadamente pobres y vulnerables.

## **5.- Conclusiones**

Las *villas de emergencia*, los hoteles, pensiones, inquilinatos o casas tomadas constituyen algunas de las *estrategias habitacionales* que articulan los grupos sociales más

vulnerables para garantizar la subsistencia del grupo familiar en la urbe metropolitana.

La pobreza urbana presenta una variada gama de manifestaciones espaciales. Una de sus expresiones más precarias son los denominados “*Nuevos Asentamientos Urbanos*”.

Estos enclaves de pobreza constituyen un fenómeno social en crecimiento que se ha instalado, con una fisonomía particular, en el paisaje citadino.

Se emplazan en cualquier intersticio libre o vacante de la urbe -fábricas abandonadas, terrenos baldíos, bajo autopistas, depósitos desocupados, vías del ferrocarril, basurales a cielo abierto y otros lugares ociosos- y constituyen el refugio de miles de familias a las que la ciudad no les ofrece otras alternativas formales de localización. El hábitat que conforman es altamente precario e inseguro. Las *casillas* y *ranchos* son construidos con materiales que desecha la ciudad formal. Carecen de la infraestructura y los servicios más elementales (agua potable, cloacas, luz eléctrica, recolección de residuos) y se emplazan en terrenos -que por su propia topografía- no resultan aptos para su urbanización y, muchos de ellos, ni siquiera resultan habitables.

Estos “*nuevos asentamientos*” vienen conformándose desde hace años -algunos datan de más de una década- sin que el Estado Local haya diseñado o gestionado políticas enderezadas a abordar adecuadamente este acuciante problema social. De hecho, ni siquiera se reconoce a estas ocupaciones informales como situaciones de demanda crítica.

La tolerancia y la falta de intervención estatal contribuye a incrementar la situación de vulnerabilidad de estas familias, como así también el sostenimiento de un tipo de hábitat que, por sus características, constituye un riesgo para la salud y la integridad física de los grupos afectados. A su vez, la ausencia de políticas de mediano y largo plazo determinan un continuo y forzado “*desplazamiento*” de estos grupos de pobreza extrema por la geografía de la urbe.

La experiencia vigente demuestra que las prácticas instrumentadas no han resultado satisfactorias para superar una situación estructural que afecta a vastos sectores de la población.

El Estado ha diseñado una estrategia de intervención inmediata que proporciona una respuesta rápida a las familias en “estado de calle” como consecuencia de un desalojo, a través de un subsidio que garantiza un alquiler por un plazo de cuatro (4) a seis (6) meses. Sin embargo, esta herramienta no resulta eficaz para resolver situaciones caracterizadas por su cronicidad. La operatoria en cuestión no prevé el seguimiento y acompañamiento de los grupos afectados y tampoco el asesoramiento o facilitación de soluciones habitacionales sostenibles. Esta estrategia de intervención de corto plazo resulta, además, extremadamente costosa para el erario público. Si se consideran los grupos familiares que, en un breve lapso, serán desalojados, se advierte que el Estado deberá erogar una suma que se aproxima a un millón doscientos mil pesos (\$1.200.000) para asegurar un albergue por un plazo no mayor a seis (6) meses. Vencido dicho plazo, sobrevendrá un forzado desplazamiento territorial hacia nuevas o aún peores condiciones de precariedad habitacional, por lo que, en la práctica, dicha erogación sólo importará un aplazamiento de la problemática y, en ningún caso, una solución sostenible para los grupos familiares afectados.

En su conjunto, los niveles de vulnerabilidad descriptos señalan la necesidad de definir líneas explícitas de intervención que incluyan una evaluación integral de la problemática socioeconómica, de empleo y, especialmente, habitacional de estos grupos y que contribuyan a potenciar sus recursos y capacidades, con criterios de radicación y arraigo, donde ello sea posible. De hecho, en varios de estos *asentamientos* resultaría viable planificar y ejecutar soluciones habitacionales sostenibles en los mismos predios ocupados. El caso del *Asentamiento Los Pinos* resulta, al efecto, paradigmático.

En ese sentido, se debe entender la importancia que tienen las políticas habitacionales, toda vez que no sólo proveen o mejoran las características de las viviendas sino que coadyuvan a crear las condiciones necesarias para un desarrollo humano digno. Los programas que se articulen desde el Estado para abordar la emergencia deben detectar y diagnosticar la existencia y las formas en que se vinculan los distintos niveles de criticidad o vulnerabilidad y diseñar estrategias de acción de tipo integral, tomando en cuenta, cuando ello se requiera, aquellas situaciones que presenten rasgos diferenciales.

La atención de la emergencia constituye sólo la punta del iceberg. La experiencia de estos grupos sometidos a

condiciones de extrema pobreza requieren de medidas que se orienten a facilitar los medios y recursos necesarios para resolver la cuestión habitacional en forma sostenible, priorizando aquellas alternativas que eviten -en la medida de lo posible- los desplazamientos territoriales y que faciliten el acceso de estos sectores de escasos recursos a entornos rehabilitados.