



La Ciudad construida

*La política de gestión del hábitat y la evolución de la desigualdad
y el déficit habitacional para el período 2007-2017*

Agosto 2019

Índice

Introducción	3
Primera parte	4
1. Ejecución presupuestaria	4
2. Áreas de gestión de políticas habitacionales	7
Segunda parte	13
1. Radiografía habitacional de la Ciudad de Buenos Aires 2007-2017	13
2. Dinámica de la construcción y los precios del suelo	16
Reflexiones finales	25

Introducción

La Ciudad de Buenos Aires es la jurisdicción más rica del país concentrando el PBG¹ per cápita más alto. Sin embargo, es una ciudad que mantiene altos niveles de desigualdad y de déficit habitacional.

El presente documento tiene como objetivo analizar la temática específica vivienda y hábitat en la Ciudad de Buenos Aires en el período 2007-2017 desde un abordaje integral, siendo ésta uno de los puntos nodales de la política local. Algunos aspectos de la política urbana cambiaron en la gestión posterior del PRO en la ciudad, pero, a los fines analíticos de este trabajo, nos centraremos en sus primeros 10 años de gobierno. Las preguntas que orientan el análisis intentan dar cuenta de la política pública desde una perspectiva de derechos, la cual supone que el Estado debe garantizar el bienestar colectivo, ejecutando políticas que apunten a mejorar la calidad de vida de los y las ciudadanas en su quehacer cotidiano.

El artículo 17 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires establece que el Poder Ejecutivo debe desarrollar políticas sociales que apunten a superar las condiciones de pobreza y exclusión, asistiendo a personas con necesidades básicas insatisfechas y promoviendo el acceso a los servicios públicos. Además, en su artículo 31 reconoce el derecho a una vivienda digna y a un hábitat adecuado comprometiéndose así a resolver progresivamente el déficit habitacional, de infraestructura y servicios. Es en este sentido que, desde el Gobierno de la Ciudad, se ejecutan una serie de políticas que tienen entre sus objetivos garantizar el derecho a la vivienda, gestionar el hábitat y resolver las problemáticas habitacionales existentes.

Independientemente de la organización burocrática institucional o las metas y ejecución presupuestaria de las diferentes áreas de gobierno, nos preguntamos: ¿Las políticas desarrolladas por la gestión del PRO entre 2007 y 2017 fueron eficaces para garantizar estos derechos en la ciudad? ¿Los resultados obtenidos colaboraron con una reducción de la desigualdad y el déficit habitacional?

El documento se organiza de la siguiente manera: en la primera sección, se presenta un análisis de la ejecución presupuestaria ligada a las políticas habitacionales y se mapean los principales organismos que ejecutan estas políticas según sus tareas y objetivos; en la segunda sección, se elabora una radiografía de la situación habitacional de la Ciudad de Buenos Aires a través de los principales indicadores cuantitativos disponibles y se indaga sobre la dinámica de precios del suelo y del m² en comparación con las

¹ El Producto Bruto Geográfico (PBG) es el equivalente al Producto Bruto Interno pero aplicado a las provincias.

transformaciones poblacionales y la distribución de la construcción en la ciudad; luego, se presentan las conclusiones y reflexiones finales.

Primera parte

En esta sección se presenta un análisis sobre la ejecución presupuestaria ligada a las políticas habitacionales y se repasan los principales organismos que ejecutan estas políticas según sus tareas y objetivos.

1. Ejecución presupuestaria

Hasta el 2007, previo a la asunción de Mauricio Macri a la jefatura de gobierno, las políticas orientadas a resolver problemáticas habitacionales y la gestión del hábitat se concentraban principalmente en el Instituto de Vivienda de la Ciudad -que aplicaba políticas habitacionales respecto de villas, asentamientos, núcleos habitacionales transitorios –a partir de ahora NHTs-², complejos habitacionales, conventillos y el otorgamiento de créditos para sectores bajos y medios- y en segundo plano, el ex Ministerio de Desarrollo Social a través de la Dirección General de Atención Inmediata con el otorgamiento de subsidios a familias en situación de calle y emergencia habitacional³. Luego, con el paso de los años y las gestiones, la política urbana se fue fragmentando y se incorporaron otras áreas como la Corporación Buenos Aires Sur, la Secretaría de Hábitat e Inclusión (SECHI), la Unidad de Gestión de Intervención Social (UGIS) y la Secretaría de Integración Social y Urbana (SISU).

En el período bajo análisis, la ejecución presupuestaria de la función Vivienda en la Ciudad de Buenos Aires rondó entre el 1,5% y el 3% del gasto total⁴. Los picos más bajos se encuentran en los años 2010 y

² Los Núcleos Habitacionales Transitorios (NHT) son complejos de viviendas transitorias de baja calidad y dimensiones reducidas, construidos por durante el período conocido como “Revolución Argentina” (1966-1973), dictadura militar iniciada por un golpe de estado en 1966 comandado por el General Juan Carlos Onganía. Su finalidad era relocalizar población de villas que serían erradicadas, que con el paso del tiempo se constituyeron en asentamiento definitivos. La Ciudad cuenta con dos NHT: Avenida del Trabajo (en el límite entre la Comuna 8 y 9) y Zavaleta (sobre la Avenida Iriarte en la Comuna 4).

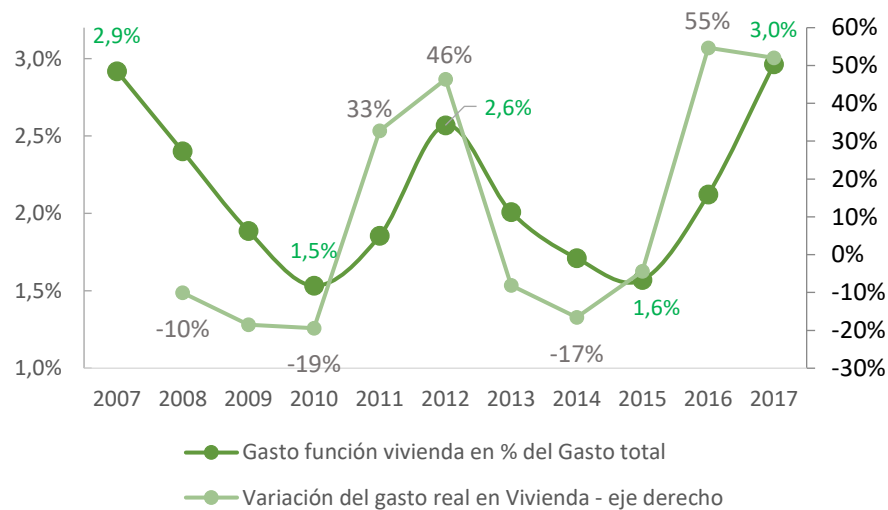
³ Con la asunción de Mauricio Macri a la jefatura de gobierno se realizó una reforma institucional a través de un Convenio Marco de Cooperación y Asistencia entre el Ministerio de Desarrollo Económico, el Instituto de la Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires y la Corporación Buenos Aires Sur. Con el objeto de “reactivar” la política habitacional pasarían a ocuparse de ésta el IVC, la Corporación Buenos Aires S.E. -a través del Programa de Regularización y Ordenamiento del Suelo Urbano (PROSUR HÁBITAT)- y la Unidad de Gestión e Intervención Social.

⁴ El gasto en función Vivienda es ejecutado en las siguientes jurisdicciones a lo largo de la serie: Jefatura de Gobierno, Jefatura de Gabinete de Ministros, Ministerio de Planeamiento y Obras Públicas, Ministerio de Ambiente y Espacio Público, Ministerio de Desarrollo Urbano, Ministerio de Desarrollo Económico, Ministerio de Hábitat y Desarrollo Humano (ex Desarrollo Social), Ministerio de Modernización e Innovación Tecnológica, Servicios de la Deuda Pública y Obligaciones a cargo del Tesoro.

2015 y, hacia el final de la serie se retoma el porcentaje de participación de 2007. El aumento a partir del año 2015 se debe fundamentalmente al crecimiento de las partidas de gasto del Instituto de Vivienda de la Ciudad (IVC) por la política de urbanización de villas.

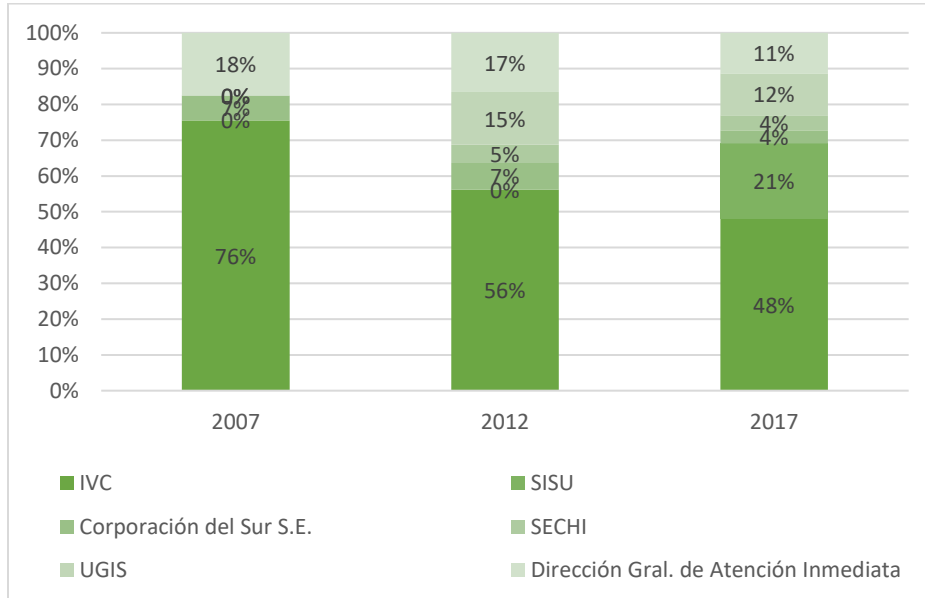
Las oscilaciones de la participación del gasto en Vivienda en el gasto total se explican a partir de la volatilidad del gasto en Vivienda en términos reales. Así, los retrocesos en el peso relativo del gasto en Vivienda coinciden con períodos con caídas del gasto real (2008-2010; 2013-2015), mientras que los años de incremento del porcentaje del presupuesto destinado a Vivienda son traccionados por grandes incrementos del gasto en términos reales (2011-2012; 2016-2017).

Gráfico 1. Presupuesto ejecutado en la función Vivienda. 2007-2017
En % del gasto total y variación del gasto en términos reales



Fuente: Elaboración propia en base a las Cuentas de Inversión del Gob. de la Ciudad de Buenos Aires.

Gráfico 2. Distribución del presupuesto ejecutado en las áreas destinadas a políticas de gestión del hábitat. Años 2007 - 2012 - 2017



Fuente: Elaboración propia en base a Cuentas de Inversión del Gob. de la Ciudad de Buenos Aires.

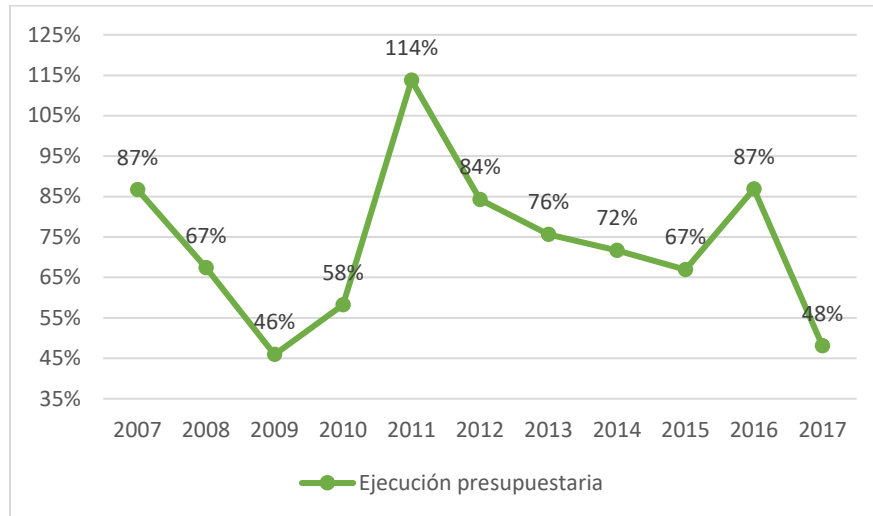
Cuando observamos la distribución del presupuesto en los años 2007, 2012 y 2017 resaltan dos aspectos: por un lado, la disminución en casi 30 puntos de la participación total del Instituto de la Vivienda de la Ciudad y por otro, la incorporación de nuevas Secretarías y Unidades de Gestión. En el año 2017, se destaca la Secretaría de Integración Social y Urbana, que está dedicada exclusivamente a la urbanización de la Villa 31 y 31 Bis. Esto se debe a que se solicitaron para las obras de urbanización un presupuesto de \$1.319 millones del cual se previó que más del 50% del mismo (\$724 millones) provenga de organismos internacionales de crédito.

En el siguiente gráfico se muestra la ejecución presupuestaria total del IVC para los años 2007-2017. Como podemos observar, se destaca, en todos los años excepto 2011, una subejecución presupuestaria para atender las problemáticas y los conflictos habitacionales de la ciudad.

La subejecución presupuestaria en el IVC se mantiene a lo largo del período analizado, a excepción del año 2011, cuando el gasto ejecutado supera en un 14% al presupuestado. Entre 2007 y 2017 el IVC ejecutó el 70% de su presupuesto. La sobre ejecución presupuestaria de 2011 se debe a que se suman más de \$100 millones al programa Rehabilitación de Conjuntos Urbanos.

Gráfico 3. Ejecución presupuestaria del IVC. 2007-2017

Gasto devengado en % del Crédito Presupuestario



Fuente: elaboración propia en base a las Cuentas de Inversión del Gob. de la Ciudad de Buenos Aires

En agosto de 2016 hay un cambio de autoridades en el IVC que se condice con un cambio con relación a la política de urbanización y regularización de villas. En el año 2017, el IVC pasa a depender de la Jefatura de Gabinete de Ministros⁵ y aumenta su presupuesto considerablemente respecto a años anteriores a partir de los fondos destinados a los proyectos de urbanización de la Villa 20 y los asentamientos Rodrigo Bueno y Fraga, enmarcados en el Programa de Reintegración, Integración y Transformación de Villas, que pasa en 2016 de alrededor de \$2 millones a superar los \$2.000 millones. También aumentan considerablemente el programa de Rehabilitación de Conjuntos Urbanos y, en menor medida, el de Viviendas Colectivas con Ahorro Previo. Sin embargo, a pesar del aumento exponencial del presupuesto, el IVC ejecuta solo el 48% del mismo en 2017.

2. Áreas de gestión de políticas habitacionales

2.1. Instituto de la Vivienda de la Ciudad

El Instituto de la Vivienda de la Ciudad es el que concentra la mayor parte de las políticas dirigidas a resolver las problemáticas habitacionales de la Ciudad de Buenos Aires. En los objetivos del año 2017, se plantea: "(...) todas las actividades del Instituto estarán destinadas a facilitar el acceso a una vivienda digna, derecho consagrado por la Constitución Nacional, reducir el déficit habitacional de la ciudad,

⁵ Hasta 2015 funciona bajo la tutela del Ministerio de Desarrollo Económico, luego pasó a la órbita del Ministerio de Modernización, Innovación y Tecnología y actualmente está bajo el Ministerio de Desarrollo Urbano y ha dejado de incidir en la urbanización de las villas.

mejorar las condiciones de vivienda de los sectores de menores recursos y brindar soluciones rápidas y efectivas a quienes se encuentran en estado de emergencia habitacional.”⁶ Sus políticas principales se relacionan con el otorgamiento de créditos hipotecarios con subsidios, la construcción de viviendas, la gestión integral de conjuntos urbanos para paliar la emergencia o la regularización dominial y consorcial y programas destinados a los inquilinos .

Los programas que concentran la mayor parte del presupuesto son los Créditos Ley 341; el Programa de Reintegración, Integración y Transformación de Villas; el Programa de Rehabilitación de Conjuntos Urbanos y finalmente el Programa de Viviendas Colectivas con Ahorro Previo.

El programa de **Créditos Ley 341** está encargado de otorgar créditos hipotecarios blandos a familias con bajos recursos que tengan una situación crítica de emergencia habitacional. Tiene dos modalidades: *individual* y *colectiva*- esta última se realiza mediante el Programa de Autogestión de la Vivienda⁷. El **Programa de Reintegración, Integración y Transformación de villas** es uno de los programas que se encarga del proceso de regularización de villas de la ciudad y fue creado en 1998 a partir de la Ley 148 que declara la problemática habitaciones en villas y NHTs como prioritaria. En este programa se desarrollan los procesos de urbanización iniciados en el 2015. El **Programa de Rehabilitación de Conjuntos Urbanos** se ocupa de recuperar el patrimonio de los barrios de edificaciones construidas por el IVC con el objetivo de mejorar las condiciones socioambientales. Por último, el **Programa Viviendas Colectivas con Ahorro Previo** está abocado a la construcción de viviendas para sectores bajos y medios que no poseen una vivienda propia y tienen dificultades para acceder al mercado inmobiliario libre.

Además del Programa de Créditos Ley 341, desde junio de 2012 el IVC desarrolla el **Programa Primera Casa BA** en conjunto con el Banco Ciudad, que otorga créditos hipotecarios a bajas tasas para viviendas únicas y, según sus objetivos, está enfocado en familias con ingresos bajos y medios. El IVC está a cargo del proceso de selección de los beneficiarios a través de un sistema de puntaje y aporta una parte del

⁶ Entre el 2007 y el 2017 el IVC cambia varias veces de jurisdicción: Ministerio de Planeamiento y Obras Públicas (2007); Jefatura de Gobierno (2008 – 2011); Ministerio de Desarrollo Económico (2012 – 2015); Ministerio de Desarrollo Urbano y Transporte (2016) y Jefatura de Gabinete de Ministros (2017).

⁷ La construcción se realiza por parte de organizaciones colectivas como cooperativas, mutuales o asociaciones civiles sin fines de lucro mediante el otorgamiento de subsidios o créditos colectivos. Estos colectivos definen las características de las viviendas, el proyecto y la construcción y el IVC funciona como ente evaluador, agente financiero y fiscaliza el desarrollo del proyecto. Según un informe de la Defensoría del Pueblo, a partir del 2008, este tipo de operatoria redujo a niveles casi nulos las nuevas solicitudes, los inmuebles escriturados y las entidades empadronadas. Disponible en: <http://www.defensoria.org.ar/wp-content/uploads/2015/07/Programa-Autogestion-para-la-vivienda.pdf>

financiamiento que decrece a medida que transcurre el plazo de financiación⁸. Según un informe del Observatorio de la Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires⁹ entre junio de 2012 y junio de 2018 hubo 4960 beneficiarios del programa. Del total de los créditos que se han escriturados, la mayoría se realizó en el año 2015 y muy pocos créditos en el 2017¹⁰.

El IVC también cuenta con acciones destinadas a los y las inquilinas. El IVC lanzó a principios del 2015 - junto al Banco Ciudad- el **Programa Alquilar se Puede**, para facilitar el acceso a un alquiler formal para la población de bajos ingresos con problemas para alquilar, ya sea por no contar con un ahorro previo, no tener ingresos registrados o no acceder a una garantía propietaria. Para acceder al programa el IVC presenta una serie de requisitos: ser mayor de edad, vivir, estudiar o trabajar en la ciudad, percibir todos los meses un ingreso total familiar entre 1 y 5 SMVyM y no registrar antecedentes financieros desfavorables. Por su parte, el **Programa Garantía BA** está destinado a quienes no cuentan con un garante en la ciudad, y provee el contacto con las compañías aseguradoras que venden esas garantías.

Si bien estas iniciativas buscan facilitar el acceso a los alquileres, lo cierto es que, al estar subordinadas a las dinámicas del mercado inmobiliario, terminan teniendo una incidencia muy baja en la asequibilidad real a la vivienda. Como consecuencia, el impacto del programa es muy reducido¹¹: tan sólo 10 familias pudieron concretar un alquiler, sobre un total de 14.829 que se postularon para participar del programa en los primeros 5 meses.

Finalmente, cabe mencionar que en agosto de 2017 se aprobó en la Legislatura Porteña la denominada "Ley de alquileres"¹². Esta normativa tuvo dos implicancias concretas: redujo los costos iniciales de ingreso a la vivienda ya que a partir de la sanción de la ley la comisión la debe pagar el dueño de la propiedad; y designó al IVC como organismo encargado de controlar el cumplimiento de esta ley y de formular políticas que mejoren el acceso al mercado de alquileres.

⁸ En la actualidad el programa otorga dos tipos de créditos: línea UVA con una tasa de interés fija del 6,4% para clientes del Banco Ciudad y del 7,9% para público en general expresado en Unidades de Valor Adquisitivo y cuya cuota se actualiza por el Coeficiente de Estabilización de Referencia para plazos de 10, 15, 20, 25 y 30 años y la línea Tasa Fija con una tasa de interés fija del 21% para todos los plazos (10, 15 o 20 años). Las dos líneas de crédito exigen un ahorro previo (el primero un 20% y el segundo un 15%), un ingreso neto familiar de 2 a 7 SMVyM y otorgan un subsidio para gastos de escritura de \$30.000.

⁹ Informe de Créditos Primera Casa BA. Junio 2012 - junio 2018. Observatorio de la Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires. Caracterización de beneficiarios y beneficiarias. Disponible en:

https://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/informe_de_creditos_primera_casa_ba_0.pdf

¹⁰ Es necesario tener en cuenta que hay créditos que han sido adjudicados en el 2016 y 2017, y que aún no han sido escriturados.

¹¹ <https://www.periodicovas.com/alquilar-no-se-puede/>

¹² <https://www.lanacion.com.ar/buenos-aires/ley-de-alquileres-proponen-que-la-comision-de-los-contratos-la-paguen-los-propietarios-nid2055922>

2.2. Las políticas habitacionales del Ministerio de Hábitat y Desarrollo Humano -ex Desarrollo Social- y el Ministerio de Desarrollo Económico

Dentro del Ministerio de Hábitat y Desarrollo Humano (ex Desarrollo Social) y el ex Ministerio de Desarrollo Económico (que funcionó hasta el año 2015) también se aplican políticas dirigidas a resolver problemáticas habitacionales que consisten principalmente en acciones en las villas de la ciudad y en políticas de subsidios a personas en situación de calle o desalojo. Estas políticas se desarrollaron mediante la Dirección General de Atención Inmediata, la Secretaría de Hábitat e Inclusión (SECHI), la Unidad de Gestión de Intervención Social (UGIS) y la Corporación Buenos Aires Sur (CBAS).

La **Dirección General de Atención Inmediata** realiza políticas habitacionales a través de los programas de Asistencia Socio Habitacional, Asistencia Integral a los Sin Techo y Asistencia Inmediata Ante la Emergencia Social. Son programas que se encargan de otorgar subsidios a personas en situación de calle o de emergencia social que se hallen sin vivienda¹³.

La **Secretaría de Hábitat e Inclusión (SECHI)**¹⁴ fue creada en el 2011 e incluye a los programas de Hábitat, Inclusión Social y Mejoramiento de Villas que se encargan del mantenimiento y la mejora del espacio público en villas y organizar talleres y capacitaciones en los barrios. A partir de la implementación de Unidades Territoriales de Inclusión Urbana (UTIU) la secretaría buscaba su anclaje territorial a partir de la instalación de oficinas denominadas “Portales Inclusivos”.

La **Unidad de Gestión de Intervención Social (UGIS)**¹⁵ que desarrolla una política en las villas de la ciudad con el objetivo de paliar situaciones de emergencia social y habitacionales y de hábitat a través del programa Intervención Social En Villas De Emergencia Y NHTs. Para eso realiza obras de mantenimiento y mejoramiento del espacio público, construcción de viviendas, redes cloacales, pluviales y eléctricas, fumigaciones e higienización y de recuperación de espacios comunes.

¹³ La suma del subsidio se mantuvo durante muchos años en una suma máximo de \$1800 mensuales y se extendía por 10 meses teniendo que exigir la renovación del subsidio nuevamente si la familia en cuestión no había podido resolver su situación habitacional. A partir del 2016 la cuota máxima del subsidio es de \$4000 mensuales (\$48.000 anuales).

¹⁴ Hasta 2015 formó parte del Ministerio de Desarrollo Económico. A partir de 2016 pierde su rango, pasa a ser Subsecretaría (SHI) y a depender del Ministerio de Hábitat y Desarrollo Humano (ex Desarrollo Social).

¹⁵ La Unidad de Gestión e Intervención Social (UGIS) también formaba parte del Ministerio de Desarrollo Económico entre 2008 y 2015 como organismo fuera de nivel. A partir de 2016 pasa a depender del Ministerio de Hábitat y Desarrollo Humano.

La **Corporación Buenos Aires Sur (CBAS)**¹⁶ es una sociedad del Estado que fue creada en el año 2000 a partir de la Ley 470 con el objetivo de urbanizar los asentamientos informales pertenecientes a la zona sur de la ciudad. Dentro de ella funciona el Programa de Regularización y Ordenamiento Urbano (PROSUR Hábitat) que data de mediados de 2008 y fue producto de un convenio entre el IVC y la CBAS. El programa estuvo a cargo de planificar y ejecutar una política en los procesos de regularización de villas, asentamientos y NHTs del sur de la ciudad con la ejecución de obras, la administración de bienes que son propiedad de la ciudad y tuvo incidencia particularmente en la regularización dominial de los terrenos de las villas.

La **Secretaría de Integración Social y Urbana (SISU)**, fue creada en el 2015 bajo el decreto N° 363/15 -bajo dependencia de la Jefatura de Gabinete de Ministros- y está abocada a las políticas de urbanización e integración de la Villas 31 y 31 bis¹⁷. Si bien en 2009 se había sancionado la Ley N° 3.343 que promovía la urbanización de las Villas 31 y 31 Bis, esta ley no se cumplió debido a que no se había aprobado el dictamen de urbanización elaborado por la mesa interdisciplinaria y participativa conformada para tal fin.

2.3. Primeras conclusiones

A lo largo del período analizado se han sucedido varias modificaciones y reestructuraciones de las áreas estatales que aplican y ejecutan políticas destinadas a gestionar el hábitat, construir viviendas, otorgar créditos hipotecarios y solucionar los problemas de déficit habitacional de la ciudad a través de políticas de urbanización de villas, asentamientos y NHTs. Se destaca un alto grado de descentralización institucional que crece con los años del período analizado donde los diferentes organismos tienen funciones y competencias que se cruzan y superponen y, por ende, dificultan la ejecución de los objetivos propuestos y las problemáticas a resolver. De tres organismos que se ocupaban de la temática en 2007 se pasa a seis en 2017. Esto se debe a que el IVC a comienzos de la gestión del PRO dejó de tener un lugar preponderante en las políticas habitacionales -sobre todo en villas y asentamientos- que se tradujo en la pérdida de 30 puntos porcentuales en la participación del presupuesto total asignado a la función vivienda.

En cuanto a la ejecución presupuestaria, se registra una baja participación del gasto en función vivienda, con variaciones entre el 1,5% y el 3% del gasto total, mientras que la política de urbanización de villas de

¹⁶

¹⁷ En el año 2018 el ejecutivo envió a la Legislatura un proyecto de ley en reemplazo de la Ley N° 3.343 que establece la regularización dominial del barrio con hipotecas a cargo de sus habitantes.

los últimos dos años del período analizado se correspondió con un aumento presupuestario donde la mitad proviene de organismos internacionales de crédito.

Segunda parte

En esta sección se repasan los principales indicadores para hacer una radiografía de la situación habitacional de la Ciudad de Buenos Aires. Por otro lado, se indaga sobre la dinámica de precios del suelo y del m² en el período analizado en comparación con las transformaciones poblacionales y la distribución de la construcción en la ciudad.

1. Radiografía habitacional de la Ciudad de Buenos Aires 2007-2017

En los últimos años, en la Ciudad de Buenos Aires han aumentado las personas que alquilan, se han reducido la cantidad de propietarios de la vivienda y ha aumentado el número de habitantes que tienen una tenencia precaria de la vivienda que habitan. Según los datos que arroja el Informe sobre situación habitacional de los/las inquilinos/as en la Ciudad de Buenos Aires¹⁸, en el 2017, el 52,2% de los hogares son propietarios de la vivienda y el terreno, el 35,1% de los habitantes de la ciudad son inquilinos y el 12,7% presentan una tenencia precaria de la vivienda, es decir, son propietarios de la vivienda solamente (no del terreno), ocupantes en relación de dependencia o por trabajo, préstamo, cesión, permiso u ocupantes de hecho. Si lo comparamos con el 2007, el porcentaje de inquilinos en la ciudad aumentó 12 puntos porcentuales, el de propietarios se redujo 9 p.p. y la tenencia precaria aumentó 1 p.p.. La tenencia precaria se concentra sobre todo en las comunas 1, 4 y 8 presentando valores por encima de la media (17,4%, 26,5% y 28,6%, respectivamente).

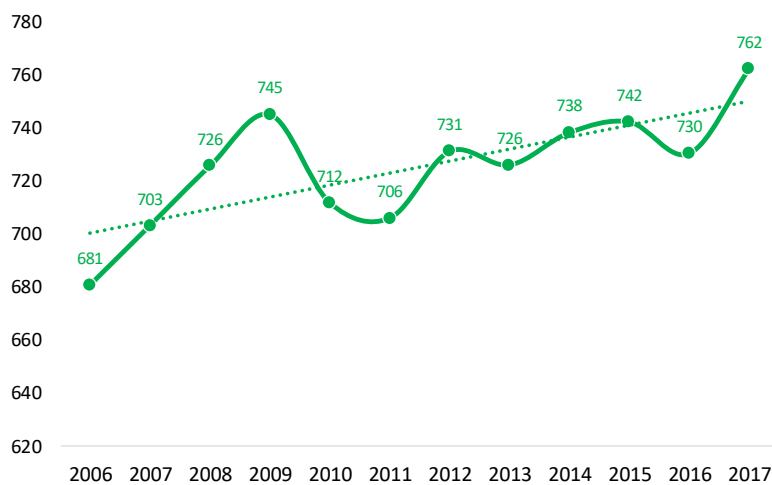
La Ciudad de Buenos Aires se destaca por presentar una gran desigualdad socioeconómica entre los barrios y las comunas que la integran. Esto puede analizarse a través del *Índice de Desarrollo por Comuna (IDC)*¹⁹ (CEDESU, 2018). El IDC aporta una mirada multidimensional de la desigualdad urbana incorporando variables que aluden a la salud, la educación, género, empleo, seguridad y violencia y vivienda y hábitat, complejizando una mirada que se centra habitualmente en las diferencias de ingreso de las personas. A su vez, se pueden observar las diferencias que existen entre las comunas según el IDC de cada dimensión y así observar cada problemática social específica. La dimensión Vivienda y Hábitat del IDC se mide a partir de la de tasa de hacinamiento y la tasa de precariedad.

¹⁸ Informe elaborado por el Observatorio de Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires. Noviembre, 2018.

¹⁹ El Índice de Desarrollo por Comuna tiene como objetivo captar la multiplicidad de factores que explican la desigualdad socioeconómica entre las diferentes comunas. El mismo mide el nivel socioeconómico de cada comuna a partir de la medición de catorce variables cuantitativas de resultado agrupadas en seis dimensiones: educación, empleo, salud, vivienda y hábitat, seguridad y violencia y género. Disponible en: <https://www.cedesu.com/indicador-de-desigualdad>

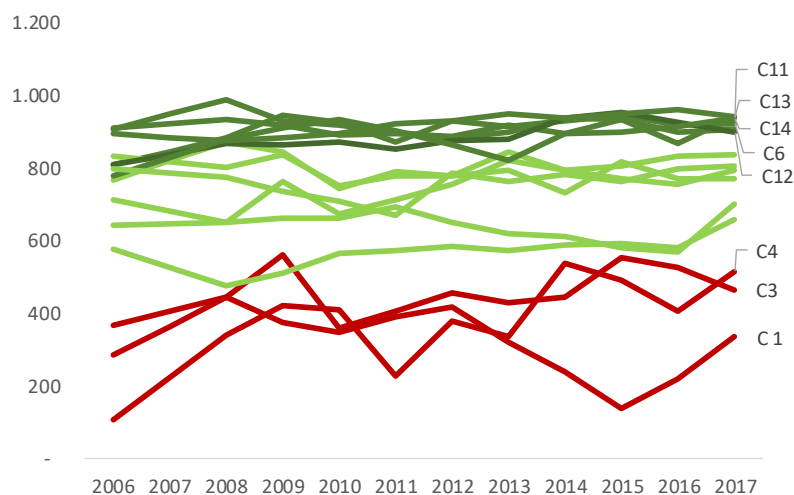
La evolución del IDC Vivienda en el período 2007-2017 da cuenta de una mejora tendencial a nivel consolidado de la CABA (Gráfico 4) pero que esconde una desigualdad en la situación de cada Comuna (Gráfico 5). Así, mientras a nivel consolidado se aprecia un incremento de 12% en el IDC Vivienda, se observan tres grupos de comunas con trayectorias diferenciadas: en primer lugar, las Comunas 6, 11, 12, 13 y 14 muestran un IDC Vivienda elevado; en contraste, las Comunas 1, 3 y 4 presentan un IDC Vivienda persistentemente bajo a lo largo de la serie. Finalmente, existe un grupo de comunas en una situación intermedia.

Gráfico 4. IDC Dimensión Vivienda. Total CABA 2006-2017



Fuente: CEDESU

Gráfico 5. IDC Dimensión Vivienda según Comuna. 2006-2017

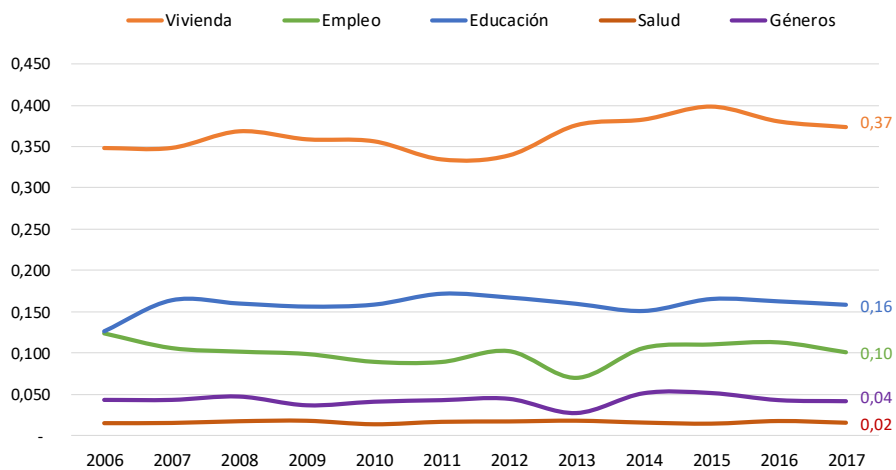


Fuente: CEDESU

En forma complementaria al IDC, desde el CEDESU elaboramos el Índice de Desigualdad Urbana (IDU), construido a partir de promediar los índices de Gini de los dos indicadores que componen la Dimensión vivienda (tasa de hacinamiento y tasa de vivienda precaria), tomando como unidad de análisis a los valores por Comuna²⁰.

En primer lugar, se observa que el nivel de desigualdad de la Dimensión Vivienda es el más elevado seguido por Educación y Empleo. Luego, las Dimensiones de Género y Salud muestran un bajo nivel de desigualdad a lo largo de la serie. Esto significa que, territorialmente, se destaca el contraste entre las Comunas en las condiciones de precariedad y hacinamiento de las viviendas, como factor determinante de la desigualdad urbana.

Gráfico 6. Evolución de Componentes del IDU



Fuente: CEDESU

Al observar la serie de la Dimensión Vivienda del IDU en una escala 2006 = 100, se aprecia que la desigualdad en Vivienda sigue una tendencia ascendente, con una mejora transitoria en 2011-2012, finalizando con un aumento de 7% entre 2006 y 2017.

²⁰ La metodología del IDU puede consultarse en <http://www.cedesu.com>

Gráfico 7. Evolución del IDU Vivienda. Base 2006 = 100



Fuente: CEDESU

Todos estos factores indican que en la ciudad persiste un déficit habitacional que, a pesar de haber mejorado levemente a nivel consolidado, esta trayectoria viene de la mano de una profundización de las desigualdades territoriales reflejadas en los indicadores de precariedad y el hacinamiento de la población.

2. Dinámica de la construcción y los precios del suelo

2.1. Dinámica poblacional por comuna

A partir del año 2003, luego de sufrir una profunda crisis social y económica, el país atravesó un proceso de recuperación económica que tuvo como una de sus expresiones el crecimiento de la construcción en los centros urbanos. En la CABA, esta dinámica se expresó en el otorgamiento de permisos para la construcción de más de 145.222 viviendas entre 2007 y 2017, lapso en el que el crecimiento poblacional fue casi nulo. A la par del crecimiento en la construcción, el precio de las viviendas y m² en dólares aumentó sostenidamente, dificultando el acceso a la vivienda propia, sobre todo para sectores de ingresos medios y bajos.

Hace más de 70 años que la población de la Ciudad se mantiene estable en alrededor de 3 millones de habitantes. Entre el 2007 y el 2017²¹ esa situación no se modificó y, según estimaciones oficiales, la población creció sólo un 1% (29.567 habitantes). Sin embargo, existen muchas diferencias en la dinámica demográfica de las comunas, lo que refleja una redistribución territorial de la población en la ciudad. Algunas comunas han aumentado mucho su población mientras que otras la han disminuido. Las comunas

²¹ Fuente: estimaciones de la Dirección General de Estadística y Censos de la Ciudad de Buenos Aires.

con mayor incremento poblacional son la 1 (Retiro, San Nicolás, Puerto Madero, San Telmo, Monserrat y Constitución), la 8 (Villa Soldati, Villa Lugano y Villa Riachuelo), y la 7 (Flores y Parque Chacabuco), con aumentos de 28%, 24% y 7%, respectivamente. Por otra parte, cabe mencionar que en las comunas 1, 4, 7, 8, 9 se ubican las principales villas, asentamientos y los NHTs de la ciudad que, Según el informe “De villa a Barrio”²² de la Secretaría de Hábitat e Inclusión Social elaborado en el año 2014, se calcula que para ese entonces la población de esos barrios alcanzaba las 375.000 personas.

Según la Encuesta Anual de Hogares la población en villas, asentamientos y NHTs aumentó un 85% en el período analizado -pasó de representar un 4,1% de la población total de la ciudad en el 2007 a un 7,6% en el 2017-. En este sentido, se advierte una relación significativa entre el aumento poblacional de esas comunas con el aumento de la población en los barrios informales de la ciudad. Esto explica el crecimiento del déficit habitacional y una precarización de las condiciones de vivienda, ya que aumenta mucho más la población en barrios informales, donde hay mayores niveles de hacinamiento, tenencias irregulares de las viviendas y falta de cloacas que en el promedio de toda la ciudad.

Por otro lado, las comunas 4 y 5 mantienen su población en el período y las comunas con mayores caídas son la 2 (Recoleta, -20%), la 14 (Palermo, -11%), la 15 (Chacarita, Villa Crespo, La Paternal, Villa Ortúzar, Agronomía y Parque Chas, -7%) y la 13 (Núñez, Belgrano y Colegiales, -7%).

Las tres comunas con mayor nivel socioeconómico (2, 13 y 14) -medido a través del IDC- decrecen en su población a lo largo de los años. Así, se verifica una redistribución espacial de la población orientada hacia las comunas del sur de la ciudad, donde los precios del suelo y de las viviendas son más bajos y donde se concentran las villas, los asentamientos y los NHTs.

²² http://issuu.com/sechabitat/docs/de_villa_a_barrio/1?e=0/7413632

Cuadro 1. IDC y variación poblacional por comuna. 2007 -2017

Comuna	IDC prom. 2007-2017	2007	2017	Variación %
CABA		3.034.161	3.063.728	1%
1	458	197.791	253.271	28%
2	746	186.961	149.720	-20%
3	572	205.946	192.763	-6%
4	371	239.345	238.809	0%
5	687	187.425	186.956	0%
6	716	183.440	184.846	1%
7	513	214.293	240.607	12%
8	359	182.582	226.649	24%
9	550	165.253	170.605	3%
10	638	172.331	170.282	-1%
11	695	198.661	189.986	-4%
12	686	200.129	213.914	7%
13	763	250.319	235.967	-6%
14	738	253.683	226.944	-11%
15	654	196.002	182.409	-7%

Fuente: CEDESU

Si bien la redistribución espacial de la población entre las comunas modifica la densidad poblacional, las comunas con más alta densidad poblacional en 2007 (2, 3, 5 y 6) siguen siendo las comunas más densas en el año 2017.

Cuadro 2. Densidad poblacional (hab. /km²) por comuna. 2007 -2017

	2007	2017	Variación %
Total	14.932	15.017	1%
1	11.367	14.257	25%
2	30.649	23.756	-22%
3	32.179	30.190	-6%
4	11.081	11.021	-1%
5	27.974	28.075	0%
6	26.976	26.981	0%
7	17.282	19.361	12%
8	8.337	10.167	22%
9	9.836	10.336	5%
10	13.569	13.454	-1%
11	14.089	13.456	-4%
12	12.829	13.741	7%
13	17.145	16.105	-6%
14	16.056	14.321	-11%

15	13.706	12.736	-7%
----	--------	--------	-----

Fuente: CEDESU

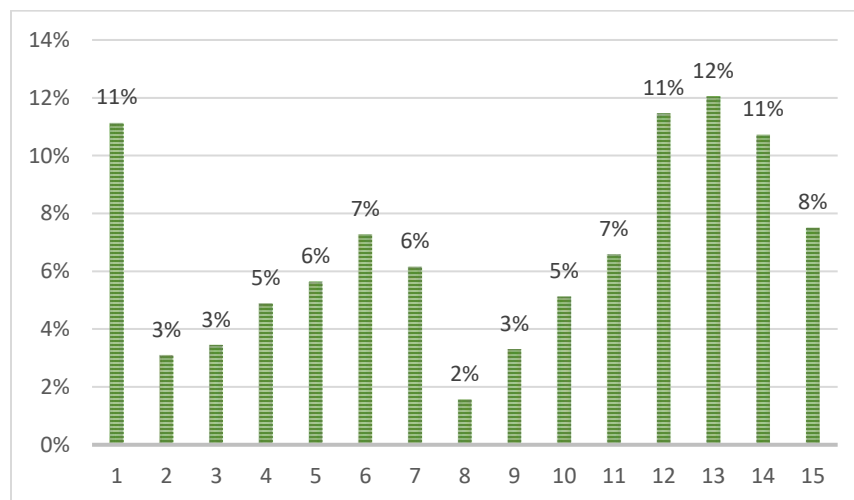
En resumen, los datos de la evolución demográfica indican que en el período 2007-2017 la población de la Ciudad se mantuvo estable, pero con marcadas diferencias en la evolución por comuna. Así, se aprecia un importante crecimiento en la cantidad de habitantes de las comunas con menor nivel socioeconómico y una disminución absoluta de la cantidad de población en las comunas con mayor nivel socioeconómico.

2.2. Dinámica de la construcción por comuna

El período bajo análisis se caracteriza por un gran incremento de la construcción. Al observar las cifras de permisos otorgados para construcciones nuevas²³ o ampliaciones²⁴ en la ciudad vemos que entre 2007 y 2017 se construyeron casi 19 millones de m², lo que equivaldría a más de 420 mil departamentos de 2 ambientes o más de 270 mil departamentos de 3 ambientes. De esa cifra, el 86% pertenece a construcciones nuevas y sólo el 14% a ampliaciones.

En el siguiente gráfico se muestra la distribución por comuna de la cantidad de solicitudes para construir -expresadas en metros cuadrados- por comuna:

Gráfico 8. Distribución porcentual de metros cuadrados permitidos de construcciones nuevas y ampliaciones por comuna. 2007-2017



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Desarrollo Urbano y Transporte. DGROC.

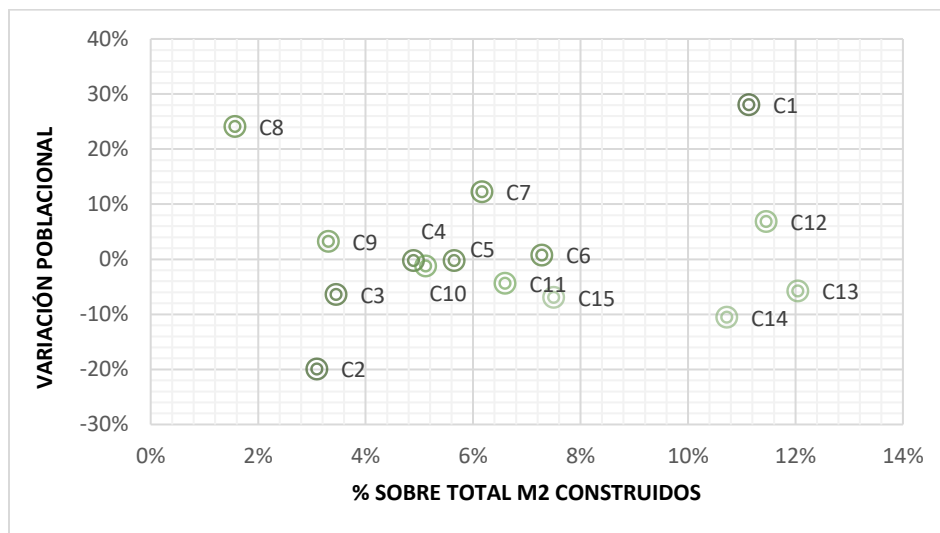
²³ Las construcciones nuevas corresponden a levantamientos independientes de una estructura completamente nueva, ya sea que el sitio sobre el cual se construye haya estado o no previamente ocupado. Comprende, además, los casos referidos a la regularización de una construcción ya realizada.

²⁴ Las ampliaciones son agregados de superficie cubierta a una estructura existente y lo referido al trámite de regularización de una ampliación ya realizada.

Se observa que la construcción se concentra en un 45% en las comunas 1, 12, 13 y 14. Por otra parte, el aumento de la construcción no pareciera responder a una demanda de vivienda dado que, por ejemplo, en las comunas 13 y 14 disminuye la población, pero aumentan las solicitudes de obra. Estas dos comunas concentran el 23% de los m² nuevos en este período. Como contrapartida, podemos observar el caso de la comuna 8: sólo concentra un 2% de las construcciones siendo una de las que más aumenta su población (22%), a la vez que presenta los índices más altos de déficit habitacional.

Como se aprecia en el siguiente gráfico la nube de puntos no arroja una correlación significativa entre la variación de la población y la proporción del total de la construcción por comuna en el período 2007-2017. Por ejemplo: las comunas 1, 12, 13 y 14, que concentran la mayor proporción de construcción del período, presentan comportamientos disímiles en cuanto a su población. Por otro lado, las comunas 9, 5 y 6, con variaciones similares (bajas) de población absorben proporciones muy diferentes en los m² construidos.

Gráfico 9. Correlación entre la variación de la población y la proporción de M2 construidos por comuna. 2007-2017



Fuente: elaboración propia en base estimaciones de la Dirección General de Estadística y Censos de la Ciudad de Buenos Aires y a datos del Ministerio de Desarrollo Urbano y Transporte. DGROC.

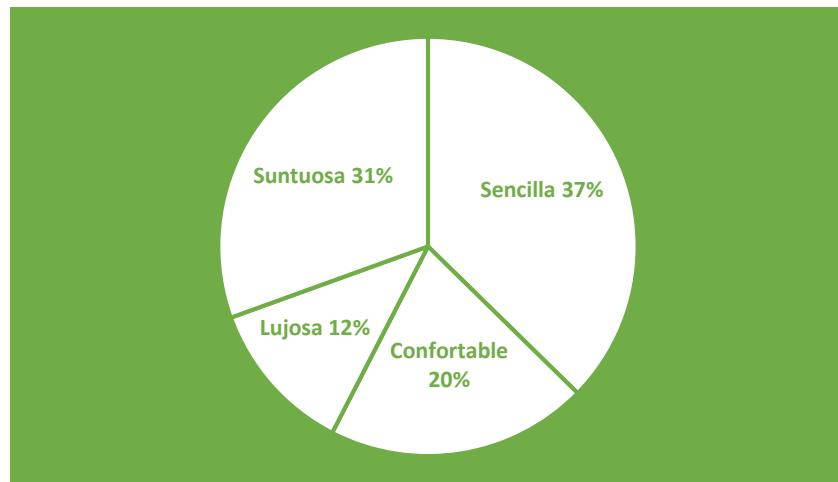
Según la Dirección General de Registro de Obras y Catastro (DGROC), se construyeron 145.522 viviendas nuevas en el mismo período, lo que representan más de 13 millones de m². El ritmo de la construcción - tanto de ampliaciones como de viviendas nuevas- supera ampliamente al crecimiento de la población, lo que indica que la construcción no está guiada tampoco por la demanda poblacional. Por otra parte, la divergencia entre la construcción y el crecimiento poblacional podría, teóricamente, estar vinculada con

una baja de la tasa de hacinamiento, es decir, que la construcción haya permitido que la misma cantidad de habitantes de la ciudad viva menos hacinada. Sin embargo, la tasa de hacinamiento de la CABA permanece prácticamente inalterada: en 2007 alcanzaba el 10,4% de los hogares y en el 2017 llega al 10,45% (EAH, DGEyC de la Ciudad). Esto quiere decir que la construcción de viviendas nuevas no ha contribuido a mejorar las condiciones de hacinamiento de la Ciudad de Buenos Aires.

Otra hipótesis posible es que el incremento de la construcción por sobre el de la población se deba a una proliferación de hogares con menor cantidad de personas. Sin embargo, los datos disponibles indican que este fenómeno no es suficientemente significativo para explicar esta tendencia. Si bien la proporción de hogares habitados por una sola persona ha aumentado considerablemente, pasando del 27,5% en 2007 al 36,5% en 2017²⁵ –concentrado sobre todo en las comunas 2, 13 y 14 que alcanzan el 51,6%–, esto apenas redujo el promedio de personas por hogar que pasó 2,4 a 2,5 para el período bajo análisis.

Por otro lado, de las 145.222 viviendas construidas en el período, el 12% corresponden a viviendas lujosas y el 31% a viviendas suntuosas²⁶, es decir, un 43% son viviendas que tienen precios sumamente elevados a las que accede solo una población de altos ingresos.

Gráfico 10. Distribución de viviendas construidas por categoría. 2007-2017



Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Desarrollo Urbano (a partir de 2015 en base al Ministerio de Desarrollo Urbano y Transporte).

²⁵ Fuente: Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda GCBA). EAH 2007 y Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Economía y Finanzas GCBA). EAH 2017.

²⁶ Fuente: Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda GCBA) sobre la base de datos del Ministerio de Desarrollo Urbano. A partir de diciembre 2015 Ministerio de Desarrollo Urbano y Transporte. DGROC.

En suma, los datos muestran que en una Ciudad con casi nulo crecimiento población a nivel total, la construcción crece de forma desproporcionada, sin acompañar a la dinámica demográfica de las comunas. Se construye mayoritariamente en las comunas con mayor nivel socioeconómico y que mostraron una caída en la cantidad de habitantes en los último 10 años. Mientras que las comunas menos densas y con menor nivel socioeconómico, que son las que aumentaron su población, absorben una porción mucho menor de los m² construidos.

2.3. Evolución de los precios del metro cuadrado

Hasta aquí, vimos la dinámica y las transformaciones que adquirieron la población y los hogares en relación con la cantidad de metros cuadrados construidos y las viviendas nuevas según comuna y según categoría de vivienda. Dado que la construcción no está guiada por el crecimiento poblacional ni ha constituido a disminuir el hacinamiento o la cantidad de personas por hogar, en lo que sigue, analizaremos la evolución de los precios del metro cuadrado para la venta de propiedades, buscando analizar un factor más de la lógica de construcción en la Ciudad de Buenos Aires.

Para el total de la ciudad, el promedio del precio del m² (en dólares)²⁷ -tomando como ejemplo un departamento de 2 ambientes a estrenar- aumentó un 113% entre 2007 y 2017. En las comunas 6 (135%), 12 (123%), 13 (120%) y 15 (122%), se observan aumentos por encima del promedio. Estas cuatro comunas representan el 25% de la superficie total de la ciudad y el 25% de la población, pero concentran el 38% de las construcciones y ampliaciones. En particular, se destacan las comunas 12 y 13 por ser las que concentran la mayor parte de la construcción al mismo tiempo que muestran -junto a la comuna 2, 6 y 14- los precios más altos del m². La comuna 3 se encuentra en el otro extremo: su precio aumentó muy por debajo de la media -57%- y solo concentra el 3% de las construcciones del período.

²⁷ Fuente: Dirección General de Estadística y Censos de la Ciudad de Buenos Aires.

Cuadro 3. Variación del precio promedio en dólares del m2 por Comuna²⁸. 2007 -2017

Comuna	Precio M2 2007	Precio M2 2017	Variación %
CABA	1.494	3.178	113%
2	2.092	4.460	113%
3	1.593	2.505	57% ²⁹
4	1.022	2.183	114% ³⁰
5	1.379	2.919	112%
6	1.345	3.162	135%
7	1.216	2.559	110%
11	1.272	2.240	76% ³¹
12	1.367	3.051	123%
13	1.639	3.603	120%
14	1.866	3.815	104%
15	1.357	3.018	122%

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Dirección General de Estadística y Censos.

Si bien no se cuenta con datos oficiales sobre el precio del m2 para la comuna 8, según un reporte del mercado inmobiliario del portal Properati³², para diciembre de 2017 el precio promedio del m2 de la comuna alcanzaba los USD 1.406, lo cual la ubica como la comuna con menor precio del suelo en toda la Ciudad, y donde se concentran sólo el 2% de las construcciones del período. Lo mismo sucede en la comuna 9: en 2017 el precio del m2 se ubicaba en USD 2.175³³ -la segunda de menor precio- y sólo concentra un 3% de la construcción.

Lo que sucede en las comunas 12 y 13 en un extremo, y en las comunas 8 y 9 en el otro, refuerzan una orientación a de la construcción guiada por la valorización del suelo. En el siguiente gráfico de dispersión entre la variación del precio del m2 y la distribución de m2 construidos en el período para cada comuna podemos observar una relación positiva entre ambas variables.

²⁸ Se excluyen las comunas 1, 8, 9 y 10 ya que no hay datos disponibles.

²⁹ Para la comuna 3 se toma el período 2008-2017 al no haber datos disponibles del 2007.

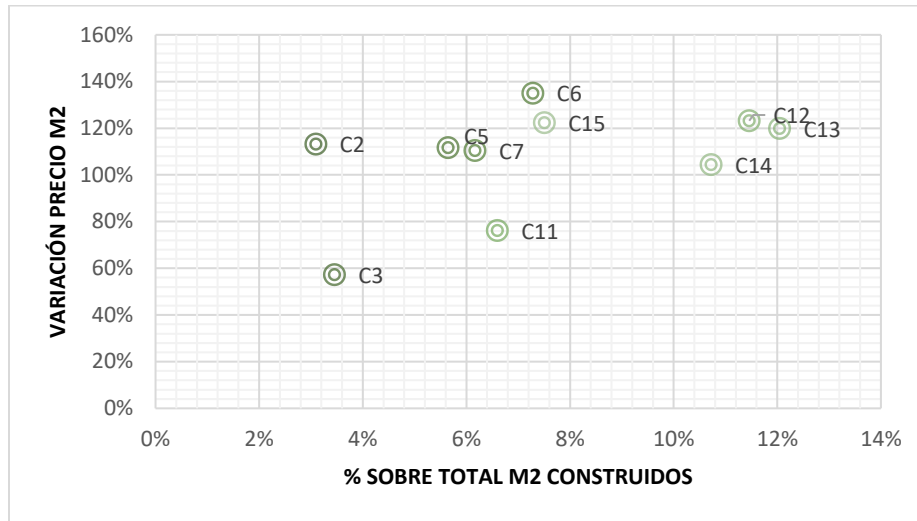
³⁰ Para la comuna 4 se utilizó el precio de un departamento 2 ambientes usado al no haber datos disponibles de los departamentos nuevos.

³¹ Para la comuna 3 se toma el período 2007-2016 al no haber datos disponibles del 2017.

³² Disponible en: <https://blog.properati.com.ar/reporte-del-mercado-inmobiliario-properati-oikos-bs-as-diciembre-2017/>

³³ Ídem

Gráfico 11. Variación del precio del m2 y distribución de la construcción por comuna. 2007-2017



Fuente: elaboración propia en base a datos la Dirección General de Estadística y Censos de la Ciudad de Buenos Aires y del Ministerio de Desarrollo Urbano y Transporte. DGROC.

La comuna 2 y la comuna 6 representan casos especiales. En la comuna 2 el precio aumenta igual al promedio de la ciudad, pero concentra una porción reducida de la construcción, posiblemente por la baja disponibilidad de m2 libres disponibles, al ser una de las comunas con mayor densidad poblacional de la ciudad. Por otro lado, la comuna 6 -que también es una de las más densas- es la que más aumenta su precio, aunque no concentra la mayor parte de la construcción del período, por lo que la valorización del suelo estuvo muy por encima del aumento de la oferta disponible de viviendas.

Durante el período bajo análisis asistimos a un crecimiento de la construcción que, como vimos anteriormente, no parece estar explicado por una dinámica poblacional de la ciudad ni de la composición de los hogares. Tampoco este aumento ha colaborado con el descenso de la tasa de hacinamiento que prácticamente se ha mantenido estable en todo el período. En cambio, se observa es que el aumento de la construcción ha sido acompañado de un proceso de valorización del suelo. Cuando observamos esta dinámica por comuna podemos concluir que existió una tendencia a la construcción en las zonas más caras de la ciudad donde el precio aumentó por encima del promedio de la ciudad.

Reflexiones finales

Al comienzo del documento nos proponíamos analizar la temática de vivienda y hábitat en la Ciudad de Buenos Aires desde una perspectiva de derechos, contemplando las políticas ejecutadas -y el presupuesto abocado a ellas- y analizando algunas variables cuantitativas que nos permitieran tener un mapa de la realidad habitacional y la dinámica de precios del m² en comparación con las transformaciones poblacionales y la construcción en el período 2007-2017.

Al observar las diferentes políticas del gobierno dedicadas a resolver las desigualdades en materia de déficit habitacional hemos identificado organismos y programas que tienen como objetivo construir viviendas, otorgar créditos hipotecarios, asistir situaciones de situación de calle o desalojo mediante subsidios, otorgar asistencia y beneficios a inquilinos y, por último, políticas dedicadas a la urbanización de villas, asentamientos y NHTs. Los objetivos que estas políticas se plantean son achicar las desigualdades entre el norte y el sur de la ciudad en materia de déficit, ofrecer soluciones habitacionales definitivas a sectores bajos y medios de la población y resolver emergencias a situaciones extremas. Asimismo, se identifica una gran descentralización y superposición de tareas en estas políticas distribuidas en varios organismos a medida que transcurre el período, que da cuenta de la falta de una mirada integral de la problemática habitacional.

Por otra parte, se registra un proceso de inquilinización que no es acompañado de políticas efectivas que aseguren mejores derechos y beneficios para los inquilinos, debido a que los programas implementados estuvieron subordinados a las dinámicas del mercado inmobiliario y, por lo tanto, terminaron teniendo una incidencia muy baja en la asequibilidad real a la vivienda.

En cuanto a la política de urbanización y regulación de villas, asentamientos y NHTs, a lo largo del período existen diferentes áreas que se abocan a estas políticas. Sin embargo -y a pesar de existir leyes aprobadas para tales fines- es recién a partir del año 2016 que estos programas toman relevancia a nivel presupuestario y político.

Cuando observamos los principales indicadores en materia de déficit habitacional, vemos que en el período ha habido una leve disminución de las tasas de hacinamiento y precariedad de la ciudad a nivel agregado, pero han crecido las brechas entre las diferentes comunas. Las comunas 1, 3, 4 y 8 -ubicadas en el Sur de la ciudad- mantienen un altísimo nivel de hacinamiento y precariedad en todo el período y a

lo largo de los años se reduce mínimamente, lo que explica una poca efectividad en las políticas orientadas a reducir esas desigualdades.

A la par que el déficit habitacional es levemente aminorado, el período se caracteriza por un crecimiento de la construcción de viviendas combinado con un nulo crecimiento poblacional, a la vez que se produce una significativa redistribución territorial de la población entre las comunas. La dinámica de la construcción no respondió a las demandas poblacionales de las comunas ni a una reducción del hacinamiento o la cantidad de personas por hogar. El crecimiento de la construcción tampoco estuvo orientado a las comunas con mayor déficit habitacional, como las comunas 3, 4 y 8. A su vez, el crecimiento en la construcción fue acompañado por el aumento sostenido del precio de las viviendas en dólares, lo cual dificultó el acceso a la vivienda propia y colaboró con el proceso de inquilinización previamente mencionado.

La forma en que el mercado construyó la ciudad en el período analizado no colaboró con la reducción del déficit habitacional y las desigualdades al interior de la ciudad. Por eso, es necesario promover políticas públicas activas que, desde una visión integral de la problemática, promuevan una ciudad más vivible que garantice el derecho a una vivienda digna y a un hábitat adecuado, tal como promueve la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires.