

Ciudad inclusiva, hábitat y vivienda como derechos humanos. El caso de la Ciudad de Buenos Aires.

Alicia Gerscovich, Mariana Cavalieri y Olga Wainstein Krasuk.

Cita:

Alicia Gerscovich, Mariana Cavalieri y Olga Wainstein Krasuk (2011). *Ciudad inclusiva, hábitat y vivienda como derechos humanos. El caso de la Ciudad de Buenos Aires. IX Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-034/109>

**IX Jornadas de Sociología de la UBA
Capitalismo del Siglo XXI, Crisis y Reconfiguraciones. Luces y Sombras
en América Latina. 8-12 agosto 2011**

Mesa 10: "Ciudad, conflicto y derecho al espacio urbano". Coordinación: Julia Rofé y Graciela Carlevarino

CIUDAD INCLUSIVA, HÁBITAT Y VIVIENDA COMO DERECHOS HUMANOS. El caso de la Ciudad de Buenos Aires.

Autoras: Alicia Gerscovich, Mariana Cavalieri, Olga Wainstein-Krasuk

Centro de Estudios de Hábitat y Vivienda (CEHyV), Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo (FADU) – Universidad de Buenos Aires (UBA)

agersc@gmail.com
mariana.cavalieri@gmail.com
olgawa@ciudad.com.ar

RESUMEN

En la Argentina tras la impronta neoliberal de los últimos 30 años, el Estado pretendió retirarse de sus funciones de integración social, delegando hacia la gestión privada los elementos básicos de protección social, esenciales para asegurar niveles adecuados de integración de los individuos a los intercambios sociales, económicos y simbólicos.

Hoy, la situación de "acceso" a la ciudad de amplios sectores sociales se ha agravado. Las actuales políticas públicas centradas sólo en la construcción de viviendas, poco aportan por estar desarrolladas en un marco de predominio de los mercados en la configuración del espacio urbano. Precisamente el gran embate sobre las ocupaciones de suelo e inmuebles que se registra, como consecuencia de la apreciación del suelo y el aumento de prácticas discriminatorias, evidencian la gravedad del problema.

La participación ciudadana en la generación de políticas de inclusión, su implementación y control, es una precondition para mejorar a corto plazo la calidad de vida de las personas en situación o riesgo de exclusión y para afirmar sus derechos.

La función social de la ciudad no es aún un concepto incorporado en la gestión urbana local. No hay una construcción institucional que reconozca el derecho a la ciudad y lleve adelante políticas en torno a este derecho. A la luz de las acciones de la política de vivienda aplicada en la Ciudad de Buenos Aires, nos proponemos hacer una lectura de la misma desde el derecho de acceso a la ciudad y el derecho al hábitat como derechos humanos universales.

Palabras claves: ciudad inclusiva, hábitat, vivienda, derechos humanos, gestión social.

... "no existe una escuela que enseñe a vivir"...
Desarma y sangra. Letra y música: Mercedes Sosa

CIUDAD INCLUSIVA, HÁBITAT Y VIVIENDA COMO DERECHOS HUMANOS. El caso de la Ciudad de Buenos Aires 2008-2011.

1. INTRODUCCIÓN

Este documento pretende abrir el debate en torno a los derechos humanos del ciudadano entendidos en el sentido más amplio del término, como el ejercicio pleno de los derechos económicos, sociales, culturales, y a los que incorporamos los derechos ambientales.

Nuestro punto de partida es la ciudad, como realidad histórico-geográfica, pero también sociocultural y política, como concentración humana y diversa, dotada de identidad o de pautas comunes y con vocación de autogobierno (Borja, 2003: 21). La ciudad como construcción social, como expresión colectiva de la sociedad, como apropiación del espacio público por parte de los ciudadanos. Pero entender la dinámica específica de la ciudad, garantizar la cohesión social, la protección y el desarrollo de los valores individuales así como construir las identidades colectivas y promover la democracia participativa de todos sus habitantes, implica un verdadero ejercicio de ciudadanía y no sólo su reconocimiento formal.

La ciudad es el espacio de representación de sus habitantes y por lo tanto es también expresión de conflicto. Pensar en una ciudad inclusiva, donde el ciudadano se sienta física y simbólicamente integrado, donde se reconozca así mismo como ciudadano y a su vez sea reconocido también por los otros como tal, requiere movilizar diversos mecanismos de participación social que garanticen el ejercicio pleno de ciudadanía.

Las ciudades suelen ser territorios con gran riqueza y diversidad económica, política, cultural y ambiental. Sin embargo, los modelos de desarrollo implementados en la mayoría de los países, suelen favorecer patrones de concentración de la renta y poder que generan pobreza y exclusión; contribuyen a la depredación del ambiente y aceleran la segregación social y espacial, mientras privatizan los bienes comunes y el espacio público, basados en una planificación urbana para los intereses de unos pocos. Este contexto favorece el surgimiento de luchas urbanas por el reconocimiento del Derecho a la Ciudad, definido como el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad y justicia social. (Carta por el Derecho a la Ciudad)

A partir de una contextualización general del Derecho a la Ciudad, al hábitat y a la vivienda como derechos urbanos pero también como derechos humanos, analizaremos las políticas de vivienda dentro de la Ciudad de Buenos Aires en el período de la actual gestión de gobierno¹. Para ello proponemos un recorrido por la legislación internacional en la temática sin descuidar el marco normativo a nivel nacional y también local. Realizaremos una revisión de las políticas públicas locales en materia habitacional y a modo de cierre, intentaremos

esgrimir algunos elementos que permitan pensar progresivamente a Buenos Aires en una ciudad inclusiva y sustentable.

2. DERECHO A LA CIUDAD, AL HÁBITAT Y A LA VIVIENDA COMO DERECHOS HUMANOS

2.1. Ciudad

El acceso a la ciudad, entendido como la satisfacción de las necesidades de uso y goce por parte de sus habitantes, se ha agravado. Las ciudades, lejos de ofrecer oportunidades equitativas para quienes la habitan, son el escenario de contradicciones y luchas de sus habitantes por el acceso a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.

La mayoría de los habitantes, en virtud de sus características económicas, sociales, culturales, étnicas, de género, de edad, entre otras, se encuentran limitados para satisfacer sus necesidades y derechos. Las políticas públicas, que debieran atender a disminuir las desigualdades, se han retirado de sus funciones de integración social, delegando hacia la gestión privada los elementos básicos de protección social, esenciales para asegurar niveles adecuados de integración de los individuos a los intercambios sociales, económicos y simbólicos.

El derecho a la ciudad no es una propuesta nueva. El término apareció en 1968 cuando el francés Henri Lefebvre escribió su libro "*El derecho a la ciudad*" tomando en cuenta el impacto negativo sufrido por las ciudades en los países de economía capitalista, con la conversión de la ciudad en una mercancía al servicio exclusivo de los intereses de la acumulación del capital. Como contrapropuesta a este fenómeno, Lefebvre construye una propuesta política que parte de la ciudad para reivindicar la posibilidad que la gente volviera a ser dueña de la ciudad. Frente a los efectos causados por el neoliberalismo, como la privatización de los espacios urbanos, el uso mercantil de la ciudad, la predominancia de industrias y espacios mercantiles, propone una nueva perspectiva política denominada derecho a la ciudad.

Lefebvre enunció que entre los derechos básicos de los ciudadanos, junto al derecho de libertad, trabajo, salud o educación se debía incluir el *Derecho a la Ciudad*, es decir, el derecho de los ciudadanos a vivir en territorios propicios a la convivencia y ricos en usos diversos, en los que el espacio y los equipamientos públicos sean factores de desarrollo colectivo y individual. El derecho de todos a disfrutar de un entorno seguro que favorezca el progreso personal, la cohesión social y la identidad cultural.

(...)“Por una parte, la clase dominante y el Estado refuerzan la ciudad en tanto que centro de poder y de decisión política, por otra, el dominio de dicha clase y de su Estado hace estallar la ciudad [...]. [El derecho a la ciudad] no se trata de un derecho en la acepción jurídica del término, sino de un derecho análogo a los que quedan estipulados en la célebre Declaración de los Derechos del Hombre, base constitutiva de la democracia. Estos derechos no son jamás

literalmente cumplidos, pero se refiere uno constantemente a ellos para definir la situación de la sociedad (...)” (Lefebvre, 1978)

El derecho a la ciudad de Henri Lefebvre se oponía a la deshumanización de las ciudades, y con él se trataba de rescatar al hombre como elemento real y principal, como eje de una ciudad que él mismo había construido durante su historia. El derecho a la ciudad es entonces restaurar el sentido de ciudad, instaurar la posibilidad del “buen vivir” para todos, y hacer de la ciudad “el escenario de encuentro para la construcción de la vida colectiva”.

Asimismo, la vida colectiva se puede construir sobre la base de la idea de la ciudad como producto cultural, social y, en consecuencia, político. La ciudad, como lo analiza Jordi Borja (2003), es un espacio político donde es posible la expresión de voluntades colectivas, es espacio para la solidaridad, pero también para el conflicto. El derecho a la ciudad es la posibilidad de construir una ciudad en la que se pueda vivir dignamente, reconocerse como parte de ella, y donde se posibilite la distribución equitativa de diferentes tipos de derechos sobre el trabajo, la salud, la educación y la vivienda y recursos simbólicos como la participación, el acceso a la información, etc.

El derecho a la ciudad es un derecho colectivo. “Está en la naturaleza de los derechos humanos el hecho de que aunque se hayan formulado para ser disfrutados de forma individual, (...) sea preciso luchar por ellos y conquistarlos de forma colectiva” (Bauman, 2003: 91).

La ciudad no puede ser entendida simplemente como soporte físico y material de las actividades urbanas, sino como reflejo del complejo entramado de intereses sociales de los actores quienes, a través de la ocupación, la apropiación y el uso social del espacio, intervienen en su construcción. Como bien señala Harvey (2009, pág. 1) “la cuestión sobre qué tipo de ciudad queremos no puede estar separada de aquella que plantea qué tipos de lazos sociales, de relaciones con la naturaleza, de estilos de vida, de tecnologías y de valores estéticos deseamos. El derecho a la ciudad va mucho más allá de la libertad individual de acceder a recursos urbanos; es un derecho común antes que individual ya que esta transformación depende del ejercicio de poder colectivo para remodelar los procesos de urbanización”.

Esta dimensión colectiva del derecho es clave tanto en relación a los mecanismos de reivindicación como para evaluar la situación de este derecho en el conjunto de la ciudad así como en los diferentes grupos sociales que la componen.

Por su origen y significado social, la Carta Mundial del Derecho a la Ciudad, articulada por Habitat International Coalition (HIC) es, ante todo, un instrumento dirigido a fortalecer los procesos, reivindicaciones y luchas urbanas. Está llamada a constituirse en plataforma capaz de articular los esfuerzos de todos aquellos actores –públicos, sociales y privados– interesados en darle plena vigencia y efectividad a este nuevo derecho humano mediante su promoción, reconocimiento legal, implementación, regulación y puesta en práctica. El Derecho a la Ciudad es interdependiente de todos los derechos humanos

internacionalmente reconocidos, concebidos integralmente, e incluye, por tanto, todos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales que ya están reglamentados en los tratados internacionales de derechos humanos.

Son tres los principios fundamentales que rigen la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad y sobre los cuales se basa su propuesta:

- **Ejercicio pleno de la ciudadanía:** entendido como la realización de todos los derechos humanos y libertades fundamentales, asegurando la dignidad y el bienestar colectivo de los habitantes de la ciudad en condiciones de igualdad y justicia, así como el pleno respeto a la producción y gestión social del hábitat.
- **Gestión democrática de la ciudad:** entendida como el control y la participación de la sociedad (a través de formas directas y representativas) en la planificación y el gobierno de las ciudades, priorizando el fortalecimiento y autonomía de las administraciones públicas locales y de las organizaciones populares.
- **Función social de la propiedad y de la ciudad:** valiéndose de la formulación e implementación de las políticas urbanas y del interés común por sobre el derecho individual de la propiedad; haciendo un uso socialmente justo y ambientalmente sustentable del espacio urbano.

Este instrumento se rige por el fortalecimiento de los procesos, reivindicaciones y luchas urbanas contra la injusticia y la discriminación social y territorial. Promueve la participación de todos los actores sociales, públicos y privados, en la difusión, implementación, monitoreo y vigencia legal de este nuevo derecho humano.

Ana Sugranyes escribe que “cuarenta y dos años después de la primera formulación del derecho a la ciudad, en 1968, es sorprendente que esta idea siga en pie y convoque a los movimientos sociales, académicos, organizaciones de la sociedad civil, tan heterogéneas, y en diferentes partes del mundo. Ni tan sorprendente, ya que las estrategias populares para luchar contra la lógica de la globalización mercantil actúan desde lo local con la perspectiva global del derecho a la ciudad”

Según Jordi Borja (2000), el desarrollo y la legitimación de los derechos ciudadanos dependerán de un triple proceso: un proceso cultural, de hegemonía de los valores que están en la base de estos derechos y de explicitación o especificación de los mismos; un proceso social, de movilización ciudadana para conseguir su legalización y la creación de los mecanismos y procedimientos que los hagan efectivos; un proceso político-institucional para formalizarlos, consolidarlos y desarrollar las políticas para hacerlos efectivos.

Uno de los derechos urbanos como contribución a la renovación de la cultura política en el ámbito de la ciudad y del gobierno local es el “**Derecho al lugar**”, entendido como el derecho de la gente a mantener su residencia en el lugar donde tiene sus relaciones sociales, en sus entornos significantes. O a tener otro de su libre elección.

Siguiendo a Bozzano (2004) el lugar, el *stlocus* (del latín antiguo significa “el lugar de algo y de alguien”), es un espacio que se define a partir de patrones de ocupación y patrones de apropiación que los actores hacen de cada lugar. Así, es el *lugar de algo o de alguien* a partir del uso que se le otorgue”. Todas las personas que viven en un lugar que han contribuido a construir, en el que están arraigadas y que proporciona sentido a su vida, deben poder continuar viviendo en él y tienen derecho al re-alajo en la misma área si esta se transforma por medio de políticas de desarrollo urbano o de rehabilitación de hábitats degradados o marginales. Las autoridades locales debieran proteger a las poblaciones vulnerables que puedan sufrir procesos de expulsión por parte de las iniciativas privadas” (Borja, 2000:1).

El Derecho a la Ciudad se define como el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sostenibilidad, democracia, equidad y justicia social. Para ello, es necesario que el modelo económico de la ciudad no genere exclusión y que el modelo político garantice la participación, debiendo, además la ciudad, aceptar y proteger la diversidad cultural y ser ecológicamente sostenible.

En las últimas décadas, a escala mundial, se vive el fenómeno de la globalización social, cultural y económica que produce, paradójicamente, una tendencia creciente hacia la concentración de sus efectos a nivel local (Borja, 1994). En otras palabras, la globalización requiere de lugares estratégicos –las ciudades– para proyectarse de manera ubicua por el territorio planetario (Sassen, 1997). Sin embargo, lo local sólo tiene viabilidad en un número reducido de sitios y de acuerdo con el lugar que tengan dentro del sistema urbano global; es decir que la condición estratégica de las ciudades depende del posicionamiento venido de la conectividad y la competitividad².

La idea de ciudad está hoy cuestionada. Borja la inscribe junto con las regiones metropolitanas y explicita que son vastos territorios de urbanización discontinua, fragmentada en unos casos, difusa en otros, sin límites precisos, con escasos referentes físicos y simbólicos que marquen el territorio de espacios públicos; pobres, sometidos a potentes dinámicas privatizadoras. Éstas se caracterizan por la segregación social, la especialización funcional a gran escala y por centralidades “gentrificadas” (clasistas), convertidas en parques temáticos o estratificadas por las ofertas de consumo (...). Las relaciones sociales para una minoría se extienden, son menos dependientes del trabajo y de la residencia, pero para una mayoría se han empobrecido, debido a la precarización del trabajo, el tiempo gastado en la movilidad cotidiana y la exclusión cultural.

En este sentido, las políticas públicas de acceso al derecho a la ciudad para los actores desigualmente posicionados en el espacio social, debiera prestar especial atención a estos grupos más débiles o vulnerables así como a los excluidos, teniendo en cuenta no sólo que son los que están en peores condiciones sino que además son los que tienen más dificultades para mejorar su situación en la ciudad.

La participación de la ciudadanía en la generación de las políticas de inclusión, así como en su implementación y control, es una precondition para mejorar a corto plazo y de manera tangible la calidad de vida de las personas en situación o riesgo de exclusión, así como para la afirmación de sus derechos.

El concepto de ciudadano como sujeto de derecho de políticas urbanas se crea y se redefine en la medida en que el ciudadano interviene en la construcción y en la gestión de la ciudad. De este modo “el marginal se integra, el usuario ejerce derechos, el residente modela su entorno (...). La ciudadanía se conquista en el espacio público” (Borja, 2003: 131).

2.2. Hábitat y Vivienda

Las ciudades han cambiado de tal manera que lo que durante el siglo XX se consideró a la vivienda como el principal ámbito de integración, no sólo está cada vez menos garantizada sino que además ya no es suficiente para conseguir la integración y, sobre todo, la igualdad. Ya no basta con la reivindicación de la vivienda y el barrio. Hay que plantear en qué entorno más amplio se inserta, dónde está, qué accesos tiene a los equipamientos y servicios, a la movilidad, etc. hasta alcanzar la escala de ciudad y su entorno. Se introduce así una nueva dimensión al concepto de derecho a la ciudad.

Dentro del ámbito de equidad y justicia social, merece una atención especial el **derecho a la vivienda**. La vivienda es el espacio básico en el que se habita en sociedad. Cada vivienda se encuentra inserta en un contexto general más amplio formado por el barrio, la ciudad. La simbología del espacio público, va dando paso a una cultura de la vivienda vinculada a la propiedad individual del suelo y el predominio de la vida doméstica sobre la vida pública.

Es interesante mencionar el abordaje de Turner (1977: 79) al concepto de “vivienda”. Propone su comprensión como un “proceso”, como una “serie de relaciones que se establecen entre los actores, sus actividades y sus logros”. Es decir combina los procesos físicos, con los sociales y culturales.

Desde el punto de vista de las ciencias sociales se define a la vivienda desde sus prestaciones sociales como una configuración de servicios, los **servicios habitacionales**. Estos servicios “...deben dar satisfacción a necesidades humanas primordiales: albergue, refugio, protección ambiental, espacio, vida de relación, seguridad, privacidad, identidad, accesibilidad física, entre otras. Estas necesidades varían en cada sociedad y grupo social y se definen en el devenir histórico” (Yujnovsky, 1984:17).

Esta conceptualización vincula a la vivienda con el desarrollo urbano, posibilitando su abordaje integral, desde la perspectiva del hábitat. Asimismo los sitúa en un contexto y momento histórico definidos, permitiendo la introducción de un marco de relaciones complejas en las cuales el Estado juega un papel decisivo.

A partir de la necesidad de integrarse a un espacio social que le brinde condiciones mínimas para su desarrollo, los diferentes sujetos desarrollan

estrategias habitacionales que van más allá del acceso a la vivienda. Estas estrategias están referidas a un concepto más amplio que la vivienda misma, los servicios habitacionales. Los servicios habitacionales como categoría nos permiten referirnos no solo a la vivienda sino a su inserción en la trama urbana mediante la cual se accede a los diferentes servicios propios de la ciudad (Grillo; 1995:1) como las redes de infraestructura, un medio ambiente sano, los servicios de educación y salud, las actividades de recreación.

“El acceso a estos bienes y servicios está íntimamente ligado a la distribución desigual del *producto social* entre las distintas clases y grupos sociales. En esta distribución, el espacio es un componente ineludible, ya que según cómo se realice, redundará en la configuración de territorios inclusivos o excluyentes, integrados o segregados, articulados o segmentados y fragmentados. Antes que un resultado, la cuestión espacial y territorial es un componente co-constitutivo de esa problemática” (Ostuni, 2010: 15,16).

López (2008) analiza la lucha por el acceso al hábitat como el proceso social conformado por las acciones más o menos organizadas que desarrollan las clases populares para vencer las condiciones físicas, geográficas o sociales que se presentan como obstáculos para acceder a los servicios habitacionales necesarios. Esta lucha se refiere al proceso histórico a través del cual se accede al espacio y a las mejoras en forma ampliada en las condiciones necesarias para la producción y reproducción en el territorio en que se establecieron. En el marco de esta lucha social y como fruto del juego dialéctico de las clases sociales, el Estado pone en práctica la política habitacional como parte del sistema de políticas sociales con los objetivos de resolver los aspectos más problemáticos de las necesidades de vivienda de las clases trabajadoras al tiempo de aminorar el conflicto social.

Por su parte Rolnik desarrolla el concepto de “**derecho a la vivienda adecuada**” en contraposición a la provisión o construcción de casas. Es un derecho que, a partir de una ubicación, permite el acceso a las oportunidades que brinda el barrio, la ciudad, que “convierte en dignas a las personas”. La idea de vivienda adecuada parte de un abordaje multidimensional sobre la cuestión habitacional. Y sostiene que “el derecho a la vivienda adecuada es el derecho a la vivienda como condición básica para una calidad de vida digna. Siendo la vivienda uno de los aspectos de la red de derechos humanos básicos que le permite a una persona ejercer el pleno ejercicio de los demás derechos como son la educación, la salud, la expresión cultural, disponer de un medio ambiente sano y/o el acceso al empleo” (Rolnik, 2011).

3. MARCO NORMATIVO

3.1. El Derecho Internacional

Como derecho humano, el derecho a la vivienda³ está ampliamente reconocido por el Derecho Internacional. Está protegido en numerosos instrumentos internacionales y en muchos países, como la Argentina, está garantizado por la Constitución y las leyes nacionales. Entre los instrumentos internacionales, encontramos el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y

Culturales (art.11), la Declaración Americana sobre Derechos y Deberes del Hombre (art. XI), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 26); que remite a las normas sociales de la Carta de la OEA, la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (art. 5), la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (art. 14), la Convención de los Derechos del Niño (art. 27).

El Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PSIDEC)⁴ es el principal instrumento de protección del derecho a la vivienda. El contenido de este derecho ha sido desarrollado por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, órgano de aplicación del Tratado, en las observaciones generales Nro. 4 y Nro. 7, de 1991 y 1997 respectivamente. En este sentido, el Comité determinó el contenido mínimo del derecho a la vivienda adecuada, que incluye: a) la seguridad jurídica de la tenencia, b) disponibilidad de servicios, materiales e infraestructura, c) gastos de vivienda soportable, d) vivienda habitable, e) vivienda asequible, f) lugar, g) adecuación cultural de la vivienda. Son compromisos de los gobiernos de velar, tales como accionar frente a la pobreza extrema. El derecho a la vivienda digna es controvertido. Fue suscripto por la mayoría de los países miembros de la ONU, incluyendo a Argentina, cuyo texto constitucional reconoce el derecho de toda persona "...a una vivienda adecuada..." asumiendo la responsabilidad "...hasta el máximo de recursos de que disponga...", lo que implica condicionar su cumplimiento a la evolución de la macroeconomía.

3.2. El Derecho a la Vivienda en la Constitución Argentina

En la legislación argentina el derecho a la vivienda goza de reconocimiento constitucional. Ha sido incorporado en la reforma impulsada en 1957, luego de que se dejara sin efecto la reforma de 1949 que reconocía de forma amplia los derechos sociales. El artículo 14 bis, reconoce el derecho de todos los habitantes a una vivienda digna.

La Constitución de 1949, estableció como uno de los Derechos del trabajador, de la familia, de la ancianidad y de la educación y la cultura el "**Derecho al bienestar**", cuya expresión mínima se concreta en la posibilidad de disponer de vivienda, indumentaria y alimentación adecuadas, de satisfacer sin angustias sus necesidades y las de su familia en forma que les permita trabajar con satisfacción, descansar libres de preocupaciones y gozar mesuradamente de expansiones espirituales y materiales, impone la necesidad social de elevar el nivel de vida y de trabajo con los recursos directos e indirectos que permita el desenvolvimiento económico. Como derecho de la Ancianidad, también reconoce el derecho a la vivienda y al esparcimiento.

La Reforma de 1994 incorporó una serie de Tratados Internacionales de Derechos Humanos a la Constitución Nacional, con igual jerarquía⁵, mediante el artículo 75 inciso 22. Entre ellos, se destacan los Tratados que protegen el derecho a la vivienda, incluido el Pacto Internacional de Derechos Económicos y Culturales; principal instrumento para la protección de la vivienda adecuada.

3.3. El Derecho a la Vivienda en la legislación de la Ciudad de Buenos Aires

Todos los derechos, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional, las leyes de la Nación y los tratados internacionales ratificados y que se ratifiquen rigen en el ámbito de la Ciudad, están señalados en el art. 10 de la Constitución porteña. Agrega también que los derechos y garantías no pueden ser negados ni limitados por la omisión o insuficiencia de su reglamentación y esta no puede cercenarlos.

El derecho a la vivienda encuentra protección en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires. En efecto, la Constitución de la Ciudad otorga una amplia protección a este derecho. El art. 31, no sólo reconoce el derecho a la vivienda y al hábitat, sino que además orienta sus contenidos, con la obligación de a) resolver progresivamente el déficit habitacional, de infraestructura y servicios, dando prioridad a las personas de los sectores de pobreza crítica y con necesidades espaciales de escasos recursos; b) auspiciar la incorporación de los inmuebles ociosos, promover los planes autogestionados, la integración urbanística y social de los pobladores marginados, la recuperación de las viviendas precarias y la regularización dominial y catastral con criterios de radicación definitiva; y c) regular los establecimientos que brindan alojamiento temporáneo, cuidando excluir los que encubran locaciones.

La norma reconoce un concepto amplio de vivienda, señalando que una real solución para el déficit habitacional deberá contemplar soluciones para los problemas de infraestructura y servicios. Supera así un concepto obsoleto de vivienda como unidad física, para establecer un concepto de hábitat que incluye no sólo el derecho a la vivienda digna sino que agrega de forma inseparable la disponibilidad de servicios e infraestructura.

A su vez, las políticas de urbanización deberán tender a la inclusión de los barrios o asentamientos a la trama urbana y al mismo tiempo contemplar la integración social. Es decir, que las políticas en materia de vivienda no podrán estar sólo enfocadas en la construcción de casas o viviendas sino que deberán preocuparse por el impacto social de los proyectos urbanos y promover la inclusión de los sectores de la población marginados.

La Constitución promueve la producción de vivienda autogestionada y la incorporación de viviendas ociosas para su destino social. En línea con las innovaciones en materia de derecho a la Ciudad, la Constitución proporciona nuevas herramientas legislativas que promuevan estos instrumentos.

Completa el cuadro normativo, la atención a la pobreza y exclusión a través del desarrollo de “políticas sociales coordinadas mediante recursos presupuestarios, técnicos y humanos”, con asistencia a las personas con necesidades básicas insatisfechas y la promoción del acceso a los servicios públicos para los que tienen menores posibilidades (art. 17). El art. 18, como principio general indica la promoción del desarrollo humano y económico equilibrado, que evite y compense las desigualdades zonales dentro de su territorio. El derecho a la vivienda, junto con la satisfacción de las necesidades

de alimentación, trabajo, educación, vestimenta, cultura y ambiente sano, es reconocido como un elemento integrador de los sectores más vulnerables.

En cuanto al ambiente “La Ciudad desarrolla en forma indelegable una política de planeamiento y gestión del ambiente urbano integrada a las políticas de desarrollo económico, social y cultural, que contemple su inserción en el área metropolitana. Instrumenta un proceso de ordenamiento territorial y ambiental participativo y permanente” (art 27).

El Consejo de Planeamiento Estratégico (CoPE), es un órgano de carácter consultivo con iniciativa legislativa, integrado por entidades de la sociedad civil y los partidos políticos. Tiene por objeto “proponer periódicamente planes estratégicos consensuados que ofrezcan fundamentos para las políticas de Estado, expresando los denominadores comunes del conjunto de la sociedad” (art. 19). En el último documento “Plan Estratégico 2016 con perspectiva metropolitana” fueron consensuados 12 ejes estratégicos entre los que destacamos tres: la “**Ciudad Equitativa e inclusiva**”, donde se promueven por un lado políticas de integración respecto a la niñez y adolescencia, personas con discapacidad y adultos mayores, y por el otro, la creación de condiciones para el acceso a la vivienda y a un hábitat digno, priorizando la atención en la emergencia habitacional y la eliminación de las desigualdades estructurales de la ciudad; la “**Ciudad Ambiental**” que impulsa el mejoramiento ambiental en clave metropolitana y la incorporación de la mujer como agente de cambio en el desarrollo de la gestión urbano ambiental; y la “**Ciudad Proyectual o del Futuro**”, que reestructure el planeamiento urbano para lograr una ciudad más equilibrada, sustentable y de mejor calidad de vida”. Cada uno de ellos acompañado de lineamientos y planes de acción.

A su vez el Plan Urbano Ambiental, ley marco a la que debe ajustarse la normativa urbanística y las obras públicas, en su art. 8 “Hábitat y Vivienda” establece como objetivos tanto la mejora del hábitat de los sectores sociales de menores ingresos, como las condiciones de calidad ambiental que debe guardar el hábitat residencial en su conjunto, con la debida preservación de las características singulares que otorgan identidad y diversidad a los distintos espacios urbanos⁶.

4. POLITICA HABITACIONAL EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

4.1. Diagnóstico

Los datos del Censo de Población, Hogares y Viviendas 2010 (CPHyV 2010) muestran que en la ciudad viven 2.891.082 personas (7,2% del total del país) y hay 1.479.015 viviendas (10,3% del total). Así como el Censo de Población y Hogares 2001 reflejó la eclosión de los “nuevos pobres”, clases medias empobrecidas, en el CPHyV 2010 se registra la continuación del aumento de la población en situación de “pobreza estructural”, reflejado en el aumento relativo de la población que habita en villas y asentamientos precarios. La crisis habitacional porteña tiene un déficit de 100.000 viviendas, pero la cifra elaborada por distintos organismos indica que ya superó los 500.000 afectados. Existen 14 villas y decenas de asentamientos en los que viven 220.000

personas, 100.000 personas en casas tomadas, 70.000 en hoteles que encubren locaciones permanentes, 56.000 en inquilinatos sin marco regulatorio, 2.000 personas en situación de calle, 22.000 personas en situación de desalojo y 50.000 habitantes en conjuntos habitacionales en condiciones ruinosas⁷.

La historia de los programas habitacionales de la Ciudad de Buenos Aires da cuenta del traspaso de una política de carácter asistencialista a la adopción de una perspectiva de derechos que culminó con la consagración de estándares provenientes del derecho internacional de los derechos humanos plasmados en la Constitución porteña. Sin embargo, la falta de apoyo y efectivo cumplimiento de las normas adoptadas por los sucesivos gobiernos, derivó en la necesidad de una legislación particularizada para implementar cada una de las políticas sociales enunciadas, muchas de las cuales abrieron el debate político y se convirtieron en reivindicaciones de los sectores populares.

En la Argentina de los últimos 30 años todos los grupos sociales han sufrido importantes transformaciones como consecuencia de los cambios económicos, sociales y políticos acontecidos. La impronta neoliberal implicó una mutación profunda e incierta acerca de lo que se había venido pensando en términos de un lenguaje sobre lo social.

En ese contexto, el Estado pretendió retirarse de sus funciones de integración social, delegando hacia la gestión privada elementos básicos de la protección social (vivienda, salud, educación, jubilación, desempleo, abandono y discapacidad), esenciales para asegurar niveles adecuados de integración de los individuos a los intercambios sociales, económicos y simbólicos.

La regulación territorial y urbana existente no tiene en cuenta el derecho a la ciudad, es reglamentaria y pasiva, por lo tanto burlada todo el tiempo con excepciones, lo cual promueve ciudades segregadas, elitistas y excluyentes, que afecta a todos quienes viven en ellas. La extensión del mercado informal es un reflejo de ello y un claro síntoma de las inequidades urbanas. Por ello aún es una deuda pendiente, la profundización de una planificación y gestión urbana concebida con sentido redistributivo, tanto del conjunto de la renta urbana generada, como de las oportunidades para el desarrollo de la vida en ella.

Las actuales políticas públicas, centradas sólo en la construcción de viviendas, poco aportan a lograr ciudades más inclusivas, por estar desarrolladas en un marco de predominio del mercado inmobiliario en la configuración del espacio urbano. Precisamente, en relación al derecho a la ciudad y la vivienda, la situación es muy crítica, dada por el gran embate de los poderes públicos sobre las ocupaciones de suelo e inmuebles que se registra, como consecuencia de la valorización del suelo y la expulsión de los sectores populares y las formas discriminatorias de abordaje. Observamos casi diariamente procesos de desalojos compulsivos, que violan los estándares mínimos de derechos. Desalojos que se han incrementado en forma exponencial, y que en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires alcanza niveles nunca vistos, incluso con la

creación de fuerzas para la represión violenta⁸, como destacan Informes de organismos defensores de derechos humanos.

Cuando las personas o familias llegan a esta situación extrema, la problemática planteada excede al hecho de acceso a una vivienda digna y en consecuencia, las soluciones deben plantearse a través de políticas de integración que incluyan el trabajo, la educación, la salud y el hábitat.

No puede haber mayor aporte a la cohesión social que proteger de manera irrestricta los derechos de la población más vulnerable, ampliando las vías del acceso a la Justicia y facilitando las herramientas institucionales para volver eficaces los derechos y garantías consagrados por las leyes. Es imprescindible acercar la Defensa a la población, darla a conocer, volverla activa y eficaz.

La falta de acciones públicas concretas tiene su correlato en la gran cantidad de tierras e inmuebles ociosos o abandonados (muchos de ellos de propiedad pública sin función asignada ni resguardo o vigilancia) que, por su ubicación en la Ciudad, poseen inmediato acceso a todo tipo de infraestructuras y servicios urbanos y podrían incorporarse rápidamente a un Banco de Tierras e Inmuebles. Sin embargo no se ha generado en la agenda pública un espacio de discusión que tome en consideración la dimensión del problema habitacional y aporte soluciones a esta problemática.

La crisis habitacional ha llevado a la Legislatura a declarar sucesivamente la “emergencia habitacional” de la Ciudad, vetada la última prórroga en enero de este año por parte del Ejecutivo con argumentos formales. Un conjunto de fuerzas políticas ha presentado recientemente una nueva Ley de Declaración de la Emergencia Habitacional, por un plazo de 5 años, insistiendo en la creación de un Fondo destinado a financiar políticas públicas de vivienda transitoria y permanente para la Ciudad.

La situación actual es reflejo de la falta de acción y credibilidad en el sistema institucional en relación a la gestión de las políticas sociales, entre las cuales se encuentran las habitacionales y urbanas. Estas políticas se manifiestan en forma desarticulada, discontinua, sin coordinación entre los diferentes organismos y niveles de gobierno que superponen sus acciones impidiendo una adecuado diseño, gestión, implementación y ejecución de políticas de acceso a la vivienda.

Otro dato preocupante refiere a la subejecución presupuestaria de los fondos públicos asignados a Vivienda. En particular, en la atención a villas y asentamientos las partidas asignadas disminuyen, se multiplican los organismos para su atención y se modifican cada año. Los programas de asignación de vivienda social quedan librados a la discrecionalidad de los gobiernos de turno, favoreciendo el asistencialismo y clientelismo político, beneficiando a algunos en detrimento del conjunto, y que muchas veces consolidan las condiciones de pobreza, inhiben el surgimiento de alternativas de superación y terminan reproduciendo el sistema.

Las políticas de vivienda dan prioridad a la construcción y financiación de viviendas nuevas, con prototipos demasiado homogéneos y basados en la mayoría de los casos sólo en la creación de vivienda y no en un concepto integral de hábitat. A esto se suma una falta de acompañamiento de políticas de suelo apropiadas que muchas veces deriva en una ubicación inadecuada de los conjuntos poblacionales por estar lejos de las oportunidades de trabajo, educación y salud. (Rolnik, 2011)

Los modelos de intervención aplicados dejan afuera sectores de la demanda que no acceden a soluciones tradicionales del mercado: inquilinos empobrecidos, habitantes de los complejos habitacionales que viven en condiciones de riesgo, nuevas familias, organizaciones sociales con capacidad de autogestión. Pareciera que, de lo que se trata, es de no dar visibilidad a nuevas problemáticas surgidas de la necesidad, asociadas a las recurrentes crisis económicas.

4.2. Las políticas de vivienda del Gobierno de la Ciudad

Desde 2008, con la estructura ministerial propuesta por el actual Jefe de Gobierno porteño, el **Instituto de Vivienda de la Ciudad (IVC)** ha dejado de formar parte del Ministerio de Desarrollo Urbano para pasar a la órbita de la Jefatura de Gobierno. Por Ley⁹ es el organismo encargado de diseñar y ejecutar la política habitacional, pero casi no ha actuado en la producción de soluciones habitacionales con respecto a la escala del déficit, afectando sus competencias y delegando su accionar en el área sur de la ciudad (que concentra la mayor problemática social) en la Corporación Buenos Aires Sur S.E.

Ejemplo de ello y de la fragmentación de las políticas es el Programa de Radicación y Urbanización (construcción de viviendas, mejoramiento de los servicios, apertura de calles, etc.) de las villas de la zona sur de la Ciudad, que se ha transferido desde el IVC hacia la **Corporación Buenos Aires Sur S.E.**¹⁰ a través del Programa PROSUR, que no incluye la Villa 31 y 31 bis, Rodrigo Bueno (Reserva Ecológica) y algunas menores en la zona norte, y a un nuevo organismo: la **Unidad de Gestión de Intervención Social (UGIS)**, ambos dependientes del Ministerio de Desarrollo Económico. Esta unidad se ocupa particularmente de atender las emergencias en infraestructura en las villas y asentamientos. Estas transferencias suponen una fragmentación en cuanto a las políticas públicas de vivienda de la ciudad ya que profundizan, aún más, la división norte-sur en la medida que discrimina territorial e institucionalmente la atención de una problemática idéntica.

El **Ministerio de Desarrollo Urbano**, a través de una intervención puntual en una operatoria específica (Programa Ex Autopista AU3) ha diseñado sobre el sector 5 de la traza de la autopista, el barrio parque Donado-Holmberg y, a partir de la Ley N° 3393, votada en diciembre de 2009, con la venta de los terrenos desafectados de la expropiación, le permitirá percibir los ingresos a fin de licitar para construir edificios de vivienda social para beneficiarios del Programa y efectuar la urbanización del área. Para el año 2011 se prevé recaudar \$195.185.000. Este Ministerio sólo ha coordinado con el Ministerio de

Desarrollo Social la entrega de subsidios para el desalojo de algunos inmuebles de esa traza.

El **Ministerio de Desarrollo Social**, encargado de atender las situaciones de emergencia habitacional a través de la Dirección de Atención Inmediata, ha funcionado básicamente como operador de censos y entrega de subsidios a la población desalojada de asentamientos, inmuebles privados ocupados cuyas familias son desalojadas y de la Ex AU3. En su mayoría, los montos fueron entre \$ 7.000 y \$8.200 por grupo familiar, monto total pagado a lo largo de 10 meses con certificación de pago de alquiler. Concluimos que las familias no pueden atender a ninguna solución habitacional definitiva con esa cifra y en su casi totalidad, se reintroducen en situaciones de emergencia habitacional, ya sea en villas, otros asentamientos u hoteles, con el agravamiento de las condiciones sociales.

El acceso a una vivienda adecuada al que hace alusión Rolnik (2011), no necesariamente está ligado a la idea de ser propietario. En este sentido se puede tener una vivienda adecuada sin ser propietario pero gozando de la seguridad de la tenencia. Si bien la propiedad es una de las formas que adquiere la seguridad de la tenencia, también existen otros mecanismos como son los subsidios, alquileres sociales, la propiedad colectiva o la gestión colectiva de la tierra que podrían ponerse en práctica para garantizar los derechos urbanos de los ciudadanos.

Si bien la ciudad dispone de cuatro paradores nocturnos que brindan todo el año servicio de pernocte, comida, ducha y atención profesional a personas en “situación de calle”, éstos no alcanzan para atender la demanda real¹¹.

A continuación presentamos una serie de tres cuadros relativos a la información presupuestaria de la Ciudad. Nótese que pese a los incrementos presupuestarios votados por la Legislatura, el Cuadro 1 denota en la asignación de recursos a las políticas de vivienda, una disminución considerable en el año 2009 que luego comienza a incrementarse pero que no llega a alcanzar la proporción del 2008. Resulta aún más preocupante la “magra” ejecución presupuestaria (Cuadro 2) en particular por el IVC a lo largo de la gestión gubernamental, verificada en los insuficientes resultados del primer trimestre de 2011 (Cuadro 3).

Cuadro Nro. 1: Información presupuestaria

Presupuesto TOTAL	2008	2009	2010 (CONSOLIDADO)	2011 (PROPUESTA P. EJECUTIVO)
C.A.B.A.	\$ 13.394.300.000	\$ 16.980.000.000	\$ 20.555.203.000	\$ 26.939.656.970
Vivienda	\$ 589.620.000	\$ 415.360.000	\$ 633.000.000	\$ 1.135.737.473
% Vivienda s/ Presupuesto	4,40 %	2,45 %	3,07%	4,22 %

Fuente: Presupuestos Hacienda, por finalidad. GCABA

Cuadro Nro. 2: Porcentaje de ejecución del presupuesto del IVC

AÑO	EJECUCION
2005	65,9%
2006	85,5%
2007	86,7%
2008	81,9%
2009	56,7%
2010	50,1%

Fuente: Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera

Cuadro Nº 3: Presupuesto de la Ciudad de Buenos Aires Años 2010 - 2011. Ejecución presupuestaria desagregada al 2010

ORGANISMO	PRESUPUESTO Vigente 2010	PRESUPUESTO Ejecutado 2010	PRESUPUESTO Sancionado 2011
JEFATURA DE GOBIERNO			
INSTITUTO VIVIENDA Ley 1251	520.219.799	45%	905.031.165
Actividades Comunes a Los Programas 100, 101, 102, 104, 105, 106, 108, 109	102.649.213	85%	105.836.000
Vivienda Porteña (desde 2011).	12.312.513	100%	2.000.000
Mejor Vivir	35.647.765	9%	9.850.000
Autogestión para el Desarrollo del Hábitat Popular Ley 341/964.	108.621.342	59%	290.170.000
Colonia Sola	2.819.773	100%	2.362.000
Regularización Dominial y Financiera de las viviendas entregadas por la ex CMV.	116.890	1%	Cerrado
Radicación e Integración de Villas	38.681.749	1%	32.387.000
Rehabilitación del Hábitat en el Barrio de la Boca	40.856.561	5%	145.375.000
Rehabilitación y Valorización de Conjuntos Urbanos y Barrios Construidos por la ex CMV.	63.888.913	66%	213.343.765
Vivienda Colectiva con Ahorro Previo	114.625.080	16%	74.707.400
Villa 31 y Hoteles	No existía	No existía	29.000.000
MINISTERIO DESARROLLO URBANO			
Unidad Ejecutora Exau3	15.250.558	63%	196.732.682
Recuperación De La Traza De La Ex-Au3	15.250.558	63%	1.547.682
Recuperación Barrio Parque Donado-Holmberg	No existía	No existía	195.185.000
MINISTERIO DESARROLLO SOCIAL			
Dir. Gral. Sistema de Atención Inmediata	112.808.890	96%	124.579.617
MINISTERIO DESARROLLO ECONOMICO			
Corporación Del Sur S.E.	38.986.496	100%	36.800.000
Actividades Centrales - ProSur Hábitat			61.068.514
Unidad de Gestión Intervención Social-UGIS	73.681.098	88%	51.560.714
MINISTERIO AMBIENTE Y ESP PUBLICO			
Mejoramiento De Villas	No existía	No existía	30.000.000

Fuente: Elaboración propia en base a datos oficiales GCABA.

El cuadro anterior muestra los montos vigentes del presupuesto 2010 y los porcentajes del presupuesto ejecutados al finalizar el año y el presupuesto

sancionado en el 2011, lo que permite realizar análisis comparativos en términos de desagregación de dependencias.

Una primera mirada indica una subejecución presupuestaria en la mayoría de las dependencias. En particular el IVC ejecutó durante el 2010 menos de la mitad de su presupuesto (45%), y la tendencia para el 2011 indica que de los 905 millones de pesos aprobados en el presupuesto, al término del primer trimestre sólo 737 millones se encuentran vigentes, es decir un 20% menos.

Otros elementos a destacar son los siguientes: la **Unidad Ejecutora AU3** (responsable de la ejecución de las viviendas sociales en el Sector 5, a partir de la Ley 3393) ha gastado el 63% del presupuesto 2010, previéndose para el 2011 la entrada de fondos por la venta de los terrenos ubicados en la traza de la Ex Autopista; el **Ministerio de Desarrollo Social**, registra un gasto del 96% sobre el total en 2010, con un mínimo aumento para el presupuesto 2011, aún cuando se reconoce un aumento de la situación de emergencia habitacional.

En las Actividades Centrales del **Ministerio de Desarrollo Económico**, se encuentra el Programa PROSUR Hábitat cuyo presupuesto no está desagregado pero sobre el que se estima una ejecución del 100%; mientras que la UGIS ha gastado el 88% del presupuesto durante el 2010, con una disminución en su presupuesto 2011 del 40%.

Dentro del **Ministerio de Ambiente y Espacio Público**, se crea el Programa Mejoramiento de Villas (responsable de todo el mejoramiento de las Villas 31 y 31 bis, hoy denominado Barrio Padre Mugica), con un presupuesto de \$ 30.000.000 destinado a recuperar y poner en valor los espacios públicos de las mismas.

Si bien el presupuesto acordado y aprobado por la Legislatura para el ejercicio 2011 es mayor respecto del 2010, los resultados alcanzados en el año 2010 están indicando una importante subejecución que pueden presuponer nuevos conflictos sociales por el derecho al acceso al hábitat.

5. RECOMENDACIONES FINALES

El problema del hábitat y la vivienda en la Ciudad de Buenos Aires, no se reduce a construir “casas” sino a construir ciudadanos como sujetos de derechos urbanos y sociales.

Por eso pensamos que no es una cuestión técnica ni un debate de urbanistas y profesionales, sino que es un debate de valores culturales, es un debate en el cual se está dirimiendo la ciudad, la posibilidad de la convivencia o el avance de la falta de solidaridad, la posibilidad de la justicia social o el mantenimiento de la desigualdad. En este sentido pensamos que el Derecho a la Ciudad debe ser el derecho a ejercer como ciudadano que tienen todos los que viven y quieren vivir en las ciudades, y entender al ciudadano no como consumidor sino sujeto de derecho.

“Las políticas públicas deben desarrollar políticas ciudadanas en los márgenes, legalizar y equipar los asentamientos, introducir en ellas la calidad urbana y la mixtura social, promover formas originales de participación ciudadana que se adapten a las características de poblaciones especialmente vulnerables (Borja, 2003: 319). Al mismo tiempo deberán fomentar el desarrollo de programas de vivienda y urbanización básica como contraprestación de los grandes proyectos comerciales o los desarrolladores inmobiliarios destinados a los sectores sociales de mayor poder adquisitivo, a los efectos de construir una ciudad más inclusiva.

Para lograr equidad y justicia urbana, la ciudad debe cumplir su función social, de manera que, además de garantizar a todos sus habitantes el usufructo pleno de los recursos, debe asumir proyectos e inversiones en beneficio de la comunidad; priorizar el interés social, cultural y ambiental en el uso de los espacios y bienes públicos sobre el individual o privado; y promover el uso socialmente justo y ambientalmente equilibrado del espacio y el suelo urbano.

Este último aspecto hace referencia directa a un urbanismo equilibrado e integrador, de tal manera que el planeamiento y la gestión urbanística desarrollados en las ciudades garanticen el equilibrio entre el desarrollo urbano y la protección del patrimonio histórico, cultural y natural, evitando generar segregación y exclusión territorial. La ciudad necesita de espacios de expresión popular para no ser una ciudad excluyente y corresponde al urbanismo producir el espacio público como instrumento de redistribución social, de cohesión comunitaria y de expresión de voluntades colectivas.

Para garantizar el cumplimiento de la función social de la propiedad, se deberán establecer mecanismos legislativos y jurídicos adecuados para consolidar el pleno aprovechamiento del suelo urbano y de los inmuebles públicos y privados no edificados o no utilizados, sub-ocupados o desocupados.

Es necesario promover, con perspectiva metropolitana, políticas innovadoras en materia de vivienda que incluyan la movilización de viviendas vacantes, el alquiler social y/o préstamos para asistencia o ampliación de los sectores sociales más postergados, iniciativas que garanticen una oferta de suelo adecuado para favorecer su acceso con producción social del hábitat.

Para alcanzar estos objetivos, se torna necesario promover mecanismos de participación popular en el marco de las políticas públicas ya que esa construcción de ciudadanía traerá efectos muy positivos para la sociedad en su conjunto; por un lado favoreciendo un tejido social activo y por el otro acostumbrando a los agentes públicos a articular con otros actores de la sociedad (Poggiuese, 2008).

Las ciudades deben actuar contra e impedir la especulación inmobiliaria y garantizar el destino de las plusvalías (beneficios resultantes de operaciones urbanísticas) a favor de programas sociales que garanticen el derecho a un hábitat adecuado y a mejorar las condiciones de vida de los más desfavorecidos.

El derecho a la ciudad recoge la importancia de la dimensión colectiva y no individual señalando la necesidad de llevar a cabo programas de mejora de situaciones precarias, priorizando la atención a los grupos y situaciones más vulnerables: la infancia, la vejez, víctimas de la violencia y las personas sin techo. Todas ellas tienen derecho a exigir y hacer efectivo el derecho a la vivienda, siendo que la provisión de un alojamiento provisional no exime de una solución de vivienda definitiva.

En este sentido resulta clave el rol de la ciudadanía. Los derechos del ciudadano exigen hoy una redefinición, ya que resulta insuficiente el derecho a elegir representantes o el derecho a la vivienda, la educación y la salud como únicos derechos. La complejidad de la vida en la ciudad en nuestra época demanda derechos más complejos como son una mayor participación política, el acceso universal a las tecnologías de la información y comunicación, el salario ciudadano o la formación continua. Y es el ciudadano a través del ejercicio de la ciudadanía, quien debe resignificarse como sujeto de derecho para construir una ciudad inclusiva en la cual vivir.

BIBLIOGRAFÍA

- BAUMAN, Z. (2003) *Comunidad en busca de seguridad en un mundo hostil*. (Siglo XXI) Madrid
- BORJA, J. (2000): *Notas sobre ciudad y ciudadanía. Nuevos derechos ciudadanos como respuesta a los nuevos desafíos del territorio*. Disponible en http://www.campus-oei.org/tres_espacios/icoluquio12.htm
- BORJA, J. (2003) *La Ciudad Conquistada*. (Alianza Editorial) Madrid
- BOZZANO, H (2004) *Territorios reales, territorios pensados, territorios posibles. Aportes para una teoría territorial del ambiente*. (Espacio Editorial) Buenos Aires
- GRILLO, O.; LACARRIEU, M.; RAGGIO, L. (2005) *Políticas sociales y estrategias habitacionales*. (Espacio Editorial) Buenos Aires
- Habitat International Coalition (2009) *El Derecho a la Ciudad y la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad*. Disponible en <http://www.hic-al.org/proyectos/derechoalavivienda/desc/derechociudad2.html>
- HARVEY, D. (2009) El derecho a la ciudad. En *Café de las ciudades, Carajillo de la Ciudad* Año 1. 14/04/2009. Disponible en: http://www.cafedelasciudades.com.ar/carajillo/1_art5.htm
- LEFEBVRE, H. (1978) *El derecho a la ciudad* (Ediciones Península) Barcelona
- LOPEZ, E. (2008) Las políticas habitacionales desde una perspectiva histórica. En *Revista Margen, Periódico de Trabajo Social y Ciencias Sociales*, Edición Digital, Nro. 48. Disponible en: <http://www.margen.org/suscri/margen48/lopez.html>
- OSTUNI, F. (2010) Políticas nacionales y escenarios locales. Reflexiones sobre la implementación del Programa Federal de Construcción de Viviendas en la Ciudad de Buenos Aires. *Cuadernos de Urbanismo*. Vol. 3, Número 5. Instituto Javeriano de Vivienda y Urbanismo – Facultad de Arquitectura y Diseño - Bogotá
- POGGIESE, H. (2008 4-7 noviembre) Participación popular en políticas públicas y transformación del Estado en Argentina. En CLAD, *XIII Congreso Internacional sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*.

ROLNIK, R. (2011) El Estado debe quitarle poder a la industria de la construcción. *Miradas al Sur*. Año 3. Edición Nro. 157. Domingo 22 de mayo.

ROLNIK, R. (2011 visita oficial a la Argentina 13-21 de abril) Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos. *Informe sobre la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho a la no discriminación en este contexto*.

SASSEN S. (1997) Las Ciudades en la Economía Global. En BID *Simposio La Ciudad Latinoamericana y el Caribe del Nuevo Siglo*, Barcelona, España.

SUGRANYES, A. y MATHIVET, Ch. (2010) Editoras, *Ciudades para tod@s. Por el derecho a la ciudad, propuestas y experiencias*. HIC. Santiago de Chile. Chile.

TURNER, J (1077) *Vivienda: todo el poder a los usuarios* (Editorial H. Blume) Madrid.

¹ Jefe de Gobierno de la Ciudad Buenos Aires, Ing. Mauricio Macri, gestión 2008-2011

² “El tamaño o la importancia de un actor dependen del tamaño de las redes que puede comandar, y el tamaño de las redes depende del número de actores que puede agrupar. Como las redes consisten en el número (grande) de actores que tienen posibilidades diferentes para influenciar a otros miembros de la misma red, el poder específico de un actor depende de su posición dentro de la red” (Randolph, 2000: 28).

³ Un desarrollo más extenso de esta temática puede encontrarse en COHRE “El Derecho a la Vivienda en Argentina. Desafíos para la promoción del derecho a la vivienda y la tierra en Argentina”. Informe misión de investigación. 2004.

⁴ El Pacto fue aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966; entró en vigor el 3 de enero de 1976; El Comité de Derechos, Económicos, Sociales y Culturales es el órgano encargado de velar por el cumplimiento del Pacto. En Argentina, fue firmado en 1968 e incorporado a la legislación interna el 17 de abril 1986, a través de la Ley 23.313. Desde 1994, goza de jerarquía constitucional.

⁵ Esto quiere decir que las normas de la Constitución Nacional y las de los tratados internacionales a ella incorporados, se encuentran en un plano de igualdad en lo que respecta a su valor jurídico: ambos gozan de la mayor jerarquía normativa dentro del ordenamiento jurídico interno

⁶ A los fines del cumplimiento del propósito enunciado, se establecen los siguientes lineamientos: a) Promoción de la función residencial, b) Mantenimiento de la diversidad funcional y de fisonomías del hábitat residencial, c) Otorgamiento de niveles de calidad ambiental a todos los sectores residenciales y d) Promoción de políticas de vivienda asequible para la población en situación de déficit habitacional. Para mayor información ver http://www.buenosaires.gov.ar/areas/planeamiento_obras/copua/plan_urbano_ambiental.php

⁷ Fuente: Datos extraídos de diversas publicaciones, entre ellas “Diagnóstico de la Emergencia Habitacional en la Ciudad de Buenos Aires”. Convenio FADU-UBA / MINISTERIO DE DERECHOS HUMANOS Y SOCIALES – GCBA. Informe Final. Buenos Aires, Julio de 2008

⁸ UCEP. Decreto N° 1232/08, creación del Organismo Fuera de Nivel Unidad de Control del Espacio Público, Subsecretaría de Espacio Público, Ministerio de Ambiente y Espacio Público.

⁹ Ley 1251/2003 publicada en el Boletín Oficial Nro. 1853 del 08/01/2004

¹⁰ Corporación Buenos Aires Sur S.E. Empresa del Estado creada para promover el desarrollo económico y territorial, así como las inversiones públicas y privadas en el área sur de la Ciudad de Buenos Aires. Si bien se ha presentado el proyecto en la Legislatura para convertir en ley este traspaso de funciones no ha sido aprobado.

¹¹ Paradores Costanera Sur, para 140 personas; Retiro, para hombres, con 200 camas; Bepo Ghezzi, para hombres y Azucena Villaflor, para mujeres.