

Políticas de hábitat y movilidad en la Ciudad de Buenos Aires en el 2012¹

Resumen Ejecutivo

Las políticas de hábitat y de movilidad en la Ciudad de Buenos Aires durante el año 2012 nos presentan, principalmente, continuidades con el rumbo general planteado en los últimos años pero, también, han dado cuenta de conflictos y dificultades que nos alertan sobre los problemas que se derivan de este rumbo elegido.

En materia de hábitat observamos una profundización de los problemas de acceso al suelo urbano. El análisis de la valorización del mercado inmobiliario en las distintas zonas de la Ciudad continúa reflejando las diferencias en la calidad de servicios urbanos y por lo tanto estructura de oportunidades ofrecidas, entre el Sur y el Norte de la Ciudad. Asimismo, la zona sur fue la que registró un mayor aumento porcentual del valor de sus terrenos, lo cual los hace más inaccesibles para los habitantes de estos barrios que alquilan o habitan en la informalidad. Las inequidades del mercado inmobiliario en un contexto de indiferencia de la gestión estatal se traducen en una agudización de los patrones de reproducción de la desigualdad social y en su expresión territorial, a través de una mayor informalidad en la tenencia de la tierra en la zona sur, una agudización de los problemas de acceso a servicios e infraestructura urbana y un aumento de las familias en situación de calle producto del aumento de desalojos.

Aun así, el presupuesto del año 2012 para los programas de vivienda representó tan solo el 3,07% del total del presupuesto general. Más grave aún es la sub-ejecución de todos los programas por parte del Poder Ejecutivo, llegando en algunos casos a utilizarse solo el 8% de los recursos disponibles por programa. En términos de políticas implementadas, cabe destacar que en el presupuesto aprobado por la legislatura estaba previsto el financiamiento de programas de urbanización de villas que no fueron implementados por la re-adjudicación de estas partidas a otros programas de interés del Poder Ejecutivo. Ante la falta de inversión y atención estatal en los asentamientos de la Ciudad que, se conjuga con una oferta cada vez más debilitada de los

¹ Este documento fue realizado por quienes integran el área de Hábitat y Movilidad del Centro de Estudios Perspectiva Sur – Generación Política Sur: Geraldine Oniszczuk, Luna Miguens, Nicolás Fermé, Gabriela Tavella, Jordana Timerman y Lucila Capelli.

programas sociales, observamos y describimos los principales conflictos que se derivan del abandono e incumplimiento de las obligaciones constitucionales del Gobierno de la Ciudad.

En materia de la gestión del transporte público en la Ciudad de Buenos Aires el 2012 fue un año de conflictos importantes y cambios institucionales. El 28 de marzo de 2012 el Congreso de la Nación sancionó la Ley 26.740 que ratificó la transferencia a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de los Servicios de Transporte Subterráneo y Premetro, las 33 líneas de colectivos que transitan exclusivamente dentro de la Ciudad y el tranvía de Puerto Madero. Sin embargo, la puesta en funcionamiento de esta reforma se encontró con la negativa por parte del Gobierno de la Ciudad, lo cual generó graves consecuencias en materia de prestación del servicio de subte. Se analiza también en este informe las implicancias del sistema Metrobus en el sistema de transporte público y las insuficiencias de la red de bicisendas para contribuir a una verdadera movilidad sustentable.

La tragedia en la Estación de Once dio lugar, finalmente, a esperadas modificaciones en la gestión del transporte ferroviario del Área Metropolitana. Producto de esta tragedia, que se llevó 51 vidas, desde el Gobierno Nacional se jerarquizó la gestión del área al elevarse la Secretaría de Transporte a Ministerio junto con Interior y se apostó a reforzar la gestión estatal en la operación e inversión de infraestructura ferroviaria. Finalmente, se destaca la conformación de la Agencia de Transporte Metropolitana (ATM) a fines de 2012. Si bien aún la agencia se encuentra en su fase inicial para la puesta en funcionamiento, se espera que encuentre un diseño institucional que permita mejorar la planificación de políticas de transporte del AMBA a través de la responsabilidad y búsqueda de acuerdos de todas las instancias de gobierno involucradas.

I. POLÍTICAS DE HÁBITAT

a. Mercado inmobiliario y acceso al suelo urbano

El año 2012 la actividad del mercado inmobiliario mantuvo las tendencias generales que lo han caracterizado en los últimos años, concentrándose principalmente en el eje Norte de la Ciudad. Si bien el nivel de actividad de compra-venta en 2012 se redujo, los precios de los terrenos continuaron en alza. A su vez, el acceso al suelo urbano continúa siendo un problema para gran parte de la población de la Ciudad: el precio de los alquileres sigue representando un gasto muy elevado para las familias de clase media, las condiciones para la compra de vivienda propia siguen siendo muy restrictivas y los sectores populares continúan accediendo al suelo urbano principalmente a través de mecanismos informales que perpetúan condiciones de precariedad e inseguridad para casi un sexto de los habitantes de la Ciudad. Ante este escenario, como veremos más adelante, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires no ha desarrollado políticas que incidieran en las condiciones de producción de este fenómeno ni que atendieran a las necesidades mínimas que requieren los sectores populares para vivir en condiciones dignas.

Mercado inmobiliario

Si bien las estadísticas sobre la dinámica de los precios del mercado inmobiliario durante 2012, que provee la Dirección de Estadísticas de la Ciudad de Buenos Aires, solamente han sido actualizadas al mes de enero, podemos hacer algunas observaciones de las tendencias que se perciben. Cualquier guarismo estadístico sobre los últimos diez años de la Ciudad de Buenos Aires debe ser interpretado en el marco del excepcional aumento del precio de su suelo, el cual se ha multiplicado por cinco desde 2002 hasta hoy. Mientras que en marzo de 2002 el precio promedio por metro cuadrado era de 272 dólares, diez años después ese precio había alcanzado los 1.503 dólares. Lógicamente este aumento se traslada, aunque en menor medida, al precio de casas y departamentos, que han aumentado un 143% entre 2001 y 2011. Asimismo, el costo de alquilar una unidad media de 75 metros cuadrados aumentó más de un 40% entre enero 2007 y enero 2012: mientras que en el primer período el precio era de 2.215 pesos por mes, en el segundo ese precio alcanzaba los 3.812 pesos.²

Resulta interesante, asimismo, contrastar estos datos con el poco dinamismo que vive la Ciudad en términos demográficos, considerando que su población se ha mantenido estable en los últimos 30 años.³ Esta estabilidad revela que los aumentos de precio no se deben a un incremento de la demanda consecuencia de un aumento de la población porteña, sino a un auge de las inversiones en la compra de inmuebles como reserva de valor. Las casi 300.000 viviendas vacías que ha relevado el censo 2010 son significativas en este sentido.

En cuanto a la dinámica de compra-venta de inmuebles de acuerdo con las cifras publicadas por el Colegio de Escribanos de la Ciudad de Buenos Aires en 2012 hubo un descenso en la cantidad de escrituras respecto de 2011. Mientras que el volumen de dinero de las transacciones disminuyó un 21.16%, la cantidad de ventas descendió un 27.2%, lo que significa que se han realizado menor cantidad de ventas, aunque a mayor valor monetario promedio. La segmentación del monto de las operaciones muestra que en diciembre de 2012, en comparación con diciembre de 2011, han aumentado las escrituras de la categoría más baja (hasta 150.000 pesos) y las del segmento más alto (más de 900.000 pesos) en detrimento de los segmentos intermedios⁴.

² Para mayor información consultar:

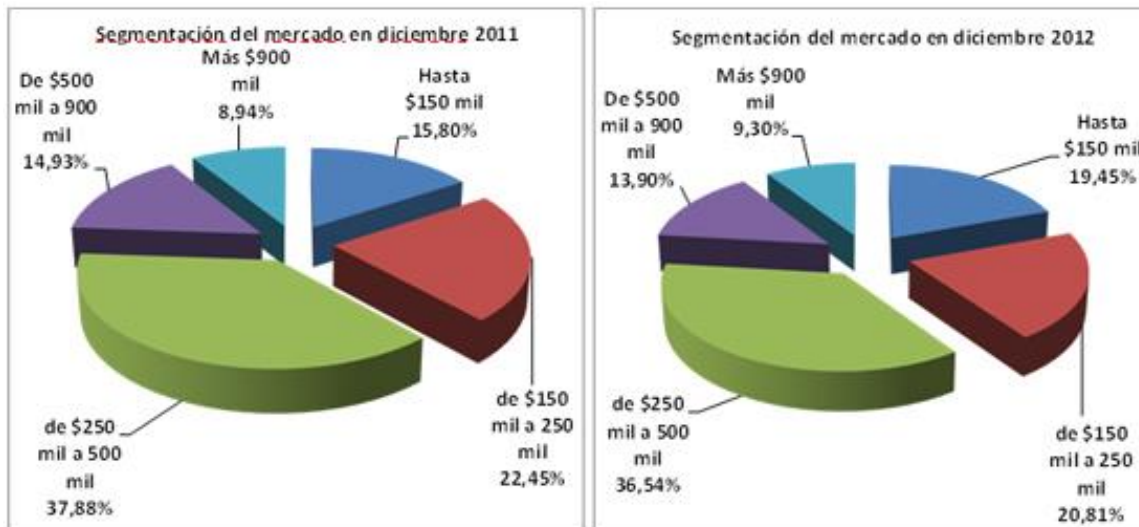
http://www.estadistica.buenosaires.gob.ar/areas/hacienda/sis_estadistico/banco_datos/buscador.php?tema=24

³ “Censo 2010. Somos 14.819.137 habitantes en la Región Metropolitana de Buenos Aires”, León Fernández, Instituto del Conurbano, Universidad Nacional General Sarmiento.

⁴ Para mayor información consultar:

https://www.colegio-escribanos.org.ar:8443/webColegio/pb_consultaEstadisticasEscrituras.do?a=2012&m=0

GRÁFICO 1: Segmentación del mercado inmobiliario, diciembre 2011 y 2012.



Fuente: Colegio de Escribanos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Esta tendencia podría explicarse por, en el primer caso, cierto segmento de la población que ha debido vender sus propiedades a menor precio y, en el segundo, por el mayor acceso a la divisa estadounidense de los sectores de más altos ingresos. Los sectores medios, por su parte, han tendido a congelar sus transacciones inmobiliarias.

El informe “Precio de oferta de venta de terrenos”, de octubre de 2012⁵, elaborado por la Secretaría de Planeamiento del Ministerio de Desarrollo Urbano, nos permite realizar algunas observaciones acerca de la dinámica del mercado de suelo en la Ciudad.

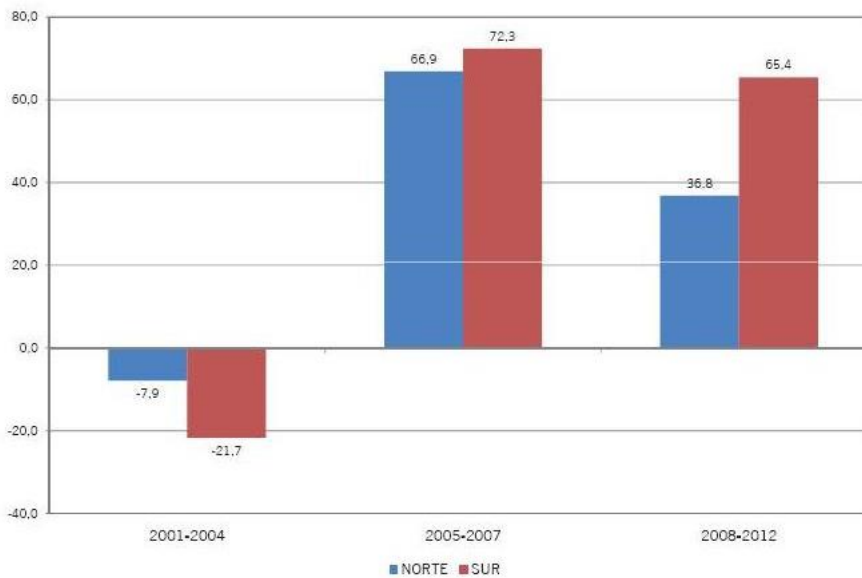
Entre septiembre de 2011 y septiembre de 2012 los precios de los terrenos aumentaron su precio, en dólares, un 23%. A su vez, la distribución geográfica de la cantidad de ofertas se corresponde con la distribución geográfica de la actividad inmobiliaria: el mayor número de terrenos ofrecidos se encuentra en Palermo (Comuna 14), luego en Belgrano (Comuna 13) y finalmente en Flores (Comuna 7). En términos de superficie por zonas, sin embargo, aquella que más metros cuadrados ofrece es la Zona Oeste⁶, concentrando el 46% del total. Luego la Zona Sur, con el 28%, la Zona Norte, con el 21% y finalmente la Zona Centro, que representa solamente el 4,8%.

La valorización en el mercado de las distintas zonas de la Ciudad, por su parte, refleja las diferencias en la calidad de servicios urbanos y por lo tanto estructura de oportunidades ofrecidas, entre el Sur y el Norte de la Ciudad. La zona Norte presenta los precios más altos, siendo Recoleta su máximo exponente - 4350,9 USD el m²-. La zona Sur mantiene su baja

⁵ Ver : http://ssplan.buenosaires.gov.ar/dmdocuments/terrenos_oct_2012.pdf

valorización siendo Villa Riachuelo el barrio con el menor precio promedio -278,3 USD el m²-, esto es, 15 veces menos. Cabe destacar que esta importante diferencia se mantiene a pesar de que, en términos relativos, la variación en el aumento de precios en los últimos años ha sido mayor en la Zona Sur, que en la Norte. Entre 2008 y 2012 la primera aumentó sus precios un 65,4%, mientras que la segunda lo hizo en un 36,8%.

GRÁFICO 2: Variación del precio de los terrenos según eje norte – sur.



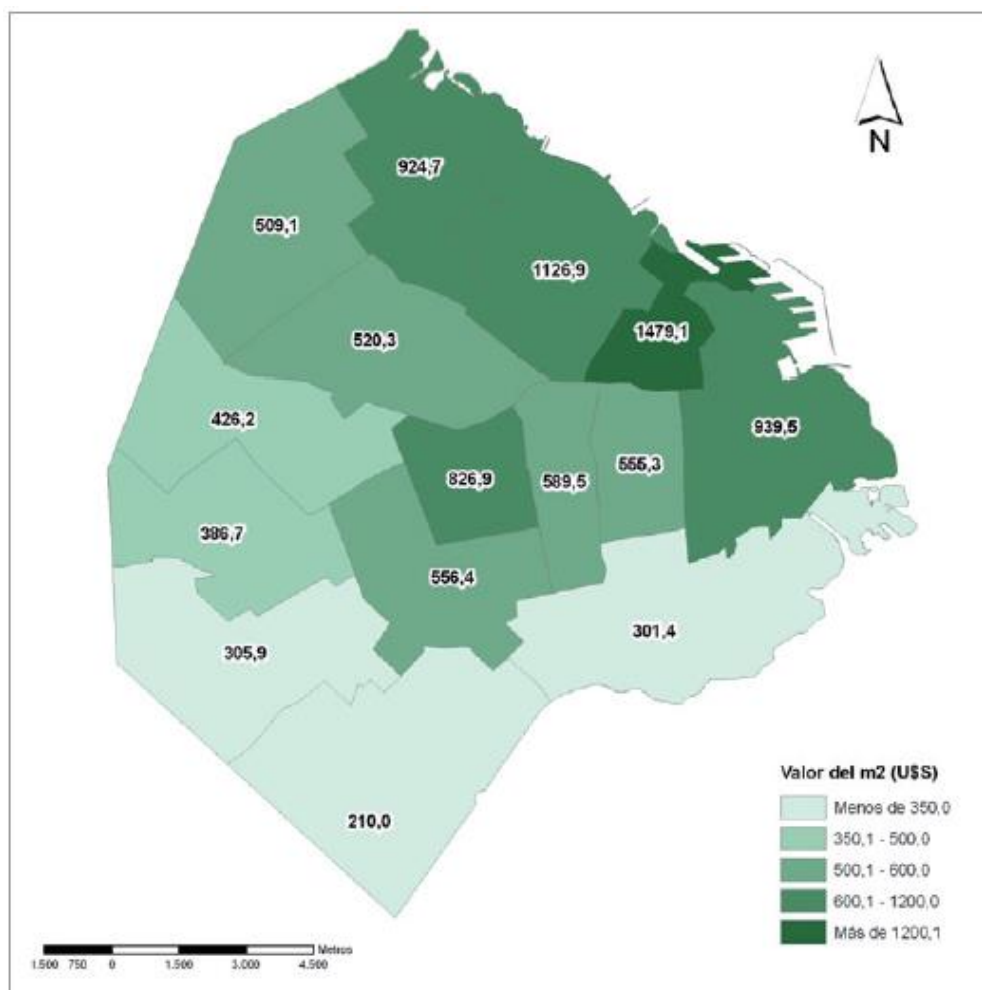
Fuente: Unidad de Sistemas de Inteligencia Territorial. Secretaría de Planeamiento. Ministerio de Desarrollo Urbano. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Los incrementos de precios que está viviendo la Zona Sur –entre 2005 y 2007 el crecimiento fue del 72,3%-, pueden explicarse, en parte, como resultado de las políticas de incentivo fiscal y desarrollo de proyectos de revalorización focalizada de estos barrios como el Distrito Tecnológico en Parque Patricios, el Centro Metropolitano de Diseño en Barracas, etc. Tales políticas, que a priori pueden pensarse como favorables para el desarrollo de la Ciudad, en realidad dan cuenta de una perspectiva “pro mercado” en el abordaje estatal de la desigualdad existente entre el Norte y el Sur de la Ciudad, ya que se enfoca en su potencial atractivo para las inversiones privadas. Sin embargo, no han existido políticas de escala para mejorar las infraestructuras y la oferta de servicios públicos en los barrios más desfavorecidos de esas mismas zonas ni se han implementado reformas normativas que garanticen un impacto beneficioso de estas inversiones para los sectores populares que habitan esos barrios. Como bien viene describiendo la literatura sobre los impactos de las inversiones estatales en la zona sur de la

Ciudad, uno de los riesgos del desarrollo sin medidas de protección ni contención es que la misma dinámica de mercado y de revalorización de tierras expulse silenciosamente a los habitantes de estos barrios de la Ciudad⁷.

Una forma de corroborar que este crecimiento de los barrios del sur no significa necesariamente una disminución de la brecha norte-sur, es que a pesar del importante aumento de precio que detentaron estos barrios, la distribución geográfica de los promedios de precios de los terrenos durante los últimos 10 años se ha mantenido prácticamente intacta.

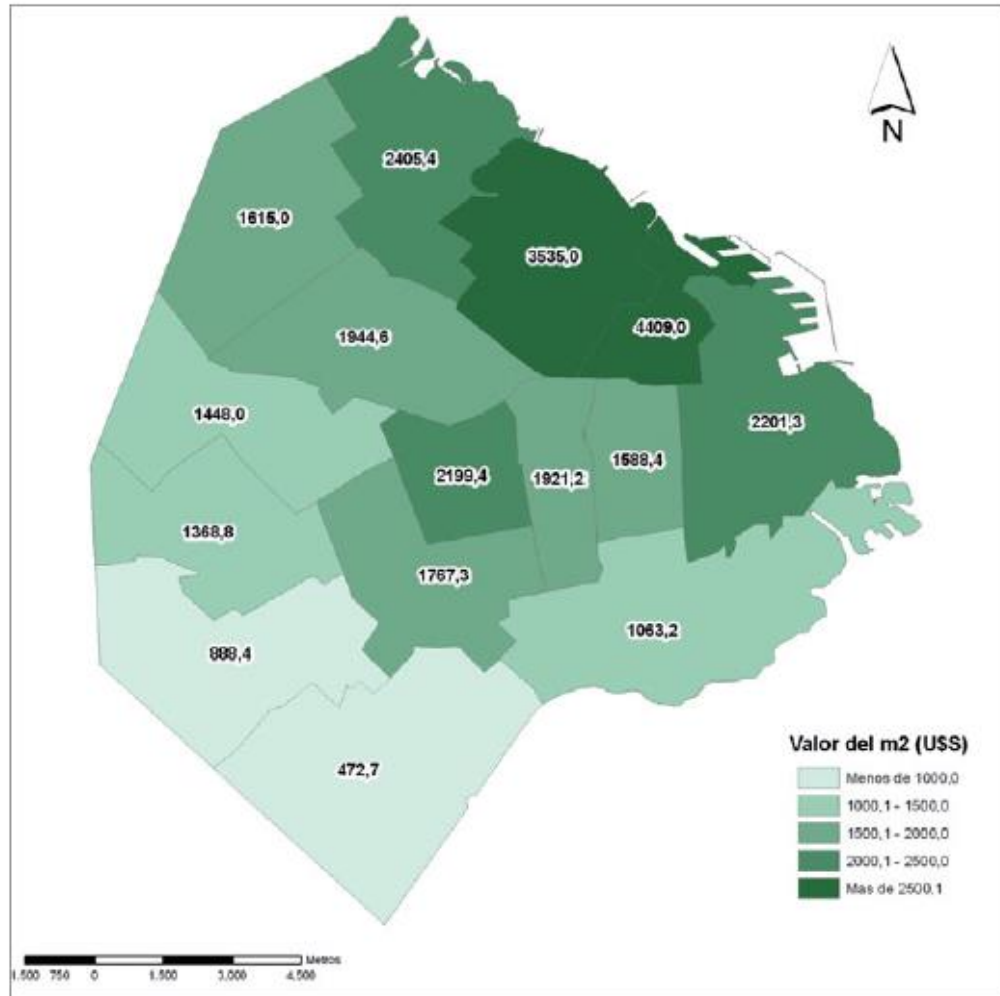
GRÁFICO 3: Precio promedio de los terrenos por comuna. Diciembre 2001.



Fuente: Unidad de Sistemas de Inteligencia Territorial. Secretaría de Planeamiento. Ministerio de Desarrollo Urbano. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

⁷ Herzer, Hilda. (Org.): “Con el corazón mirando al sur. *Transformaciones en el sur de la ciudad de Buenos Aires*”, 2008, Buenos Aires, Espacio Editorial.

GRÁFICO 4: Precio promedio de los terrenos por comuna. Septiembre 2012



Fuente: Unidad de Sistemas de Inteligencia Territorial. Secretaría de Planeamiento. Ministerio de Desarrollo Urbano. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Pro.cre.ar

La incorporación de la Ciudad de Buenos Aires al programa nacional PRO.CRE.AR interviene en la dinámica del mercado inmobiliario ampliando las posibilidades de acceso a una vivienda en suelo porteño. El Programa ofrece una línea de créditos accesible y masiva, al tiempo que pone a disposición terrenos fiscales ferroviarios en desuso, para la construcción de viviendas sociales y para el desarrollo de proyectos urbanos. Ambas líneas de acción resultan indispensables y

funcionan de manera complementaria: una mayor oferta de créditos, sin ser acompañada de una mayor oferta de terrenos, suele impactar directamente en un aumento de los precios del suelo.

En diciembre de 2012 la incorporación de la Ciudad al Pro.Cre.Ar. obtuvo el respaldo legal necesario: la Legislatura porteña aprobó que los cinco terrenos fiscales ferroviarios puestos a disposición por el Gobierno Nacional -ubicados en los barrios de Caballito, Palermo, Pompeya, Liniers y Parque Patricios- fueran desafectados de su uso original para ser destinados a los fines previstos por el Programa⁸. Cabe destacar que esta aprobación previa que incluyó la rezonificación de los terrenos permite que el Estado perciba el beneficio producto de la especulación inmobiliaria que genera este tipo de inversiones.

Los terrenos ubicados en Pompeya y Parque Patricios serán destinados a la construcción de 4500 viviendas sociales para familias que no posean terreno propio. El resto será destinado a desarrollos inmobiliarios para financiar los gastos del soterramiento de la línea Sarmiento. Cabe destacar que los terrenos fueron seleccionados por su ubicación estratégica en términos de acceso y en función de la demanda de vivienda proyectada. Asimismo, la urbanización de terrenos ferroviarios abandonados, ya sea para vivienda social o como para desarrollos inmobiliarios constituyen un avance en lo dispuesto por el Plan Urbano Ambiental de la Ciudad, que establece el mejoramiento y recuperación del espacio público en general y de los espacios verdes en particular, la recalificación de los sectores urbanos degradados, la eliminación de barreras urbanas y la integración de tierras vacantes al tejido de la Ciudad.

Si bien el anuncio es muy reciente, durante 2012 fueron presentados los pliegos para la presentación de proyectos de desarrollo inmobiliario y fue creado el Comité Evaluador de Proyectos, que seleccionará las mejores propuestas. Se espera que este año se realice el primer sorteo, para adjudicar créditos tanto a quienes posean como a quienes no posean terreno propio.

Acceso al suelo urbano

Los datos estadísticos del Ministerio Público Fiscal de la Ciudad de Buenos Aires revelan que las usurpaciones son una de las tres problemáticas que más ingresos tienen en el organismo. Asimismo, su distribución geográfica demuestra que las dos comunas que mayor porcentaje de usurpaciones concentran son la 4 y la 8, correspondientes a los barrios de Nueva Pompeya, Parque Patricios, Barracas y La Boca, y de Villa Riachuelo, Villa Lugano y Villa Soldati, respectivamente. La mayor cantidad de usurpaciones ocurren en los barrios del Sur de la Ciudad, es decir, en la zona de menor poder adquisitivo, poniendo en evidencia el vínculo directo entre la usurpación y la imposibilidad de acceder al suelo urbano a través de mecanismos formales. El abordaje de la Fiscalía General de la Ciudad ante tal escenario ha sido la judicialización del problema: en los últimos 3 años aumentó en un 49% el peso relativo de las investigaciones sobre

⁸ Ver la Ley aprobada en <http://www.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley4477.html>

usurpaciones que llegan a la instancia de juicio. Este indicador nos permite pensar que se trata de una orientación y definición política por parte del organismo para el abordaje del fenómeno.

El aumento de desalojos en la Ciudad de Buenos Aires pareciera crecer sostenidamente desde el inicio de la gestión PRO en 2007. Aun así, resulta una tarea imposible acceder a datos estadísticos oficiales: no existe información por parte del Poder Judicial ni por parte del Poder Ejecutivo acerca de cuántos desalojos se han efectuado, cuántas familias han sido afectadas ni cuál es el destino de esas familias, luego de ser expulsadas. A través del conocimiento del aumento de población sin techo, el colapso de los hoteles y aplicación de subsidios existentes para familias en situación de emergencia podemos observar que esta tendencia no fue revertida.

A modo ilustrativo, haremos una breve descripción de dos casos paradigmáticos que nos permiten comprender la dinámica que opera en la expulsión de los sectores populares, en la cual se articulan las acciones judiciales, la participación de la nuevas Fuerzas de Seguridad de la Ciudad y, se destacan por su insuficiencia, los servicios sociales que deberían atender integralmente estas emergencias.

- El 7 de mayo de 2012 la Policía Metropolitana desalojó a 33 familias del Hotel Sur, ubicado en Brasil entre Combate de los Pozos y Entre Ríos, en el barrio de Constitución (Comuna 1), por orden de la Jueza María Fernanda Botana. La causa había sido iniciada por la dueña del hotel, Ventura Riverasio, a partir del reclamo de los inquilinos por mejoras en las condiciones de infraestructura del edificio. El hotel, a su vez, figuraba como clausurado desde el 16 de noviembre de 2010. La oferta realizada por el Gobierno porteño a las familias desalojadas para afrontar la situación de calle fue de 700 pesos o la posibilidad de quedarse en un parador habitacional, por un tiempo limitado.
- El primero de octubre de 2012 la Policía Metropolitana desalojó sin aviso previo a 23 familias que alquilaban un inmueble en el barrio de La Boca (Comuna 4), sobre la avenida Almirante Brown al 1200. El gobierno ofreció a las casi cien personas que quedaron en la calle, como compensación, un subsidio de 700 a 1200 pesos por única vez. La orden de desalojo fue dictada por el fiscal Walter López, del Juzgado Penal Contravencional de Faltas N°19. El mismo se realizó de forma violenta, y una mujer y un bebé resultaron intoxicados por los gases lacrimógenos lanzados. Los vecinos desalojados denunciaron ser víctimas de un estafador, a quien le habían pagado un alquiler mensual durante tres años.

La violencia y metodología de intervención con la que se llevan a cabo los desalojos ha comenzado a tener respuesta en algunas actuaciones institucionales. En el caso del Hotel Sur, la omisión a los protocolos de desalojo que buscan proteger los derechos de las personas afectadas y garantizar la presencia de servicios de asistencia social especializados, impulsó al Defensor del

Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, Mario Kestelboim, a denunciar a Botana ante el Consejo de la Magistratura, con el fin de iniciar un juicio político contra la jueza “por mal desempeño de sus funciones”. Si bien el juicio finalmente fue desestimado por el Consejo, el caso valió que el órgano solicitara a todos los jueces porteños “extremar recaudos tendientes a propiciar la desocupación voluntaria” antes las causas de restitución de inmuebles.

Por otra parte, en el mes de octubre de 2012 la Procuradora General de la Nación, Alejandra Gils Carbó, presentó ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación un dictamen afirmando que un desalojo a tres familias efectuado en la Ciudad de Buenos Aires, en mayo de 2010, “desatendió las garantías constitucionales” por no haber intervenido la Asesoría Tutelar, a pesar de haber cinco niños involucrados. El desalojo, sin embargo, había sido avalado por todas las instancias judiciales antes de llegar a la Procuraduría, incluyendo a Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad⁹.

En abril de 2012 la Corte Suprema de Justicia de la Nación también tomó intervención y se expidió sobre las obligaciones desatendidas por parte del Gobierno de la Ciudad ante las familias que se encuentran en situación de extrema vulnerabilidad y abandono. A través del fallo emitido por la causa “Q. C., S. Y. c/ Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires s/ amparo” el máximo tribunal reconoció que la vivienda digna es un derecho constitucional y por lo tanto es también una obligación estatal que debe garantizarse a través de políticas activas de inclusión.

Desde el ámbito legislativo, a través de gestiones de las bancadas opositoras se han presentado ciertas iniciativas para atender a los problemas estructurales que desatan estas distorsiones e inequidades del mercado inmobiliario. Por un lado, existen dos proyectos de Ley que buscan mejorar las condiciones de acceso al mercado de alquileres a modo de atenuar el alto impacto en el salario de las clases medias y disminuir las restricciones que expulsan del mercado formal a los sectores populares. Desde 2010 el diputado Juan Cabandié ingresó un proyecto que propone regulaciones tales como la definición de un tope máximo a las inmobiliarias para el cobro de comisiones y crea el Fondo de Garantía para Locaciones Urbanas Destinadas a Vivienda Única. A este proyecto se suma el presentado por parte del diputado Aníbal Ibarra, que plantea la implementación de un impuesto a los inmuebles que se encuentren ociosos durante al menos un año, a modo de afectar la fijación de los precios de alquileres. Por otro lado, los legisladores opositores han atendido a tiempo y evitando de esta forma posibles nuevos desalojos para las familias que habitan en los edificios de Gascón 123 y Boedo al 1959/67. El 21 de Diciembre se aprobaron las leyes que reconocen una partida presupuestaria para obras de mejoramiento edilicio en el edificio de Almagro y la expropiación de los edificios de Boedo para garantizar su función como vivienda social.

⁹ Ver el texto del dictamen aquí:

<http://www.mpf.gov.ar/docs/repositorioW/DocumentosWeb/LinksNoticias/SNE.pdf>

b. Políticas y programas: análisis de la ejecución presupuestaria

La Ley de Presupuesto 4041 de 2011 sancionaba para el año 2012 un monto de \$ 1.010.513.513, equivalente a 3,07% del total del presupuesto general de la Ciudad. Esto ha implicado de por sí una nueva regresión en materia presupuestaria para el desarrollo de políticas de vivienda.

Tabla 1 - Presupuesto 2012. Total Ciudad y Vivienda por Finalidad y Función. Relación entre Vivienda y Total Ciudad (Pesos)

Presupuesto	Absoluto	Vivienda/Total Ciudad
Total Ciudad	32.905.436.924	100%
Vivienda	1010513513	3,07%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Ley de Presupuesto 2012 (Ley 4041/2011)

Si bien no ha implicado una caída a los bajos niveles de 2010, en donde se constata 2,14% del presupuesto de vivienda, ha implicado una merma de casi medio punto porcentual en relación al total del presupuesto del GCBA. Incluso, los porcentuales en vivienda no han recuperado los niveles sancionados por la anterior administración del GCBA (Tabla 2). A su vez, este dato nada nos informa respecto de los niveles de ejecución presupuestaria en los distintos programas que tiene el GCBA repartido en las diferentes jurisdicciones que intervienen en materia de vivienda, ni de los hiatos entre los presupuestos sancionados y los presupuestos asignados para cada programa.

Tabla 2 - Presupuesto Total Ciudad y Vivienda por Finalidad y Función. Relación entre Vivienda y Total Ciudad (Pesos) – Serie 2006 a 2012.

Año	Total Ciudad	Vivienda	Vivienda/Total Ciudad %
2006	7.499.515.575	322.565.026	4,30%
2007	9.394.776.000	337.647.475	3,59%
2008	13.103.591.570	481.318.285	3,67%
2009	16.755.745.427	578.378.056	3,45%
2010	17.457.759.764	373.988.393	2,14%
2011	26.939.656.970	975.825.437	3,62%
2012	32.905.436.924	1010513513	3,07%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Ley de Presupuesto 2012 (Ley 4041), Ley de Presupuesto 2011 (Ley 3753), Ley de Presupuesto 2010 (Ley 3395), Ley de Presupuesto 2009 (Ley 2999), Ley de Presupuesto 2008 (Ley 2571), Ley de Presupuesto 2007 (2180), Ley de Presupuesto 2006 (Ley 1857)

Análisis de la asignación presupuestaria en programas de vivienda

En la primera reunión de la comisión de vivienda de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, en el mes de Abril, se hizo presente el Director del Instituto de la Vivienda de la Ciudad (IVC). En esa oportunidad Emilio Basavilbaso anticipó cuales eran las prioridades del Poder Ejecutivo en materia de vivienda al informar que el Gobierno de la Ciudad iba a trabajar principalmente en la aplicación una nueva línea crediticia del IVC, en los programas de mejoramiento edilicio y en la tramitación de títulos de propiedad en conjuntos urbanos. Por fuera quedaban las oportunidades de urbanización integral de las villas de la Ciudad, la construcción nuevas viviendas sociales, la promoción de programas con un impacto real en las condiciones de reproducción de inequidad del mercado inmobiliario e incluso la obligación de construcción y mejoramiento de los servicios de asistencia de familias que viven en total vulnerabilidad (paradores, líneas de subsidio ante situaciones de emergencia, etc).

Tomando en consideración los presupuestos vigentes para cada programa, es posible relevar drásticos movimientos de partida entre programas que de alguna manera reflejan lo expuesto por el Director del IVC. Siguiendo la Tabla 3 se puede vislumbrar los hiatos entre lo sancionado y lo asignado. Estos ejercicios nos permiten dar cuenta de movimientos de partidas presupuestarias según los montos sancionados, configurando así un mapa de los programas favoritos por el Poder Ejecutivo.

Tabla 3 - Variaciones entre presupuesto sancionado y el asignado al IV Trimestre por Jurisdicción, Unidad Ejecutora y Programa

Jurisdicción, Unidad Ejecutora y Programa	Sancionado	Vigente IV Tri	Variación %
Ministerio Ambiente Y Espacio Publico			
Mejoramiento De Villas	33.000.000	4.269.727	-87,06
Ministerio De Desarrollo Económico			
Dir. General de Concesiones			
Instituto De La Vivienda Ley 1251	755.448.433	769.689.875	1,89
Villa 31 y Hotelados	28.700.000	15.800.000	-44,95
Reintegración, Integración Y Transformación De Villas	32.034.660	4435324	-86,15
Créditos Ley 341/964	191.518.546	118.910.129	-37,91
Rehabilitación La Boca	89.403.165	72.711.835	-18,67
Rehabilitación Conjuntos Urbanos	106.117.534	183.880.116	73,28
Mejor Vivir	8.741.602	21.485.827	145,79
Viviendas Con Ahorro Previo	144.856.710	161.940.336	11,79
Unidad De Gestión Intervención Social			
Intervención Social En Villas De Emergencia Y N.H.T	118.883.824	167.918.601	41,25
Corporación Del Sur S.E.			
Corporación Bs. As Sur S.E	32.120.000	83.644.351	160,41

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda 2013.

Por ejemplo, la urbanización de asentamientos informales goza de un complejo entramado normativo heredado de los tiempos de la Municipalidad de Buenos Aires con la Orden Municipal (O.M.) 44.873 y ratificado por la Legislatura de la Ciudad, ya sea por leyes específicas destinadas para villas históricas de la Ciudad de Buenos Aires así como otra de corte general. De las primeras O.M. que llamaban a la radicación de los asentamientos informales se desprendieron un conjunto de programas de urbanización de villas que se han ido sucediendo hasta el actual Programa de ‘Reintegración, Integración Y Transformación De Villas’ dependiente del Instituto de la Vivienda de la Ciudad. Este programa ha sufrido una variación de un 86,15% negativa frente a lo sancionado por la Legislatura Porteña y el Programa de ‘Mejoramiento de Villas’ del Ministerio de Espacio Público ha tenido una variación negativa de 87,6%. A estos programas le segundan el de “Villa 31 y Hotelados” con una variación negativa del 44,95%.

A su vez, el programa ‘Integración De Personas Con Discapacidad’, emblema de la Secretaría de Hábitat e Inclusión antes de transformarse en la unidad de articulación entre el IVC y la Corporación Buenos Aires Sur, también muestra una asignación de varianza negativa significativa (-77,14%).

Por su parte, si tomamos otros programas de vivienda destinados a sectores populares relevamos una varianza negativa también significativa entre lo sancionado y lo asignado. En el Programa de Créditos 341/964 – o Programa de Autogestión de la Vivienda – sufre una variación de -37,91%, afectando no solo las oportunidades de construcción de viviendas sino que también los procesos de organización popular y autogestión a través de cooperativas de vivienda. Luego, el Programa de Rehabilitación de La Boca, que tiene como objetivo la construcción, recuperación y compra de viviendas para familias de ingresos bajos y medio-bajos en el barrio de La Boca encontró una variación negativa de 18,67%.

Sin embargo, esta tendencia al vaciamiento de programas destinados a la urbanización de villas, construcción de nuevas viviendas sociales y recuperación de los conventillos de La Boca como viviendas sociales contrasta con el exponencial aumento presupuestario de los Programas ‘Mejor Vivir’ y ‘Rehabilitación Conjuntos Urbanos’. Estos han alcanzado varianzas positivas de 145,8% y 73,28% respectivamente. El primero de estos programas se trata de una línea crediticia destinada a mejorar las condiciones de habitabilidad de viviendas o espacios comunes de consorcios que se han visto deteriorados por la falta de mantenimiento a lo largo del tiempo. Por su parte, el programa de ‘Rehabilitación Conjuntos Urbanos’ busca implementar proyectos de mejoramiento edilicio y de infraestructura en los barrios y conjuntos habitacionales de incumbencia del IVC para promover la organización comunitaria y consorcial, con el objetivo de su regularización definitiva. Ambos programas responden a una intencionalidad política que se ha ido gestando a lo largo de los últimos años. Desde 2008, con la creación del Plan Marco de

Regularización Dominial y Financiera, se ha buscado alcanzar la escrituración definitiva de los históricos grandes Conjuntos Urbanos que sufrieron importantes deterioros debido a la falta de intervenciones en materia de regularización consorcial y dominial. Esto ha redundado en una merma significativa de las condiciones de habitabilidad por parte de sus actuales residentes. A su vez, la falta de regularización dominial ha motivado a ejecutar juicios de deudas de expensas a favor de los consorcios por parte de la unidad ejecutora en falta por el traslado de dominio (IVC). Tal escenario, obligó a la Ciudad a trabajar con celeridad para encauzar los procesos de regularización dominial hoy concluidos en el Conjunto Piedrabuena y que continúan en el Conjunto Soldati, entre otros tantos.

Entre otros programas que cuentan con una jerarquización en la asignación definitiva de presupuesto, encontramos una varianza positiva del 160% para el caso de la Corporación Buenos Aires Sur SE y del 41,25% para el caso la Unidad de Gestión e Intervención Social. Con esto podemos percibir como la desarticulación presupuestaria en materia de vivienda continua, incluso aún con la Secretaría de Hábitat e Inclusión, fragmentando las unidades y agencias estatales abocadas a intervenir en la cuestión habitacional en la Ciudad de Buenos Aires.

Análisis de la ejecución presupuestaria según crédito vigente al IV Trimestre en Programas de Vivienda

Si bien importantes movimientos de asignación presupuestaria se sucedieron entre la sanción de la presupuesto y el crédito vigente al IV Trimestre, esto no se ha traducido en mejoras en la ejecución presupuestaria. En la Tabla 4 se encuentran presentados la ejecución de los programas según sus unidades ejecutoras y jurisdicción respecto del crédito vigente definitivo al IV Trimestre de 2012.

Tabla 4 - Ejecución según Crédito Vigente al IV Trimestre según Jurisdicción, Unidad Ejecutora y Programa (%)

Jurisdicción, Unidad Ejecutora y Programa	Ejecución según IV Trimestre %
Ministerio Ambiente Y Espacio Publico	
Mejoramiento De Villas	94,26
Ministerio De Desarrollo Económico	
Dir. General de Concesiones	
Instituto De La Vivienda Ley 1251	72,21
Villa 31 Y Hotelados	0,00
Reintegración, Integración Y Transformación De Villas	25,07
Créditos Ley 341/964	66,78
Rehabilitación La Boca	84,00
Vivienda Porteña	50,00
Colonia Sola	100,00

Rehabilitación Conjuntos Urbanos	91,55
Mejor Vivir	8,83
Viviendas Con Ahorro Previo	49,22
Créditos Ira Vivienda	83,91
Unidad De Gestión Intervención Social	
Intervención Social En Villas De Emergencia Y N.H.T	97,57
Corporación Del Sur S.E.	
Corporación Bs. As Sur S.E	99,98

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Ministerio de Hacienda 2013.

Independientemente de las modificaciones presupuestarias que redujeron de forma significativa gran parte de los programas de vivienda destinada a sectores populares, encontramos una subejecución drástica en el Programa de ‘Villa 31 y Hotelados’ que implicó que ni un solo peso asignado fuera ejecutado. Por su parte, el Programa de ‘Reintegración, Integración Y Transformación De Villas’ tuvo una subejecución que rondó el 75%.

Los distintos programas de crédito para vivienda mostraron un mejor desempeño relativo frente a los anteriores. Sin embargo, estos caen muy por debajo de los montos presupuestarios asignados. El Programa ‘Crédito Ley 341/964’, ‘Vivienda Porteña’ y ‘Viviendas con ahorro Previo’ - estos últimos programas de créditos hipotecarios para sectores medios bajos - no superaron el 66% de ejecución en el mejor de los casos para rondar en 50% de subejecución presupuestaria.

El caso de ‘Mejor Vivir’ y ‘Créditos Primera Vivienda’ merecen un apartado propio. La modificación del presupuesto de ‘Mejor Vivir’ frente a lo sancionado al crédito vigente al IV Trimestre implicó una variación positiva de un 145%, es decir, una modificación de \$8.741.602 a \$21.485.827. Sin embargo, este es un programa financiado por el Gobierno Federal y los recursos estimados por la Ley de Presupuesto 2012 -así como en los informes de ejecución presupuestaria trimestrales- no implicó modificaciones del monto original \$8.341.602. Es poderosamente llamativa la modificación realizada para luego ejecutar sólo el 8% del presupuesto final. En otros términos, se asignó partidas presupuestarias por fuera de los recursos transferidos por el Gobierno Federal, es decir recursos otros programas presupuestarios fueron comprometidos, para ejecutar menos de dos dígitos en su ejecución.

Respecto al programa ‘Créditos Primera Vivienda’, independientemente de su tardía implementación a fines de junio, tiene niveles de ejecución altos, superando el 80%. Se trata de una línea de crédito que tomó una visibilidad importante durante el 2012 dado que es reconocido por tener una de las tasas más bajas del país en pesos para la compra de inmuebles financiada de 15 a 20 años. Esta línea de crédito financia hasta hasta \$ 385.000 (para aplicantes sin hijos) y hasta \$ 522.500 (para aplicantes con hijos), y hasta un 85% del valor de la propiedad. Aun si las

condiciones ofrecidas son ampliamente ventajosas, el impacto real de este programa que fue de los poco que se aplicaron en materia de vivienda es muy bajo: dado los montos asignados el programa tendría una cobertura que representa al 1,18% de las viviendas que son alquiladas en la ciudad¹⁰.

Al revisar los créditos asignados a cada programa y los niveles ejecución que estos han llevado a cabo podemos relevar fuertes disparidades en algunos programas que no fueron definidos como prioritarios en la reasignación de partidas presupuestarias. Entre estos encontramos los programas de “Villa 31 y Hotelados”, el de “Reintegración, Integración Y Transformación De Villas” y el “Créditos Ley 341/964”. Sin embargo, a la par de estos, encontramos niveles de subejecución importantes en programas como “Vivienda Porteña” y “Vivienda con Ahorro Previo” frente a niveles de ejecución que superan el 80% para el caso de ‘Créditos 1ra Vivienda’.

Entre los programas que han alcanzado niveles altos de ejecución, los programas de “Mejoramiento de Villas” e “Intervención Social en Villas de Emergencia y NHT” tuvieron mejor suerte que el programa de radicación integral. Frente al programa de urbanización y radicación, los otros programas proveen mínimas intervenciones en cuestiones que hacen a la infraestructura de esos barrios para concentrarse en asistencia de materiales en casos de urgencia y mejoramiento estilístico como el que se vislumbra actualmente en Villa 31. Finalmente, se hace ostensible la voluntad de intervenir el stock de vivienda social construida por el Estado dado los altos niveles de ejecución de los programas de Rehabilitación de Conjuntos Urbanos.

En gran parte de los programas que pueden ser considerados de naturaleza sensible por su implicancia en aquello que hace a políticas inclusivas frente a los sectores populares encontramos movimientos presupuestarios drásticos. Esto conlleva a un cambio -en algunas oportunidades, rotundo- de las prioridades presupuestarias establecidas por la Legislatura a partir del Ejecutivo Local.

A partir de la Tabla 5 se puede ver los niveles de ejecución según el presupuesto sancionado para el 2012. De esta forma podemos ver que incluso programas que contaban con un buen desempeño presupuestario según el crédito vigente al IV Trimestre no se condicen con las pautas sancionadas por la Ley de Presupuesto Anual. Este es el caso del programa de “Mejoramiento de Villas” que alcanzado una ejecución de sólo el 12, 20%, “Reintegración, Integración Y Transformación De Villas” con 3,47% y el de “Rehabilitación La Boca” con 68,32%. Esto también se ha traducido en sobre ejecuciones, como en los casos de “Rehabilitación de Conjuntos Urbanos” (158,64%), “Intervención Social En Villas De Emergencia Y N.H.T” (137,81%) y para la Corporación Buenos Aires Sur SE (260,36%).

¹⁰ La Nación, 11 de Junio de 2012: ‘Los créditos Primera Casa pueden llegar sólo al 1,18% de los inquilinos de la Ciudad’.

Tabla 5 - Ejecución según Presupuesto 2012 al IV Trimestre según Jurisdicción, Unidad Ejecutora y Programa

Jurisdicción, Unidad Ejecutora y Programa	Ejecución según sancionado %
Ministerio Ambiente Y Espacio Publico	
Mejoramiento De Villas	12,20
Ministerio De Desarrollo Económico	
Dir. General de Concesiones	
Instituto De La Vivienda Ley 1251	73,57
Villa 31 Y Hotelados	0,00
Reintegración, Integración Y Transformación De Villas	3,47
Créditos Ley 341/964	41,46
Rehabilitación La Boca	68,32
Vivienda Porteña	N/C
Colonia Sola	N/C
Rehabilitación Conjuntos Urbanos	158,64
Mejor Vivir	21,71
Viviendas Con Ahorro Previo	55,03
Créditos 1ra Vivienda	N/C
Unidad De Gestión Intervención Social	
Intervención Social En Villas De Emergencia Y N.H.T	137,81
Corporación Del Sur S.E.	
Corporación Bs. As Sur S.E	260,36

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Ministerio de Hacienda 2013.

Independientemente de la creación de la Secretaría de Hábitat e Inclusión en diciembre de 2011, a partir del Decreto N° 660/2011 (B.O. 14/12/2011) bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Económico el GCBA, que buscaba revertir la situación de desarticulación institucional, los datos presupuestarios siguen recorriendo las tendencias de años anteriores: fragmentación de la política habitacional, subejecución en programas de urbanización de villas y sobre ejecución en programas de asistencia. Asistimos a otro año de desarticulación institucional entre las distintas agencias estatales avocadas a las políticas de vivienda.

c. Villas y asentamientos: aumento de la conflictividad por deudas en la urbanización y acceso igualitario a los servicios públicos

El marco legislativo vigente, a través de los principios establecidos en la Constitución local y normativas específicas, determina que se debe garantizar a través de procesos democráticos y participativos el acceso igualitario a servicios públicos y la integración urbana para los habitantes de las villas de la ciudad y de todas las personas que viven en situaciones de emergencia

habitacional¹¹. En el informe anual de 2011 mencionábamos los fundamentos políticos y el proceso histórico que dio lugar a la Ley 148 que reconoce la obligación del Estado de la ciudad de urbanizar las villas y la necesidad de contar con la participación de representantes legítimos de los barrios en las distintas instancias de estos procesos¹². En ese contexto, y considerando el constante incremento de la población capitalina que habita en villas y asentamientos, resulta indispensable analizar el impacto de las políticas que se desarrollan de acuerdo (o no) con el marco normativo mencionado y el funcionamiento de las instituciones previstas para garantizar la implementación de políticas participativas en materia de acceso a la vivienda.

El año 2012 se destacó por la profundización de conflictos por la deficiente prestación de servicios públicos y mantenimiento de la infraestructura urbana para la preservación de la seguridad e integridad de los habitantes de las villas y asentamientos. Nuevamente, los problemas por el ingreso de las ambulancias del SAME a las villas de la ciudad constituyeron un capítulo lamentable de la gestión del Gobierno de la Ciudad en materia de salud. Solo en la villa 21-24 se contabilizaron al menos 5 muertos en el año 2012 por la falta de asistencia médica de emergencia¹³. Ante este escenario, la Defensoría General de la Ciudad presentó una denuncia penal contra el Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, el ex Ministro de Salud y contra el director del SAME, por “la comisión del delito de abandono de persona seguido de graves daños en el cuerpo o en la salud de la víctima y seguido de muerte (art.106, párrafos 2° y 3° del Código Penal)”. En la formulación de esta denuncia se acusa también a los funcionarios mencionados por cometer esta falta en el cumplimiento de sus funciones por motivos raciales y de discriminación basada en cuestiones socioeconómicas¹⁴. Esta situación institucional se agrava si consideramos que la Justicia de la Ciudad, ante el amparo presentado por la Asesoría Tutelar en 2010 ya ordenó al Gobierno de la Ciudad garantizar el servicio de ambulancias en villas.

¹¹ Ver el Artículo 31 de la Constitución de la Ciudad, relativo al derecho a la vivienda, y los Artículos 17, 18, 19 y 27 en los cuales se incorporan principios para orientar la gestión del desarrollo de la Ciudad y la implementación de las políticas sociales hacia la superación de la brecha social y de su manifestación en la segmentación territorial, incorporando mecanismos de participación activa en la planificación estratégica. Por otro lado, cabe contemplar las leyes de emergencia habitacional que fueron sancionadas desde 2004; la Ley 148, que crea el Programa de Radicación, Integración y Transformación de Villas y Núcleos habitacionales transitorios y la Ley 341, que crea el Programa de autogestión de vivienda. Además distintos barrios de la Ciudad de Buenos Aires cuentan con Leyes específicas que prevén su urbanización. A modo de ejemplo se puede mencionar las leyes de las villas 1-11-14, 20, el Cartón y del Barrio Carlos Mugica villa 31 y 31 bis.

¹² Ley 148, Artículo 4, Inciso C: “Representación de los vecinos: Se integrará con un representante por cada villa o N.H.T. comprendido dentro de la presente ley que haya sido electo en comicios regulares, tres representantes de la Federación de Villas, Núcleos y Barrios Marginados de la Ciudad (FEDEVI) y tres representantes del Movimiento de Villas y Barrios Carenciados. En aquellas villas o N.H.T. que no tengan regularizada su representación, su integración se realizará tomando como base la última elección abierta realizada.”

¹³ Ver, por ejemplo, los siguientes artículos de Mundo Villa:

- 3 de marzo de 2012 “[Otra vez las ambulancias brillan por su ausencia en los barrios más necesitados de la capital](#)”
- 22 de julio de 2012 “[Villa 21 24 Barracas: el SAME nuevamente responsable en una muerte](#)”
- 26 de julio de 2012 “[Villa 21 24 Barracas: esta vez en SAME se llevó tres muertos por inoperancia](#)”

¹⁴ La denuncia disponible en: <http://www.defensoria.jusbaires.gov.ar/attachments/article/5027/denuncia1911.pdf>

Las tormentas e inundaciones que se registraron en la Ciudad de Buenos Aires durante 2012 afectaron a los habitantes de toda la Ciudad de Buenos Aires al ponerse en evidencia la falta de mantenimiento y déficit de infraestructura. Sin embargo, los habitantes de las villas de la ciudad, dadas las condiciones generales de precariedad y de deficiente calidad en la prestación de todos los servicios (tendido eléctrico, cloacas, recolección de residuos) sufrieron destrozos y elevadas pérdidas materiales. La tormenta registrada el mes de abril se cobró 4 muertes en la Ciudad de Buenos Aires y 10 en el resto del área metropolitana. Los delegados y Juntas Vecinales de las villas de la Ciudad denunciaron la falta de prevención y de asistencia por parte del Gobierno de la Ciudad, así como también clientelismo político en la entrega de recursos, lo cual fue certificado mediante una inspección ocular llevada adelante por la Jueza Elena Liberatori y la Defensoría General de la Ciudad¹⁵. Finalmente, cabe mencionar la particular situación que atraviesan en circunstancias de tormentas los habitantes del Barrio Mitre (Comuna 12). Tras la construcción del Centro Comercial DOT, mediante la cual las vías de desagote pluvial se construyeron en dirección a este barrio de emergencia, las familias que allí residen sufren severas inundaciones y pérdidas materiales.

Resulta significativo observar, en materia de prestación igualitaria de servicios en villas, el antecedente que sienta el caso de las negociaciones alcanzadas con Telefónica en 2012. Al constatar la injustificada negativa de Telefónica S.A para prestar servicios a los habitantes de la Villa 20 de Lugano (Comuna 8), la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia al judicializar este acto discriminatorio impulsó una negociación, de la cual participaron representantes de la Junta Vecinal electa el año anterior. De este modo, las partes llegaron a un acuerdo que vela por la igualdad de condiciones en el acceso a los servicios públicos. Telefónica S.A se comprometió brindar servicios de telefonía en la Villa 20 mediante el servicio inalámbrico denominado Movistar en Casa y garantizando el cumplimiento de todas las normas de calidad establecidas en materia de telecomunicación. Asimismo, en el marco de este mismo acuerdo se destaca el compromiso de celebrar reuniones periódicas, con la participación de representantes de las partes y de las autoridades de la Villa 20, a fin de monitorear su cumplimiento¹⁶.

¹⁵ Ver:

- Página 12, 13 de abril de 2012 “[Ha habido ineficiencia en la ayuda](#)”
- Tiempo Argentino, 29 de octubre de 2012 “[Temporal: denuncian que la ciudad no asiste a los vecinos de la villa 21-24](#)”

¹⁶ El acuerdo completo se encuentra disponible online en: <http://acij.org.ar/blog/2013/02/07/todos-los-vecinos-de-villa-20-podran-acceder-al-servicio-telefonico-domiciliario/>

En relación a los procesos electorales para designar a las autoridades barriales, durante el año 2012 se celebraron comicios en 3 villas de la Ciudad¹⁷. El primer acto electoral del año fue el 25 de Marzo en la villa Rodrigo Bueno (Comuna 1), cuando alrededor del 64% de las personas empadronadas eligieron a 4 delegados por cada una de las 4 manzanas del barrio, contando en total con un cuerpo de 16 delegados electos democráticamente. El 22 de abril tuvieron lugar las elecciones de la villa 1-11-14 (Comuna 7), de las cuales participaron el 30% de los más de 12 mil inscriptos en el padrón electoral que abarca las 31 manzanas del barrio. En este caso, los candidatos se organizaron en torno a dos referencias, por un lado, aquellos relacionados con el partido de gobierno de la Ciudad y nucleados en torno a la Asociación Civil “Unidos por un Barrio Mejor” y, por otro lado, un conjunto de referentes nucleados a través del Frente de Delegados para la Urbanización, el cual se quedó con 34 de los 59 delegados electos. Por último, el 28 de octubre se llevaron a cabo las elecciones de representantes para la Junta Vecinal de la Villa 21-24 de Barracas (Comuna 4). Estas elecciones contaron con la participación del 25% de los 19 mil empadronados, es decir el doble de votantes respecto del acto electoral de 2008. En este caso compitieron 12 listas agrupadas en lemas que expresaban distintos proyectos políticos. El lema Unidos y Organizados, que se quedó con el primer lugar al obtener el 35% de los votos, compitió con las 5 listas que acompañaron al PRO bajo la consigna “Yo estoy por la 21-24” y con las listas de izquierda que se unieron bajo el lema “Unión de vecinos en lucha”. De esta manera, la Junta Vecinal quedó compuesta por una representación proporcional a los votos conseguidos por cada una de las listas. Para el año 2013 está prevista la organización de los comicios para el Barrio Cildañez (Comuna 9) y, finalmente, es importante mencionar que en Mayo de 2012 la Justicia intervino la Junta del barrio Ramón Carrillo. Esta intervención judicial se dispuso en respuesta a las agresiones que sufrieron legisladoras de la Ciudad durante una visita que tenía como objetivo controlar el desarrollo de las obras del Instituto de la Vivienda de Ciudad y que fueron motorizadas por integrantes de esa Junta Vecinal.

Aun si es importante celebrar la paulatina institucionalización de estos procesos electorales, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires no puso en funcionamiento en ninguna de las villas que cuentan con Juntas Vecinales electas democráticamente Mesas Participativas que gestionaran procesos reales de urbanización, lo cual limita la posibilidad de que las Juntas Vecinales desarrollen cabalmente sus funciones previstas en la Ley 148. Como contracara, durante el año 2012 se pudo observar una activa predisposición de delegados y Juntas Vecinales de distintos barrios para la formulación de demandas, la difusión de problemáticas y en el seguimiento de los procesos que pueden afectar los procesos de urbanización de cada uno de los barrios. Por ejemplo, delegados y vecinos/as de los Barrios Rodrigo Bueno y Carlos Mugica villa 31 y 31 bis siguieron los proyectos legislativos que se relacionaban o podían afectar la urbanización de los

¹⁷ Desde la intervención de la Justicia para garantizar estos procesos electorales en las villas de la Ciudad hubo elecciones democráticas en los siguientes barrios: Villa 20, 21-24 y Piletones (2008); Carlos Mugica villa 31 y 31 bis (2010); Barrio Fátima, 20, Playón de Chacarita, Ramón Carrillo I y II (2011).

barrios. En el caso del barrio de Retiro, los delegados promovieron que la Comisión de vivienda aprobara un dictamen reglamentario para poner efectivamente en marcha los planes de urbanización que prevé la Ley 3343 del año 2010. Si bien al finalizar el año habían conseguido un acuerdo entre los legisladores sobre los contenidos y para su tratamiento preferencial, una modificación unilateral de por parte de la presidenta de la Comisión (Saya, PRO) impidió concretar este acuerdo y la consecuente puesta en funcionamiento de la urbanización del barrio¹⁸. La Presidencia de la Comisión, luego de haber alegado en múltiples reuniones de asesores la voluntad de llegar a consenso, de ´dirimir los pequeños de disensos que hay entre los artículos del dictamen´, presentó un proyecto definitivo que desdibujaba no sólo el espíritu del proyecto sino prácticamente todo su articulado, con el objetivo implícito de deconstruir acuerdos para alcanzar un dictamen, lo que llevó a que este no fuera tratado durante el año legislativo.

Por su parte, los delegados del barrio Rodrigo Bueno continuaron analizando y negociando con los legisladores las condiciones de urbanización del barrio en el caso en el que se concretara el proyecto inmobiliario, promovido por IRSA y con el apoyo del PRO, en los predios que se ubican a su costado. Tras numerosas reuniones y discusiones, anta la falta de acuerdos con la oposición por las deficientes propuestas en torno a la urbanización del barrio Rodrigo Bueno, el año legislativo culminó sin aprobarse este proyecto¹⁹.

Finalmente, tampoco se alcanzaron avances significativos respecto de las obligaciones previstas por la Justicia para la Ciudad en el marco del caso Cuenca Matanza Riachuelo. De acuerdo con el fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) en relación con esta causa, el Estado Nacional, de la Provincia de Buenos Aires y de la Ciudad tienen a cargo responsabilidades concretas sobre el saneamiento y cese de actividades contaminantes en la mencionada cuenca. A su vez, se le instruyó a los Gobiernos locales el desarrollo de acciones concretas en relación con el resguardo de la integridad y salud de las familias que habitan en asentamientos y villas situados en las orillas del Riachuelo. Más precisamente, se ordenó la relocalización de todas las familias radicadas sobre menos de 35 metros de distancia con la costa. Estas relocalizaciones, de acuerdo con el fallo de la CSJN, deben realizarse a través de Mesas de Trabajo integradas por especialistas y las personas afectadas y de acuerdo con estándares concretos sobre la calidad de las viviendas, su localización, tiempos y plazos, entre otros. Sin embargo, estos procesos fueron avanzando por fuera de los tiempos previstos por la Justicia, sin la implementación de mesas participativas de trabajo y con serias deficiencias de infraestructura en los departamentos asignados a las familias afectadas. Si bien una de las principales preocupaciones entre estas era la continuidad del año escolar con las complicaciones que traerían las relocalizaciones, la falta de vacantes escolares, en articulación con el Ministerio de

18 Ver Télam, 18 de octubre de 2012, "[Ley de Urbanización: vecinos de la Villa 31 y 31 bis acampan en Legislatura y cortan Retiro](#)"

19 Ver: Tiempo Argentino, 14 de noviembre de 2012 "[En la Rodrigo Bueno siguen reclamando la urbanización](#)"

Educación se la garantizó a través de la puesta en marcha de micros escolares especialmente comprometidos. No obstante, entre las principales deficiencias encontradas en los departamentos a los que fueron relocalizadas las familias de los asentamientos El Pueblito y Magaldi (Comuna 4), se observa la prestación de servicio eléctrico mediante generadores; falta de provisión de gas natural; falta de revestimientos en los pisos; filtraciones. A su vez, fue denunciada la falta de articulación de alternativas y articulación institucional para garantizar la continuidad del ciclo lectivo y acceso a la educación de los niños afectados por la relocalización.

En reiteradas visitas a la Comisión de Vivienda en la Legislatura se hicieron presentes los vecinos de las zonas comprometidas por el camino de Sirga para reclamar por la suspensión unilateral de las Mesas de Trabajo de concientización de relocalizaciones por parte del IVC. A su vez asentaron que las familias fueron relocalizadas a departamentos que no eran aptos, y por las complicaciones en la falta de conexión a servicios urbanos básicos, en algunos casos no reúnen las condiciones de habitabilidad esenciales. En estos casos el Instituto de la Vivienda de la Ciudad sí constituyó Mesas de Trabajo para coordinar las reparaciones edilicias. Sin embargo, de acuerdo con un reciente informe difundido por la Asesoría Tutelar “El IVC brindaba información incompleta en las reuniones de las Mesas de Trabajo, y se destaca la falta de búsqueda de consensos con las familias afectadas en cómo se llevaría adelante la relocalización de cada barrio”²⁰.

Queda pendiente, para el desarrollo del 2013 definir las localizaciones y condiciones de traslado de las familias que aun habitan en el asentamiento Magaldi, en el Lamadrid o Pedro de Mendoza, en la Villa 26, y de la Villa 21-24 de Barracas. La articulación entre las agencias estatales locales en el proceso iniciado por el fallo “Mendoza” aún es ineficiente lo que trae aparejado decisiones unilaterales por parte de las distintas unidades ejecutoras responsables que comprometen la vida cotidiana de las familias relocalizadas y por relocalizar.

II. POLÍTICAS DE MOVILIDAD

a. SUBTE: conflicto institucional, aumento de tarifas, falta de inversión y disminución de pasajeros

Luego de un año de parálisis administrativa de la red de subterráneos de Buenos Aires, el Ejecutivo porteño asumió la gestión de los subtes. De esta forma se puso un final al modelo de transferencias parciales respecto del subte que había sido heredada en el proceso de autonomía incompleta de la Ciudad. La reticencia y dilación del Ejecutivo porteño para asumir la gestión del subte no resultó inocua: en 2012 se llevó a cabo el paro más importante de la historia del

²⁰ Para conocer en detalle las obligaciones y acciones desarrolladas en el marco de las relocalizaciones del camino de sirga en la Ciudad ver el documento de trabajo de la Asesoría Tutelar de la Ciudad de Buenos Aires: “Segunda actualización del Informe sobre el proceso de relocalización de las familias ubicadas en el camino de sirga del Riachuelo correspondiente a la jurisdicción de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”.

subterráneo porteño y la transferencia de responsabilidades vino acompañada por medidas que suponen ciertas modificaciones importantes en materia de gestión. En efecto, la intensa conflictividad desarrollada ante la insólita negativa del Estado porteño de cumplir con las mínimas responsabilidades que le corresponden supuso un complejo escenario en el que los intereses (y derechos) de todos los actores involucrados fueron gravemente afectados:

- a) los usuarios: aumento de tarifas y degradación del servicio
- b) los gremios: dilación de las paritarias e intento de suspensión de beneficios en las condiciones laborales
- c) la empresa: congelamiento de las transferencias e ingobernabilidad del sistema ante el retiro parcial del estado porteño

Esta historia compleja comenzó en diciembre de 2011 tras la firma de un Acta acuerdo entre la Nación y la Ciudad para la transferencia del servicio²¹. Allí, ambos gobiernos definieron las pautas del compromiso, las cuales incluían la transferencia durante todo 2012 por parte del Gobierno Nacional del 50% de los subsidios otorgados a la red en 2011. Aun si estos fondos fueron efectivamente transferidos y en el mes de enero de 2012 el Gobierno de la Ciudad hizo uso de sus nuevas facultades aumentando en un 127% la tarifa, en el mes de marzo el Jefe de Gobierno anunció a través de los medios de comunicación que iba a incumplir dicho acuerdo.

En el marco de esta disputa política con la Nación y a modo de desconocer sus responsabilidades la Ciudad los congeló el uso de los fondos transferidos, lo cual, sumado a la merma del 29% de venta de pasajes por el aumento de la tarifa²², impactó negativamente en la gestión del servicio. Por un lado, la empresa Metrovías quitó de circulación 20 formaciones al considerar que no podía realizarle el mantenimiento adecuado para garantizar la seguridad de las formaciones, afectando la frecuencia de todas las líneas. Por otro lado, no pudieron garantizarse las negociaciones salariales, por lo que los trabajadores tomaron medidas de fuerza que incluyeron la suspensión del servicio desde el 3 hasta el 13 de agosto.

Tras el negativo impacto de esta huelga en el humor social, el Gobierno de la Ciudad buscó, finalmente, concluir con la transferencia del servicio al presentar en la Legislatura un proyecto de Ley que definía las condiciones en las que asumiría la gestión. Esta iniciativa dio lugar a intensas negociaciones entre los bloques. Los ejes de discordia planteados por el bloque del FPV fueron: la declaración del servicio como esencial, lo cual suponía graves limitaciones del derecho de huelga; la cláusula que pretendía que la tarifa absorbiera automáticamente cualquier aumento salarial y la voluntad de crear un impuesto a los combustibles, lo cual suponía una

21 Acta acuerdo disponible en: http://www.mininterior.gov.ar/web_transporte/xtras/ActaAcuerdoNacionCiudad.pdf

22 Aunque todas las líneas de subtes presentaron bajas en la cantidad de usuarios, el Premetro fue la que más disminución tuvo al pasar [de 84.000 usuarios en marzo de 2011 a 58.000](#) pasajeros en el mismo mes de 2012.

violación de principios constitucionales sobre la distribución de las facultades tributarias entre la nación y las provincias. Finalmente, tras la modificación de los aspectos mencionados, el proyecto la Ley 4472 fue sancionada el 19 de diciembre de 2012²³, en las condiciones que se describen a continuación:

1. *Emergencia del servicio:* Se declara la emergencia del servicio por dos años, con posibilidad de que el Poder Ejecutivo la extienda por un año más. Se establece un plazo máximo de 90 días para contratar en forma directa la operación transitoria, por un plazo inicial máximo de dos años, prorrogable hasta que dure la emergencia. Si luego de esos 90 días Subterráneos de Buenos Aires (SBASE) no logra negociar un nuevo contrato con Metrovías, podrá prestar el servicio a través de la contratación directa de otro operador, por sí mismo o a través de la sociedad que se constituya a tal efecto.

2. *Operación y mantenimiento del servicio luego de la emergencia:* se establece que podrá ser prestado tanto por el Poder Ejecutivo a través de SBASE o la sociedad que se constituya a tal efecto, o a través de otras personas jurídicas de derecho privado, siendo el concesionario seleccionado mediante el procedimiento de licitación o concurso público nacional e internacional.

3. *Derecho a huelga:* Se establece que en caso de conflictos colectivos de trabajo que deriven en huelga del personal o de cualquier otro tipo de reclamo colectivo que afecte la prestación del servicio, el prestador deberá brindar servicios mínimos, los cuales serán determinados en el contrato de concesión, cuya modalidad y condiciones serán acordadas entre las partes. Las organizaciones gremiales o sindicales, deberán comunicar las medidas de protesta a adoptar con dos (2) días de antelación al evento.

4. *Tarifas:* Se menciona que el servicio de subte será prestado “a tarifas justas y razonables” y que SBASE realizará los estudios y establecerá las bases para la revisión periódica de los cuadros tarifarios, que pueden establecer regímenes de promociones según el tipo de uso. Además, previo a cada aumento deberán realizarse audiencias públicas, a diferencia de lo que establecía el proyecto original.

5. *Financiamiento de la Red:* Mediante esta ley se crea el Fondo Subte, que obtendrá fondos de ingresos por explotaciones colaterales o no tarifarios (como publicidad, tendidos de fibra óptica, alquileres de los espacios y locales en estaciones y túneles para peatones y toda otra explotación comercial que pueda desarrollarse en las instalaciones del subterráneo); los recursos derivados de lo previsto en la Ley de Creación del Fondo Permanente para la Ampliación de la Red de Subterráneos, creado en 197 mediante Ley 23.514; Legados y donaciones; prestamos no reembolsables; la Contribución Especial Ferroviaria que incluye un pago de un adicional en los peajes del 10%, incremento al monto de patentes sobre vehículos en general, aumento a los

²³ Ley 4472 de Regulación y reestructuración del sistema de transporte ferroviario de pasajeros de superficie y subterráneo en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

sellos. Asimismo, se autorizó el endeudamiento por un importe total de 300.000.000 dólares que deberán ser destinados solamente al financiamiento de inversiones de infraestructura.

Además de estos graves conflictos políticos e institucionales, en 2012 también se sucedieron un conjunto de dificultades vinculadas con la extensión de la red de subterráneos, responsabilidad que ya estaba bajo la órbita de gestión del distrito. El presupuesto 2012 fue aprobado con la inclusión de una partida de \$861.626.984 para la expansión y ampliación de la Red, de los cuales fue ejecutada solo un 61% (\$527.954.631).

Tabla 6. Proyectos de inversión en expansión y ampliación de Red de Subterráneos de Buenos Aires.

Proyecto	Presupuesto 2012
Línea H	678.206.325
Prolongación Línea B	79.420.632
Prolongación Línea A	6.000.000
Modernización y comunicación	7.300.000
Línea D	39.700.000
Nodo Obelisco	31.000.000
Total	861.626.984

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Ministerio de Hacienda 2013.

Como se observa en la Tabla 6, la extensión de la línea H tenía asignado un 78.7% del presupuesto total previsto para la extensión de la red. Esta partida estaba destinada a financiar las obras que ya habían sido licitadas en 2010 y 2011²⁴, las cuales tampoco se llevaron a cabo en 2012.

Por un lado, las obras en el norte y sur de la Ciudad por problemas relativos a la expropiación de terrenos para la construcción de las bocas de estaciones. En 2011 la Legislatura aprobó la expropiación²⁵ de predios para las estaciones Santa Fe, Córdoba, Sáenz y Pompeya. Del lado sur,

²⁴ Tramos licitados: A1 (estación Sáenz, cola de maniobras, cochera y túnel hasta Hospitales); A0 (estación Nueva Pompeya y túnel hasta Sáenz) al sur de la Ciudad; y las obras del tramo C2 (desde la estación Corrientes hasta Plaza Francia) al norte. Todos los tramos fueron adjudicados a la UTE Dycasa-Techint en 2011 y su plazo de ejecución es de 43 meses, bajo la dirección de SBASE.

²⁵ [Ley de expropiación de inmuebles para Línea H \(Ley 3948\)](#)

las estaciones no fueron construidas por el conflicto suscitado con los comerciantes de la zona no fueron resarcidos por el valor del fondo de comercio. Estas expropiaciones rondarían los 14 millones de pesos y diversos sectores sostienen que son excesivas y podrían favorecer un negocio inmobiliario sin percibir los recuperos usualmente previstos por parte del Estado.

Paralelamente, se desconoce si la Línea H finalmente tendrá estación en el Barrio de Recoleta (Comuna 2). Si bien el pliego establecía que debía emplazarse en Plaza Francia, finalmente el Gobierno de la Ciudad comenzó a construirla en la Plaza Intendente Alvear, protegida por ser Área de Protección Histórica (APH). Ante esto, la ONG Basta de Demoler presentó un amparo que puso en suspenso la continuidad de la obra. Según SBASE, solo el sostenimiento de gastos del obrador de esta iniciativa que se encuentra en suspenso cuesta 170.000 pesos por día, que en el plazo de un año significaron alrededor de 61 millones de pesos para las arcas porteñas. Estas pérdidas millonarias se deben a la falta o subestimación de estudios de impacto ambiental que deberían haber alertado de la prohibición de instalar una estación de subte en una zona patrimonialmente protegida. Luego de un año, y al finalmente asumir la Ciudad el control integral de la red de subtes que le permitía reasignar los fondos de la red traspasada, SBASE desistió y propuso la reparación de la Plaza Intendente Alvear, la cual se calcula que rondará los 5 millones de pesos. Cabe mencionar que en este contexto Legisladores de la oposición presentaron algunas propuestas para reformular el trazado previsto para la línea H a modo de llegar a la villa 31. En ese caso, tal como mencionábamos en el informe de las políticas 2011, restaría analizar la posibilidad de extender también la línea en su cabecera sur a modo de conectar también la línea H a la villa 21 24.

Finalmente, la ampliación de la Línea E de Plaza de Mayo a Retiro, ya cuenta con tres estaciones (Correo Central, Catalinas y Retiro). Sin embargo, aún no se estableció cuando será inaugurada y no hay información sobre la licitación de vías que aún están pendientes. Esta obra es la única que quedó a cargo del gobierno nacional luego del traspaso.

b. Metrobus: ¿una mejor opción para el sistema de transporte de la Ciudad?

En los últimos años, ciudades subdesarrolladas con problemas de tránsito y con déficit de infraestructura en sus sistemas de transporte, optaron por proyectos de “Bus Rapid Transit” (BRT- Buses de Tránsito Rápido). Este sistema, ante la falta de recursos para construir redes sólidas de subtes, busca optimizar los tiempos de uso del transporte automotor, generando una serie de condiciones que eliminan los tiempos muertos en la carga y descarga de pasajeros. Las características más importantes de este sistema son: carriles segregados del tránsito mixto; pago de la tarifa y validación del viaje fuera del autobús; puntos de paradas fijos con plataforma para abordaje a nivel; autobuses de gran capacidad, articulados o biarticulados; carriles de sobrepaso

en las estaciones, para servicios expresos; señales de preferencia para buses y cruces de prioridad y la combinación con autobuses alimentadores²⁶.

Además de la experiencia de Curitiba, el Transmilenio en la Ciudad de Bogotá acercó este tipo de iniciativas a las grandes ciudades latinoamericanas. En 2011 se realizó una experiencia focalizada en la Ciudad de Buenos Aires a través de la instalación de un Metrobus para las 4 líneas de colectivo que transitan prácticamente todo el trayecto de la Av. Juan B Justo²⁷. En el año 2012, se presentaron nuevos proyectos de construcción de Metrobus. Dos de estos proyectos, fueron pensados para implementarse desde el inicio de 2013: uno para la Av. 9 de Julio y otro para el Corredor Sur, que busca unir Constitución con Puente La Noria. Estas iniciativas tienen dos inconvenientes que señalaremos a continuación. Por un lado, la propuesta de Metrobus porteño es deficiente y no cumple con los requisitos de las otras ciudades que resultaron más ventajosos. Por otro lado, este sistema pareciera reemplazar las obras previstas para la extensión de la red de subterráneos, relegando, una vez más, la posibilidad de mejorar la prestación y alcance de este servicio.

A diferencia del Transmilenio, del reciente TranSantiago en Santiago de Chile o del BRT de Quito, el Metrobus porteño no funcionan con un solo servicio de buses troncales con capacidad para el doble o triple de pasajeros de un bus normal (que suelen ser unidades de 18 metros de largo por 2.60 de ancho y con características mecánicas avanzadas). En las otras ciudades latinoamericanas, estos sistemas cumplen un recorrido troncal sólo por la traza del BRT y son similares a subtes sobre la tierra. Sin embargo, la experiencia porteña tanto en Juan B. Justo como en los nuevos proyectos, simplemente establece carriles exclusivos con paradas con andenes a nivel de los colectivos, para todas las líneas que circulan por la zona. Por ejemplo, en el caso del proyecto 9 de Julio, circularán 10 líneas de colectivos, que luego y antes de ingresar a la traza del Metrobus continuarán con su recorrido habitual. En este sentido, no cumplen con la función de transporte troncal y masivo, más sí como un instrumento de ordenamiento del tránsito y reducción de obstáculos y tiempos para los recorridos en colectivo.

Por otro lado, el Metrobus tal como está siendo programado hasta el momento pareciera superponerse con los objetivos previstos para la red de subte y tampoco promueve la intermodalidad, ya que no conecta ningún centro de trasbordo. El Metrobus 9 de julio se presenta como un sistema troncal cuando la función de los colectivos en esta área de la ciudad es netamente alimentadora de los ya existentes sistemas troncales (subte y ferrocarril). Más grave aún, se superpone en superficie con el corredor que recorre la Línea C de subterráneos. Esta

²⁶ Esta referencia fue tomada del informe producido por el Equipo de Asesores de la Diputada Nacional María del Carmen Bianchi que fue publicado en [www.lafabricaportena.com](http://lafabricaportena.com)

Disponible online: <http://lafabricaportena.com/habitat/destruccion-de-la-9-de-julio-el-costo-de-tener-los-colectivos- apenas-ordenados/#.UTUKYqA3OZQ>

²⁷ En total son 7 las líneas de colectivo que pasan por el sistema de carriles exclusivos de la Av. Juan B Justo, sin embargo, tres de ellas solo lo hacen por dos o una estación, siendo insignificante respecto del total de su recorrido.

situación significa un sinsentido desde el punto de vista de la planificación del transporte, sobre todo si se tiene en cuenta que esos recursos la Ciudad podrían ser destinados a mejorar el servicio de la Línea C, por ejemplo, mediante la compra de material rodante. Algo similar ocurre con el proyecto del Corredor Sur, que pareciera reemplazar las obras necesarias para la extensión del premetro.

En este contexto, y considerando que los aumentos de tarifa de subte lograron duplicar el costo respecto del transporte automotor, podemos observar un giro en la estrategia del Gobierno de la Ciudad para incidir en la red de transporte público. De alguna manera, pareciera que se ha decidido frenar la expansión de la red de subterráneos y se ha optado por extender el sistema de Metrobus que beneficia el uso de transporte automotor.

c. Otras políticas implementadas y su impacto para la movilidad

Bicisendas y bicing

Las políticas de movilidad –incluyendo las de bicicleta– impactan directamente en el acceso de las personas a sus derechos, tales como la educación, la salud, el trabajo, entre otros. Las bicicletas son una modalidad específicamente accesible, sobre todo para las personas de menores ingresos que la utilizan en algunos tramos de sus desplazamientos para abaratar el costo final. Asimismo, sin considerarlas una solución a todos los problemas de movilidad, se entiende que el uso de la bicicleta puede contribuir a descomprimir otros modos de transporte. En distancias cortas, amplía el alcance del peatón, y para algunos sectores de la población puede reemplazar el transporte automotor en distancias medias. Sin embargo, para alcanzar estos beneficios es necesario planificar movilidad urbana integral para ciclistas, favoreciendo el trasbordo con otras modalidades de transporte. A través del trasbordo, la bicicleta amplía el alcance de la red de transporte público, sirviendo como alimentador al sistema troncal de transporte. De esta forma, la bicicleta se convierte en una opción para las personas que más distancia viajan y quienes generalmente tienen menos opciones de movilidad.

La red de ciclovías de la Ciudad, que actualmente alcanza casi 100km de vías protegidas, es una de las políticas del sector que más atención recibe del gobierno: en el 2012 se presupuestaron 34.400.00 pesos, casi la mitad de la erogación total para la Subsecretaría de Transporte porteña. Sin embargo, el enfoque segregado y descoordinado de la política de bicicletas de la Ciudad no nos permite observar contribuciones reales al sistema de transporte público. Las ciclovías y estaciones de bicing están geográficamente sesgadas y sus rutas no facilitan el trasbordo. Concretamente, el 80% de las 40 estaciones de tren en la Ciudad no tienen conexión con una ciclovía. Las bicicletas públicas (o el servicio de “bicing” según el Gobierno de la Ciudad), son una herramienta excelente que permitiría el trasbordo sin necesidad de llevar rodado propio. Sin

embargo, sus estaciones están aún más alejadas: sólo cuatro estaciones de tren están conectadas con esta modalidad.

En el subte ocurre una situación parecida: ni las ciclovías ni las estaciones de bicicletas públicas conducen a un trasbordo con esta modalidad. Además, al no poder llevar la bicicleta en el subte, la integración requeriría un sistema de guarderías. En general, las líneas de subte y el recorrido de las ciclovías se superponen sólo en algunos puntos, si bien hay excepciones notables como la estación Once/Miserere y Plaza Italia, donde hay estaciones de bicicletas públicas que permiten trasbordos. En varios casos, las ciclovías se acercan a estaciones de subte, pero no parecen estar pensadas en el sentido de integración –la integración es posible, pero no está contemplada específicamente–.

Barreras en la movilidad de la ciudad

En el 2012 el Gobierno de la Ciudad prometió siguió construyendo pasos a desnivel con el “objetivo a largo plazo seguir reemplazando las más de 100 barreras que existen hoy en día en la Ciudad de Buenos Aires”. Los pasos a desnivel son pequeños túneles construidos en calles paralelas a las avenidas para la circulación exclusiva del tránsito liviano y están a cargo de la empresa Autopistas Urbanas S.A. Las obras realizadas durante el año se agregan a las inauguradas anteriormente y suman un total de 12²⁸. A pesar de haber sido aprobados para reemplazar barreras, dando lugar a demandas históricas en la mayoría de los barrios de la Ciudad que son atravesados por algún ferrocarril, su construcción generó importantes problemas con vecinos y fueron frenadas por la presentación de recursos de judiciales. A principios de mayo las cautelares fueron dejadas sin efecto por la Cámara en lo Contencioso Administrativo porteña y se retomaron las obras que habían sido suspendidas en las calles Deheza y Quesada (FFCC Mitre, ramal Tigre); Altolaquirre, Zamudio y Pacheco (FFCC Mitre, ramal José León Suárez); Cuenca y Lavallol (FFCC Urquiza) y Navarro, Varela, Empedrado y Marcos Sastre (FFCC San Martín). Además, la medida permitió la continuación de la obra del túnel de la calle Ceretti (FFCC Mitre, ramal José León Suárez) en la que ya habían hecho el obrador cuando se frenaron los trabajos. Asimismo, está previsto construir otros 6 en el transcurso de 2013: dos en Beiró, bajo las vías del San Martín y el Urquiza y cuatro bajo las del Mitre en Federico Lacroze, Olazábal, Donado y Holmberg (este último como parte del Proyecto de Recuperación de la Traza de la Ex Au 3).

²⁸ Estos son: Bonorino (FFCC Belgrano Sur), Punta Arenas (FFCC Urquiza), Dorrego (FFCC San Martín), Sarmiento (FFCC Belgrano Norte), Mosconi (FFCC Urquiza), Soler (FFCC San Martín), Monroe (FFCC Mitre, ramal J. L. Suárez), Manuela Pedraza (FFCC Mitre, ramal Tigre), Crisólogo Larralde (FFCC Mitre, ramal Tigre), Arias (FFCC Mitre, ramal Tigre), Iberá (FFCC Mitre, ramal Tigre), Besares (FFCC Mitre, ramal Tigre).

Movilidad y acceso a derechos en villas

Diferentes episodios en los barrios más pobres de la CABA ponen en evidencia que el acceso a la ciudad, a sus bienes, servicios y oportunidades sigue siendo hoy una cuestión pendiente para gran parte de la población porteña. Los habitantes de los barrios relegados son quienes dependen en mayor medida del transporte público y colectivo y de la intervención del Estado local para poder desplazarse hacia su lugar de trabajo, hacia centros educativos, hospitales y lugares de esparcimiento²⁹.

Además de los problemas de prestación de servicios de atención ante la emergencia sanitaria que ya fueron presentados en el apartado 1.c de este informe, durante el 2012 se desarrollaron conflictos relacionados con la falta de transporte escolar en villas que pone en riesgo el acceso a la educación. A principios del ciclo lectivo, vecinos de la Villa 31 Barrio Carlos Mugica (Comuna 1) realizaron un acampe de 12 horas en la bajada de la Autopista Illia y la Avenida Ramón Castillo reclamando micros escolares para poder trasladar a los chicos que asisten a la escuela Indira Gandhi del barrio de Belgrano (Comuna 13). Ante la negativa del Gobierno de la Ciudad de prestar este servicio a la totalidad de la población que lo reclamaba, fue presentado un recurso de amparo ante la Justicia la cual hizo lugar al recurso presentado y determinó la obligación del Estado porteño de garantizar la movilidad, dado que las familias afectadas no accedían a vacantes escolares dentro de la Comuna que habitan.

Respecto de esta problemática, también hubo problemas en la prestación de este servicio por las condiciones laborales de las celadoras de los micros, las cuales denunciaron ante la Legislatura estar sin contrataciones formales ni derechos laborales. En respuesta, desde la oposición se presentó un proyecto para modificar la regulación de acompañantes de transporte escolar del Código de Tránsito y Transporte, el cual no fue tratado ya que se discutió, en la misma comisión, la posibilidad trabajar en un proyecto de Ley más amplio, que permita regular y garantizar la movilidad y el derecho a la educación de aproximadamente 8.000 chicos que están en esta situación ante la Comisión de Educación. Sin embargo, hasta el momento no hubo avances en este sentido.

Por otro lado, los vecinos del barrio Piedrabuena (Comuna 8) reclamaron por la falta de cumplimiento por parte de línea de colectivo 50 del recorrido previsto formalmente. El servicio, interrumpido desde febrero, incluye un tramo de circulación por las principales arterias de Piedrabuena. Esta problemática se agrava al contemplar que las otras dos líneas que recorren calles aledañas cortan sus servicios a las 20 hs. Esta situación deja aislados a unas 15 mil personas que habitan en el área delimitada por las avenidas General Paz, Castañares,

29 Andrea Gutiérrez y Julio Rearte, “Segregación y accesibilidad a servicios públicos de transporte en la Ciudad de Buenos Aires”, en Brasileiro, A. y P. Marques da Silva (eds.), Panorama Nacional da Pesquisa em Transportes, ANPET, Rio de Janeiro, 2006.

Piedrabuena y la calle Echeandía. En septiembre se presentó en la Comisión de Tránsito y Transporte de la Legislatura porteña un proyecto de resolución solicitando informes al Poder Ejecutivo acerca del cumplimiento del recorrido por parte de la Línea 50. El tratamiento del proyecto en la comisión desechó la propuesta alegando que debía formular los reclamos antes la CNRT. Sin embargo, al ser una línea que comienza y termina su recorrido dentro de los límites de la Ciudad de Buenos Aires, la fiscalización de su recorrido es competencia del Gobierno porteño.

d. La dimensión Metropolitana de las políticas de transporte para la Ciudad

La tragedia ferroviaria en la Estación de Once, con su saldo de 51 víctimas mortales y más de 700 heridos, puso a la política ferroviaria en el centro de la agenda pública nacional y metropolitana. En una primera instancia, el accidente de Once provocó la renuncia del Secretario de Transporte, la intervención de la empresa concesionaria hasta que la justicia se expidiera sobre la causa del accidente, y luego rescindió los contratos de concesión de las Líneas Sarmiento y Mitre³⁰. Respecto de las responsabilidades sobre el accidente, la Justicia procesó a dos ex Secretarios de Transporte; al ex Subsecretario de Transporte Ferroviario y a los directores de la concesionaria Trenes de Buenos Aires (TBA); entre otros. En vísperas del primer aniversario del choque, se elevó el pedido de juicio para los 28 acusados, que incluyen al maquinista a cargo de la formación siniestrada.

Si bien el marco institucional que regula al sistema sigue siendo de emergencia, a partir de Once, en paralelo al proceso de la justicia, la política ferroviaria comenzó a demostrar otros resultados. En el mes de junio, la presidenta de la Nación anunció la modificación del ordenamiento institucional y transferencia de competencias de la Secretaría de Transportes al nuevo Ministerio del Interior y Transporte (Decreto 875/12). Al poco tiempo se puso en marcha un plan de obras para las líneas Mitre y Sarmiento, que implica una inversión de más de 800 millones de pesos e incluye renovación de vías, reemplazo y mejoramiento del material rodante, refacción de estaciones y pasos a nivel. A su vez, se avanza con obras en todas las líneas ferroviarias, incluyendo el reciente anuncio de iniciar 62 pasos bajo nivel en toda la red, en cooperación con los municipios del Conurbano bonaerense. También, en enero de 2013 se anunció la compra de 405 coches eléctricos nuevos a la compañía estatal china CSR para reemplazar las formaciones del Sarmiento y Mitre, lo cual significaría una inversión de 515 millones.³¹

30Ver: Página 12 – 28/02/12 -- [El Gobierno dispuso la intervención de TBA](#); La Nación, 20/03/12 [Tragedia de Once: prorrogan por 15 días más la intervención de TBA](#)

31Ver: La Nación – 17/02/13 – [El Gobierno no hará actos por el 22, pero apresura obras para mostrar resultados](#); Página 12 – 18/07/13 – [Plan de recuperación para el tren Sarmiento](#)

Sistema Único de Boleto Electrónico (SUBE) y tarifas del transporte

Desde enero de 2012 se lanzó una política de profundización masiva del uso de la tarjeta SUBE, con el objetivo de avanzar hacia una asignación de subsidios de transporte más transparente y la posibilidad de diferenciar tarifas por ingreso de los usuarios.

Luego de estar congelados durante casi cuatro años, el 21 de diciembre comenzaron a regir las nuevas tarifas establecidas por la Secretaría de Transporte de la Nación para colectivos y trenes. Para quienes utilizan el SUBE el boleto mínimo de tren pasó de costar 0,70 centavos a un \$1. La tarifa mínima de colectivo pasó de costar \$1,10 a \$1,50 y las tarifas de \$1,20 y \$1,25, pasaron a costar \$1,60 y \$1,70 respectivamente. El costo del pasaje para quienes no cuenten con la tarjeta SUBE es el doble de lo que cuesta para quienes sí la poseen. No obstante, esta suba exime a un gran grupo de ciudadanos de los aumentos: estudiantes primarios y secundarios, jubilados y pensionados, beneficiarios de la Asignación Universal por Hijo o embarazo, ex combatientes y empleadas domésticas que seguirán pagando las tarifas anteriores.³² Se destaca que las tarifas subsidiadas por la SUBE representan sólo un 25% de lo que cuesta el pasaje y que se estableció un monto límite de transferencia por jurisdicción.³³

Ante una serie de denuncias por presuntas irregularidades en la adjudicación de la licitación para el control del Sistema Único de Boleto Electrónico (SUBE), el Ministro del Interior y Transporte suspendió el contrato y la justicia avanza en la investigación.

Agencia de Transporte Metropolitana

Junto con la elevación a Ministerio del área de transporte y en el marco de la disputa por la transferencia del Subte con el Gobierno de la Ciudad, la Presidenta de la Nación propuso la creación de un organismo tripartito de transporte, la cual fue constituida formalmente en el mes de octubre cuando el Ministro del Interior y Transporte, el gobernador de la Provincia de Buenos Aires, y el Subsecretario de Transporte de la Ciudad firmaron el acta que para la creación de la Agencia de Transporte Metropolitana (ATM). Esta instancia de articulación institucional promueve que cada una de las jurisdicciones involucradas en la gestión del sistema de transporte metropolitano (Gobierno Nacional, Provincial y Ciudad de Buenos Aires) ejecute las responsabilidades que les corresponden de acuerdo con la legislación vigente en un marco de coordinación y cooperación conjunta.³⁴ De esta manera, esta mesa de trabajo podría mejorar la cooperación entre distintos sectores y actores que dan vida al sistema de transporte metropolitano, aún si hoy cuentan con responsabilidades y protagonismos disímiles.

32La Nación – 20/12/12 – [Suben 35% las tarifas de colectivos y trenes en el área metropolitana](#)

33Página 12 – 20/07/12 -- “[Ese será el tope de aportes](#)”

34Télam – 03/10/12 - [Randazzo anunció que quedó conformada la Agencia de Transporte Metropolitana](#)

Aún falta conocer cuáles van a ser los ejes del plan directorio y la dinámica de trabajo que se ponga en marcha. Sin embargo, dados los reiterados fracasos de las iniciativas anteriores que intentaron poner en funcionamiento distintos tipos de instituciones dedicadas a la gestión metropolitana del transporte, el compromiso político asumido hasta el momento ya significan cierto avance en la materia³⁵. El desafío será avanzar efectivamente en una mayor integración funcional que permita potenciar todas aquellas acciones que mejoren la calidad de los servicios y la accesibilidad para los usuarios. Para impactar en las políticas de movilidad metropolitanas, se debería coordinar las iniciativas de transporte entre jurisdicciones y definir una agenda inter-jurisdiccional que promueva el acceso a la movilidad desde una perspectiva integral³⁶.

III. CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS

La situación habitacional en la Ciudad de Buenos Aires continúa siendo muy crítica para un conjunto importante de la población y, dada la falta de intervención en el mercado inmobiliario local, se continúan agravando las restricciones para los sectores medios e inquilinos. Por su parte, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires no ha desarrollado, tal como mencionábamos en los informes publicados en 2011 y 2012, acciones que nos permitan pensar en soluciones integrales para este problema que deteriora las condiciones de vida de todos los habitantes porteños. Este 2012 agrava esta situación el bloqueo de la Comisión de Vivienda en la Legislatura (que es presidida por el partido de gobierno), las modificaciones definidas por el Poder Ejecutivo sobre el destino del presupuesto de los programas de vivienda y la constante sub-ejecución presupuestaria de todas las políticas del área. Mientras tanto, los sectores que viven en situaciones más críticas continúan atravesando serios conflictos vinculados con la falta de infraestructura y discriminación en la prestación de servicios públicos. En esta área, el 2013 se presenta como otro año con pocas oportunidades para pensar en un cambio de rumbo sustancioso en las políticas implementadas por el Gobierno de la Ciudad. Sin embargo, habrá que observar con atención la implementación del programa PROCREAR en el distrito y las condiciones en las que se llevarán adelante las elecciones legislativas. La problemática habitacional seguramente será uno de los ejes de las discusiones, lo cual permitirá seguir poniendo en la agenda el debate sobre las estrategias que debería desarrollarse para atender al derecho constitucional a una vivienda digna, que tienen todos los habitantes de la Ciudad.

En materia de gestión del transporte, durante 2012 se llevaron a cabo cambios institucionales relevantes, producto de importantes crisis en materia ferroviaria y de subterráneos. Tanto la

³⁵ Para conocer cuáles fueron los intentos previos para conformar agencias metropolitanas de transporte, ver La Fábrica Porteña: “Notas sobre los organismos metropolitanos de transporte” Disponible online: <http://lafabricaportena.com/habitat/notas-sobre-los-organismos-metropolitanos-de-transporte/#.UTPRsVe2QqM>

³⁶ Tiempo Argentino – 09/06/12 – [Gestión del sistema de transporte metropolitano](#) – Lucila Capelli, Geraldine Oniszczuk y Jordana Timerman

efectiva transferencia de competencias de los medios de transporte que transitan en la jurisdicción capitalina, como la creación de una agencia metropolitana de transporte parecerían empezar a dar fin con un conjunto de demandas históricas del sector³⁷. Sin embargo, los cambios institucionales nunca garantizan por si mismos mejoras integrales en las políticas públicas que son implementadas. Tal es así, que el inicio de la gestión local sobre el subterráneo afectó inmediatamente el modelo de subsidios públicos y congelamiento de las tarifas. En efecto, el aumento de las tarifas del subte no solo puede ser criticado por su impacto en el sistema de transporte de la ciudad y los efectos negativos en la accesibilidad, sino que representa también un problema en materia de articulación metropolitana. De esta misma manera, observamos con preocupación el avance del sistema de Metrobus en la Ciudad para el uso de arterias importantes al concretarse sin ningún grado de articulación con el resto de los responsables de la gestión del transporte en el área metropolitana. Estas medidas, impactan negativamente en la articulación intermodal y en las oportunidades de planificación del sistema. Respecto de la gestión del sistema de trenes interurbanos, 2013 será un año de expectativas. Las iniciativas que fueron promovidas en 2012, luego de la tragedia de Once, suponen importantes planes de obras e inversión, que deberán mostrar resultados que pongan al sistema ferroviario dentro de los estándares de calidad que esperan y merecen todos los usuarios. En resumen, esperamos que en 2013 todas las autoridades apuesten efectivamente al fortalecimiento de la Autoridad Metropolitana de Transporte y, se demuestre este esfuerzo a través de acciones concretas que reflejen esta voluntad de coordinación antes de continuar avanzando con medidas que podrían impactar negativamente en el sistema integral.

³⁷ “La Gran Buenos Aires. Rompecabezas metropolitano.” Comp. Antonio Cicioni. CIPPEC. http://issuu.com/cippec/docs/l_i_la_gran_buenos_aires_cicioni_2011?mode=embed&layout=http%3A%2F%2Fskn.issuu.com%2Fv%2Fflight%2Flayout.xml&showFlipBtn=true