

Informe

Programa de Rehabilitación y Puesta en Valor de Conjuntos Urbanos



Defensoría del Pueblo
Ciudad Autónoma de Buenos Aires



Defensoría del Pueblo

Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Defensor del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Alejandro Amor

Adjuntos

María América González

José Palmiotti

Claudio Presman

Lidia Saya

Oscar Zago

Sede Defensor: Piedras 574 | C1070AAL

Mesa de entradas: Venezuela 842

Tel.: 4338-4900

Correo-e: consultas@defensoria.org.ar

Web: www.defensoria.org.ar

 DefensoriaCABA

 @DefensoriaCABA

ÍNDICE

Presentación Institucional.....	4
Presentación del Informe.....	4
Introducción.....	5
Antecedentes.....	7
Autoridad de Aplicación.....	14
Desempeño del Programa.....	20
Reflexiones Finales.....	34
Bibliografía.....	36

1. Presentación Institucional

La Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires es un órgano de control autónomo, autárquico e independiente que no recibe instrucciones de ninguna autoridad. Su creación se dispuso en la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (1996) y, como tal, es la continuadora jurídica de la Controladuría General Comunal. Puede requerir de las autoridades públicas en todos sus niveles –solicitar información, proponer leyes ante la Legislatura de la Ciudad, presentarse en los tribunales en representación de los ciudadanos– y tiene capacidad para iniciar investigaciones.

La función de la Defensoría del Pueblo es proteger y defender los derechos humanos, individuales y sociales de los vecinos; supervisar y garantizar que las instituciones y los funcionarios del Gobierno de la Ciudad cumplan con sus deberes y respeten la Constitución y las leyes vigentes; controlar que las empresas de servicios públicos brinden los servicios de manera adecuada a toda la comunidad y atender las inquietudes de las personas que se sientan afectadas por abusos, negligencias o irregularidades.

Dirección de Vivienda y Hábitat

La Dirección de Vivienda y Hábitat de la Defensoría del Pueblo, dependiente de la Subsecretaría de Derechos Sociales, recibe denuncias, brinda asesoramiento e interviene de oficio ante el Gobierno de la Ciudad u organismos privados a partir de actos u omisiones que vulneren el derecho a la vivienda.

En ese sentido, su misión es promover e intervenir en el cumplimiento de las obligaciones estatales en materia de vivienda y hábitat, y propender a la plena y efectiva realización del derecho a una vivienda digna en la Ciudad de Buenos Aires.

A su vez, produce conocimiento sobre la problemática habitacional y las políticas públicas vinculadas a ella a través del desarrollo de estudios, investigaciones e informes institucionales. Asimismo, participa activamente en la discusión de temáticas habitacionales en la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y organiza jornadas de capacitación y de difusión de derechos.

Entre las principales temáticas de abordaje se destacan: operatorias crediticias (Créditos Ley 341, individuales y colectivos, Primera Casa BA, “Mejor Vivir”); villas de emergencia, asentamientos informales y núcleos habitacionales transitorios (infraestructura y servicios, situaciones de emergencia habitacional, incumplimiento e interrupción de los procesos de urbanización); complejos habitacionales (irregularidades edilicias, provisión de servicios, mantenimiento de espacios comunes, regularización financiera y dominial, conformación de consorcios), Programa de Recuperación de la Traza de la Ex AU3; acceso a la vivienda para la Tercera Edad (Ley 624), entre otras políticas habitacionales.

2. Presentación del Informe

En este informe se analiza la construcción estatal de grandes complejos habitacionales de viviendas sociales como política pública en general y, el desempeño del Programa de Rehabilitación y Puesta en Valor de los Conjuntos Urbanos, implementado por el Instituto de Vivienda de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en particular, a través de un análisis normativo y socio-antropológico.

En la actualidad, la problemática de los Conjuntos Urbanos se extiende no sólo a los complejos históricos construidos por el Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) y la entonces Comisión Municipal de la Vivienda, sino que abarca también aquellos construidos en el marco de los procesos de urbanización de villas en la Ciudad y a los nuevos Conjuntos destinados a las familias que debieron ser relocalizadas del camino de sirga de la cuenca Matanza-Riachuelo, en el marco de la causa “Mendoza”.

Los Conjuntos Urbanos, en líneas generales, presentan serios problemas estructurales y falta de mantenimiento en términos integrales. A lo largo de estos años, el Estado local ha ejecutado obras parciales de rehabilitación y puesta en valor, que no importan la existencia de una política

integral y eficiente de mantenimiento de los Conjuntos Urbanos. Ello se evidencia en el prematuro deterioro y extrema precariedad en que se encuentran la totalidad de los complejos construidos por o a cuenta del Estado.

A lo largo del presente trabajo se examinará mediante algunos casos testigo la implementación de esta política habitacional, teniendo en cuenta la rehabilitación y/o mantenimiento, la organización consorcial, la regularización dominial y las condiciones edilicias deficientes registradas en estos Conjuntos Urbanos.

3. Introducción

Las “viviendas de interés social” fueron diseñadas según el formato de gran conjunto urbano destinado a albergar a las clases asalariadas. Originariamente, los complejos habitacionales se construyeron como un paradigma del urbanismo moderno, e imaginados desde una perspectiva funcionalista, como metodologías para “construir ciudad” en lugares “vacíos”, caracterizados por una pluralidad de funciones en un espacio urbano colectivizado, donde sería posible la apropiación de bienes y servicios compartidos por una comunidad de residentes.

El concepto de “vivienda de interés social” fue construido hegemónicamente como una modalidad habitacional provista por la acción directa del Estado para la población de bajos recursos económicos, y como capital socialmente asignado y protegido de acuerdo a las reglas del mercado. Inicialmente, este tipo de viviendas fueron pensadas en el marco de ideas evolucionistas basadas en el progreso y el ascenso social de los trabajadores y concebidas como medidas pedagógicas en que el Estado les “enseñaría” formas de vida “civilizadas”. Veremos a lo largo de este trabajo que los programas y planes habitacionales han sido diseñados en base a este campo de definición, generando empero efectos que difieren y desnaturalizan dicho concepto.

Por su parte, la construcción de estos complejos habitacionales fue llevada a cabo por el propio Estado, respondiendo más a los intereses de los sectores de la construcción y a un racionalismo arquitectónico que pretendía ordenar la realidad social y las relaciones humanas, que a los aspectos económicos y sociales de sus beneficiarios. De este modo, se ha implementado una política estatal de vivienda social bajo formas homogéneas de pensar la construcción de los complejos urbanos, imponiéndose por sobre formas heterogéneas de habitar la ciudad.

En los últimos quince años, en la Ciudad de Buenos Aires, la construcción de viviendas sociales en conjuntos urbanos ha sido de bajo estándar. Se han construido viviendas de departamentos en edificios o blocks de mediana altura, de tres o cuatro pisos. El diseño de estos inmuebles fue pensado como herramienta para ofrecer posibilidades de ampliación y mejoramiento de la calidad y las condiciones de vivienda; al mismo tiempo que planteó para sus residentes un conjunto de nuevas exigencias propias de los edificios subdivididos en propiedad horizontal. En este sentido, el departamento moderno es un elemento de un sistema que exige de aquellos que han de ocuparlo la adaptación a cierto estilo de vida, así como también supone y reclama la adopción de todo un complejo de prácticas y representaciones nuevas, a las que muchos vecinos/beneficiarios no están habituados o incluso, desconocen.

Tal como señalan Duhau y Giglia, este tipo de hábitat, aún cuando logra resolver el problema de la vivienda para sus habitantes, suele generar otros problemas que los transforman en lugares difíciles y conflictivos para la vida en comunidad. Siguiendo a estos autores, en los conjuntos habitacionales resulta evidente que los beneficiarios hacen con su vivienda algo diferente a lo que los arquitectos, urbanistas y administradores piensan que deberían hacer con ella. Vale decir que la construcción de estos conjuntos dificulta la apropiación simbólica por parte de sus habitantes. Muchos de los usos del espacio que se dan en estos complejos se alejan de los comportamientos anticipados por sus proyectistas con vistas a la integración comunitaria de los habitantes; introduciendo mediaciones, disputas, contradicciones y resistencias respecto de las conductas esperadas. Esto puede relacionarse con la falta de plasticidad en el diseño para dar cuenta de las trayectorias de sus adjudicatarios, la dificultad para responder a los requisitos de los consorcios legalmente establecidos, así como la falta de presencia del Estado desde el proceso de adjudicación y a lo largo de toda la vida útil del inmueble. Todos estos factores en conjunto dificultan la apropiación de los espacios y unidades habitacionales por parte de los

adjudicatarios y, al mismo tiempo, contribuyen al deterioro prematuro no sólo de las viviendas sino también de los espacios comunes de los conjuntos urbanos.

Existen estudios que abordan la problemática de los Conjuntos Urbanos a partir de diferentes perspectivas. Desde la arquitectura se estudian las patologías constructivas y falencias de proyección como causantes de su deterioro prematuro; mientras que existen estudios de trabajadores sociales y sociólogos que analizan la relación entre la organización consorcial y de mantenimiento de estos inmuebles, con la falta de experiencia de los residentes de vivir en edificios subdivididos en propiedad horizontal y el bajo nivel de escrituración de las unidades de vivienda. Así también hay investigaciones que profundizan aún más la noción de apropiación y sus repercusiones en los procesos de organización comunitaria, estrategias habitacionales y de reproducción de los residentes vinculadas con diferentes lógicas del habitar.

El habitar –siguiendo a Duhau y Giglia– es un fenómeno cultural en el que se expresan prácticas y saberes sobre el mundo. Es un proceso dinámico y socio-histórico de significación, uso y apropiación del entorno que se realiza en un orden socio-temporal, reconociéndolo y reestableciéndolo al mismo tiempo. En este sentido, traspasa el concepto de hábitat o de la vivienda, en que seres humanos continuamente manipulan, modifican y significan el entorno que los rodea, humanizándolo. Contrariamente, en el caso de los complejos habitacionales o Conjuntos Urbanos, el habitar ya está dado: es un hecho firme y no modificable que se materializa tanto en el diseño de la unidad habitacional, como en el tamaño y las características de cada vivienda. Es menester advertir, asimismo, que el habitar en los conjuntos de viviendas de interés social plantea una contraposición entre la visión del espacio y del habitar de quienes diseñan estos complejos, y las expectativas, necesidades y prácticas de quienes los habitan.

Por otro lado, la construcción estatal de los complejos habitacionales se efectuó mayormente en terrenos urbanos periféricos y alejados de los servicios urbanos (transportes, escuelas, hospitales y centros de salud) o, en lugares donde había escasa oferta de servicios en relación a las necesidades de la población. Esto conllevó, en la mayoría de los casos, a una igual o mayor segregación en la que se encontraban previamente los destinatarios de las viviendas, sumergiéndolos en una inevitable estigmatización social.

De acuerdo a lo expuesto, el diseño de esta política pública consistente en la construcción de grandes complejos de viviendas nos coloca frente a las desigualdades sociales que se generan en torno a la habitabilidad: quienes poseen mayor capital económico, social, cultural y simbólico pueden decidir dónde, de qué manera y con quién vivir, así como desplazarse por la ciudad libremente y de forma fluida. En cambio, aquellos sectores relegados deben conformarse con el espacio asignado, inmóviles, manteniendo así un estar “entre nosotros” sin elegir de ningún modo a sus vecinos, la amplitud de su vivienda o siquiera su ubicación.

Gran parte de los testimonios de los habitantes de estos complejos habitacionales que presentaron sus denuncias en esta Defensoría del Pueblo pusieron en resalto el proceso de deterioro prematuro que sufrieron estos edificios. Los reclamos en este sentido, no sólo se vincularon con las fallas en la construcción de estos Conjuntos Urbanos, sino también con los retrasos, los incumplimientos respecto al equipamiento e infraestructura y la distancia existente entre los lineamientos de los planificadores de la Administración pública y las empresas, y las prácticas, saberes y representaciones de sus habitantes.

En este informe se analizará el desempeño del Programa de Rehabilitación y Puesta en Valor de los Conjuntos Urbanos, implementado por el Instituto de Vivienda de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, tomando como casos testigo para su análisis la problemática de los complejos habitacionales llamados “históricos” (Villa Soldati), aquellos construidos en el marco de los procesos de urbanización de villas (Villa 17 y Villa 1-11-14) y los conjuntos urbanos “recientes” en los que se alojó la población afectada a las relocalizaciones dispuestas en el marco de la causa por el saneamiento de la cuenca Matanza-Riachuelo. A lo largo del presente trabajo se examinará la implementación de esta política habitacional, teniendo en cuenta la rehabilitación y/o mantenimiento, la organización consorcial, la regularización dominial y las condiciones edilicias deficientes registradas en estos Conjuntos urbanos.

4. Antecedentes

4.1. Antecedentes históricos de los complejos habitacionales construidos por el Estado

Los conjuntos habitacionales fueron conceptualizados como viviendas agrupadas que combinan distintas tipologías. Anteriormente, el término empleado para describir este conjunto de viviendas se denominaba “barrio de viviendas”. Estas últimas comprendían agrupamientos de viviendas individuales llamadas “ciudad jardín”, las cuales fueron efectuadas por la entonces Comisión Nacional de Casas Baratas (1915-1943), organismo creado por el Estado con el propósito de contribuir a la resolución del problema de la escasez de viviendas para los sectores populares. A su vez, comenzaron a diseñarse unidades en bloque o pabellón en las que se pretendía resolver el conjunto a través de la repetición de una misma unidad de agrupamiento colectivo. Este sistema de complejos habitacionales comenzó a ser un campo específico para el planeamiento urbano y la arquitectura a partir de 1946, y se encontró atravesado por tres pilares fundamentales: las políticas de vivienda impulsadas por el Estado; el debate sobre la ciudad –ya que se había considerado a los conjuntos como modelo de ciudad posible–; y por último, las representaciones de la sociedad, relacionadas con la idea de “comunidad” o como grupo social integrado. Una característica que se mantendría a lo largo de la historia de los conjuntos hasta alrededor de 1980 es su ubicación en sectores de baja ocupación o consolidación urbana (Bajo Belgrano, 1949; Bajo Flores, 1946; entre otros).

En el año 1944, fue disuelta la Comisión Nacional de Casas Baratas mediante el Decreto 10102/44 y se crearon en su reemplazo el Consejo de la Vivienda y la Administración Nacional de la Vivienda, dependientes del Ministerio de Trabajo y Previsión. Posteriormente, la Administración Nacional de la Vivienda pasó a depender del Banco Hipotecario Nacional (en adelante “BHN”), agregando a su actividad crediticia la acción directa en materia habitacional, imprimiéndose al mismo el carácter social y centrado en la vivienda masiva. Esto se vinculó, entre otras cosas, con el Primer Plan Quinquenal del año 1947, ya que el BHN quedaba a cargo de la elaboración de un plan de vivienda. En ese año –mediante el Decreto 33221 (20/10/1947)– dicha entidad bancaria fue autorizada a adquirir, por convenio directo o expropiación, vastas fracciones de tierra ubicadas en la Ciudad de Buenos Aires o en zonas limítrofes de la Provincia de Buenos Aires, con el objeto de construir viviendas individuales y colectivas. Estas últimas serían restringidas al ámbito de la vivienda dirigida a los sectores populares, de acuerdo con la Ley de Propiedad Horizontal (Ley 13512, B.O. n° 16.183, 18/10/1948), contraponiéndose como alternativa higiénica y moral al conventillo. La vivienda colectiva debía garantizar ciertas condiciones de ventilación, iluminación y diferenciación funcional de los ámbitos privados y de los espacios comunes, estableciéndose una neta división entre ambos. Cabe mencionar que con anterioridad a la sanción de la Ley de Propiedad Horizontal, la vivienda colectiva era sinónimo de alquiler, en tanto el Código Civil no contemplaba la división administrativa y funcional del inmueble.

En 1948 comenzó a fomentarse la acción privada a través de la Ley de Propiedad Horizontal, perfilándose una política de vivienda crediticia y no una política de vivienda que propusiera mejores condiciones urbanas, arquitectónicas y de calidad de vida. En tal sentido, la acción del BHN se centró fundamentalmente en el financiamiento de viviendas (acción indirecta), mientras que las intervenciones directas ocuparon un lugar limitado para sus operaciones.

A partir de 1955 y con el surgimiento del Consejo Nacional de la Vivienda, el BHN continuó constituyendo el eje de la política financiera de la vivienda, aunque respondió a una concepción diferente de la que regía en el período anterior. En esta época, comenzaron a privilegiarse los conjuntos de alta densidad (lo que luego será el Complejo Habitacional Lugano I y II), mientras que las viviendas individuales quedaban dentro de la órbita de los créditos individuales. Los grandes conjuntos construidos en ese momento correspondían mayormente a la acción directa o a la financiación del BHN a través de distintas operatorias. Asimismo, continuaron desarrollándose los desarrollos pabellonales, impuestos desde principios de la década del treinta y asociados con

el urbanismo creado por el Congreso Internacional de Arquitectura Moderna -CIAM- (Conjunto BHN, Onetto, Ugarte y Ballvé Cañás, entre otros). Asimismo, se introdujeron como innovación los bloques de perímetro libre, con servicios centrales tales como las Torres de la Boca, Conjunto BHN, Peani y Conjuntos Catalinas Sur. En general los complejos habitacionales construidos en ese entonces continuaban basándose en la repetición de un mismo elemento.

Por otra parte, entre los años 1958 y 1963, se suspendieron las escrituraciones de créditos, la recepción de nuevos pedidos y se produjo la paralización de obras. En este contexto, el BHN adoptó al igual que otras entidades privadas el mecanismo de ahorro y préstamo, del cual solo podían participar sectores sociales de ingresos medios y superiores. Sin embargo, el BHN obtuvo un fuerte financiamiento proveniente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), destinado a cubrir el cincuenta por ciento (50%) del costo total de un programa de viviendas, que se efectivizó con el Plan Federal de la Vivienda, aplicado a través del BHN. Este plan coincidió con un importante incremento de los intereses del sector privado en la construcción.

Entre 1966 y 1970 el BHN pasó a funcionar bajo la órbita de competencia de la entonces Secretaría de Estado de Vivienda, cuya operatoria más importante fue el plan VEA (Viviendas Económicas Argentinas). Éste se basaba en el otorgamiento de préstamos a entidades para la construcción de viviendas económicas agrupadas. Se trataba de apoyar la ejecución de planes y programas destinados a niveles a los que no llegaba la acción exclusiva de la actividad privada, destinando fondos públicos a operatorias masivas.

En este mismo período, se proyectaron obras en materia de vivienda inscriptas en el Plan de Erradicación de Villas de Emergencia, establecido en virtud de la Ley 16601 (B.O. N° 20.590, 11/12/1964), y financiado en el Área Metropolitana por fondos de Rentas Generales. Lo que no resultó tan claro fue el efecto del Plan sobre los “erradicados”, ni el propio funcionamiento de los Conjuntos urbanos.

En el año 1977 la entonces Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires firmó un convenio con la Secretaría de Estado de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUV) y luego, con la Secretaría de Vivienda y Ordenamiento Ambiental (SVOA) para la realización de las obras correspondientes a los Conjuntos Urbanos Piedrabuena, Villa Soldati, Albarellos y Villa Lugano, dependientes hasta entonces del BHN, para su terminación, administración y posterior adjudicación a postulantes afectados por la Ley 21342 de normalización de locaciones urbanas (B.O. N° 23.437, 30/06/1976). El propósito era que una vez terminadas las obras, entregadas las unidades a sus adjudicatarios, se encararía la mensura particular y la subdivisión de los conjuntos urbanos por el régimen de la Ley 13512 de Propiedad Horizontal.

Tal como se expusiera anteriormente, la mayoría de estos complejos fueron localizados en sectores urbanos de baja ocupación, creando una imagen de fuerte densidad urbana donde no existía. Antes que una adaptación al entorno, la propuesta en ese entonces consistía en “crear ciudad”. La arquitectura que se diseñaba para estos complejos proponía una trama de tiras bajas de vivienda, apareciendo fuertemente la idea de trama y racimo. Esto fue central en la normativa FONAVI, sobre todo en la Ciudad de Buenos Aires, en que se prescribía la construcción de láminas de gran altura articuladas por columnas de servicios, conformando espacios abiertos controlables y que sirvieran de fondo visual a las tiras bajas.

La labor de los organismos municipales destinados a proporcionar viviendas a las personas de escasos recursos pretendió sustituir las barriadas tradicionales por grandes complejos habitacionales. Se suponía que los grandes complejos eran la solución del problema de la escasez de viviendas. Sin embargo, a causa de su estructura monumental, esos macizos bloques han tendido a segregar a sus ocupantes de la ciudad circundante. Los bloques en forma de torre levantados en zonas despojadas de todo beneficio o asociación con el paisaje urbano produjeron sensación de desarraigo y desolación. La reunión de las personas de escasos recursos “favorecida” por la obtención de la vivienda en estas edificaciones involucró una posibilidad de rotulación social como “gente pobre que vive allí gracias a la beneficencia”.

Por otro lado, la entonces Comisión Municipal de la Vivienda (en adelante CMV) optó por un régimen de derecho privado para regular la prestación de los servicios públicos esenciales de conjuntos habitacionales densamente poblados (Ley 13512 de Propiedad Horizontal). La utilización de normas jurídicas propias del derecho privado no adecuadas a la organización y administración de complejos habitacionales construidos por el Estado, ha contribuido de alguna manera a desmejorar la calidad de vida, a acrecentar la segregación y discriminación social de

los habitantes de los conjuntos urbanos y a limitar la existencia de una comunidad; toda vez que el Estado depositó en los residentes responsabilidades consorciales que hasta ese entonces no habían tenido que afrontar.

La progresiva y continua degradación de los conjuntos habitacionales construidos por el Estado se convirtió en un problema social y urbano. A partir de mediados de la década de 1990, la organización de vecinos de diferentes complejos de vivienda social encontró en la Legislatura de la Ciudad un marco favorable para plasmar sus demandas. Partiendo del reconocimiento de la existencia de múltiples problemas que afectaban a ese sector de la población de la Ciudad, se fue creando posteriormente –en la órbita del Instituto de Vivienda de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (en adelante “IVC”, continuador jurídico de la ex CMV conforme la Ley 1251)– lo que hoy se conoce como el “Programa de Rehabilitación y Puesta en Valor de Conjuntos Urbanos”, hasta convertirse en una política pública autónoma.

La creación del Programa y la sanción de un conjunto de leyes complementarias obligaron al Estado a intervenir en los complejos habitacionales que concentran gran parte de las viviendas sociales de la Ciudad de Buenos Aires. A partir de entonces, y como resultado de la movilización de sus vecinos, el Estado invirtió de manera discontinua e insuficiente, principalmente en la rehabilitación de los conjuntos Soldati, Piedrabuena, pero también de Savio, Ramón Carillo, Samoré.

Por otra parte, el Ejecutivo local diseñó, construyó y adjudicó Conjuntos Urbanos en el marco del Plan de Urbanización implementado en algunas de las villas de la Ciudad, mediante relocalizaciones in situ, así como también construyó complejos habitacionales que fueron destinados a la población que residía en villas y asentamientos afectados a la Cuenca Matanza-Riachuelo u otras reubicaciones aisladas. Sin embargo, hasta el momento la intervención estatal vinculada con la rehabilitación, el mantenimiento y la organización consorcial ha sido difusa y poco clara, como se verá en los acápites siguientes, conduciendo a la población que reside en ellos a una suerte de abandono estatal.

4.2. Antecedentes normativos

El Programa de Rehabilitación y Puesta en Valor de los Conjuntos Urbanos se creó conjuntamente con la promulgación de la Ley 177 en el año 1999 (BOCBA N° 703, 28/05/1999), mediante la que se ordenó la constitución de una Comisión Técnica para la formulación de propuestas de solución a los problemas que afectan el proceso de escrituración de los complejos urbanos y barrios denominados Lafuente, Samoré, Donizetti, Rivadavia II, Illia, Consorcio XVI, Savio III y Copello. Conforme lo establecido en el texto de la norma, la Comisión Técnica debía emitir dictámenes referidos a las siguientes cuestiones:

- Valuación de los inmuebles.
- Valor de las cuotas mensuales.
- Normalización de los planos de los edificios y otorgamiento del final de obra.
- Solución de las fallas estructurales y vicios de construcción de las viviendas.
- Regularización en el cobro de servicios y expensas.
- Perfeccionamiento de títulos y reglamentos de copropiedad y administración ajustados a las disposiciones de la Ley 13512 de Propiedad Horizontal.
- Régimen de escrituración y su arancelamiento; compatibilidad con la normativa vigente en materia de vivienda social.
- Adecuación urbano-ambiental de los barrios involucrados.
- Cumplimiento de las disposiciones contenidas en las leyes nacionales 21581 y 24464. Fondo Nacional de la Vivienda.
- Toda aquella cuestión vinculada al objeto de la presente ley que los representantes planteen en la primera reunión de la Comisión.

En un plazo no mayor a ciento ochenta (180) días a contar desde su constitución, la Comisión Técnica debía elaborar un diagnóstico de situación y proponer las medidas tendientes a resolver las cuestiones sobre las que debía dictaminar, enumeradas anteriormente. Asimismo, la Comisión Técnica debía enviar informes mensuales al Poder Ejecutivo y a la Legislatura de la Ciudad donde

diera cuenta de la evolución de sus tareas. Particularmente, el artículo 5° de la Ley 177 dispuso que en dicho plazo el Poder Ejecutivo de la Ciudad debía abstenerse de iniciar cualquier clase de acción legal a favor de la CMV contra los adjudicatarios de las unidades habitacionales, por deudas referidas al precio de venta de las unidades. Durante ese plazo el Gobierno local debía abstenerse de intimar a escriturar a los adjudicatarios.

La Ley 177 constituye la base troncal desde donde parte la construcción ideológica del Programa que nos ocupa. Tiempo después de su sanción, tuvo lugar el dictado de diversas leyes específicas correspondientes a distintos conjuntos habitacionales construidos por el Estado. Así, por ejemplo, se sancionó la Ley 623 (BOCBA N° 1271, 07/09/2001), que declaró la emergencia edilicia y ambiental del Complejo Habitacional Soldati.

Dentro de los ciento veinte (120) días de dictada la Ley 623, el Poder Ejecutivo debía constituir una Comisión Técnica destinada a formular una propuesta para la realización y conclusión del proceso de escrituración de las unidades habitacionales del Complejo Habitacional Soldati. Para ello, la entonces CMV debía realizar un censo habitacional y elaborar una propuesta que debía prever la organización y constitución del/los Consorcios de Administración ajustados a las disposiciones de la Ley 13512.

Además de emitir su propuesta, la Comisión Técnica debía enviar informes mensuales a la Comisión de Vivienda de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, dando cuenta de la evolución de sus tareas. El Poder Ejecutivo, mientras tanto, debía disponer las medidas necesarias para la solución de las fallas estructurales, vicios de construcción, mejoras en infraestructura y saneamiento ambiental del Complejo Habitacional Soldati (Art. 9°). En igual sentido, el Gobierno local debía abstenerse de iniciar cualquier clase de acción legal a favor de la CMV contra los titulares, adjudicatarios o quienes legalmente los sustituyan en las unidades habitacionales del complejo, por deudas referidas al precio de venta de las unidades, sin poder intimar a escriturar a los adjudicatarios, desde la promulgación de la presente y hasta tanto no se expidiera la Comisión Técnica.

Mediante la Ley 625 (BOCBA N° 1281, 21/09/2001), el barrio Presidente Illia también fue declarado en emergencia edilicia y ambiental. Previo al proceso de escrituración, el Poder Ejecutivo local debía disponer las medidas necesarias para la solución de fallas estructurales, vicios de construcción, mejoras en infraestructura, saneamiento ambiental y toda otra cuestión que surja del relevamiento socio-ambiental requerido en el marco de la Ley 177.

Igual pronunciamiento legislativo caracterizó al Barrio Ramón Carrillo. Mediante la Ley 1333 (BOCBA N° 1965, 18/06/2004) se declaró la emergencia ambiental y de infraestructura del barrio. La norma imponía en cabeza del Poder Ejecutivo local la obligación de realizar la adecuación de la infraestructura de las viviendas que componen el barrio, a los fines de lograr el correcto funcionamiento de redes de desagües cloacales y pluviales; redes subterráneas de distribución de energía eléctrica y de gas natural; repavimentación; construcción de veredas y peatonalización de pasajes; y red de alumbrado público.

Por su parte, mediante el dictado de la Ley 1686 (BOCBA N° 2249, 08/08/2005), se declaró la emergencia edilicia del complejo habitacional barrio Comandante Luis Piedrabuena. Esta norma fue posteriormente derogada por la Ley 2737 (BOCBA N° 2965, 04/07/2008), la cual dispuso la creación de una Comisión Técnica –encargada de formular una propuesta para la solución de las fallas estructurales, vicios de construcción, mejoras en infraestructura y saneamiento ambiental del complejo habitacional– y de una Comisión de Control y Seguimiento, que debía analizar las medidas adoptadas y el avance de las mismas, para la solución integral de dicho complejo.

Si bien muchos de los nuevos complejos no cuentan con leyes específicas, el Instituto de Vivienda de la Ciudad está igualmente obligado a intervenir en virtud de lo establecido en las Leyes 1251 (BOCBA N° 1853, 08/01/2004) y 2275 (BOCBA N° 2615, 30/01/2007), que incorporó entre las funciones del IVC la de “ejecutar políticas y acciones que permitan la puesta en valor, recuperación y mantenimiento edilicio de los complejos urbanos y de viviendas en barrios que se encuentren dentro de la órbita de administración del Instituto de Vivienda de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, subsidiando, de corresponder, a propietarios, adjudicatarios o legítimos ocupantes de unidades habitacionales beneficiadas por estas acciones”.

Las competencias y responsabilidades del IVC no se circunscriben únicamente a los complejos habitacionales, sino que se hacen extensivas a los espacios privados de uso público ubicados dentro de dichos complejos, conforme lo dispuesto por la Ley 680 (BOCBA N° 1355, 09/01/2002).

La norma previó la constitución de una Comisión cuyo único objetivo era elevar un informe a la Legislatura de la Ciudad en relación a la cesión a la Ciudad o a la retención del dominio actual del espacio privado de uso público ubicado en los Conjuntos Urbanos de la CMV. El informe, además, debía ser elevado a la Comisión Técnica creada por la Ley 177.

Interesante resulta advertir que el artículo 5° de la Ley 680 estableció que hasta tanto se pronunciara la Comisión creada por la norma, el Gobierno local sería el responsable de la ejecución de las tareas de limpieza y mantenimiento de los espacios parquizados dentro de los complejos.

Surge de estos antecedentes normativos que el Programa de Rehabilitación y Puesta en Valor de Conjuntos Urbanos es una política pública construida a partir de las distintas normas que en particular declararon la emergencia de cada uno de los complejos habitacionales. El antecesor de dicho programa fue creado mediante la Resolución 223/ss/2001 (dictada por la entonces CMV) con el nombre de Programa de Rehabilitación y Mantenimiento de Conjuntos Urbanos y Barrios. Éste fue constituido como política pública autónoma y consistía en mejorar las condiciones de habitabilidad de los mismos.

El programa actualmente en vigencia –Programa de Rehabilitación y Puesta en Valor de Conjuntos Urbanos– tiene como objetivo desarrollar proyectos de mejoramiento edilicio y de infraestructura en los barrios y conjuntos habitacionales de incumbencia del IVC, promoviendo la organización comunitaria y consorcial para luego efectivizar la regularización definitiva. La revitalización de los mismos desencadenaría en un proceso de integración física y social teniendo como resultado la apropiación del hábitat por parte de sus habitantes y la adecuación urbano-ambiental de los barrios involucrados.

Esta intervención cumpliría con las diferentes normativas aprobadas por la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires que propenden a la intervención del Estado local para la solución de la emergencia edilicia de la mayoría de los conjuntos urbanos y de barrios construidos o administrados por el IVC. Las obras a realizar comprenden la preservación, reparación y mantenimiento de áreas comunes, externas e internas de los conjuntos urbanos, a través de análisis de patologías, proyectos de obras y la elaboración de los pliegos licitatorios respectivos, como así también la supervisión de los mismos a través de las inspecciones de las obras respectivas, acompañado de la implementación de herramientas para la constitución de consorcios.

4.2.1. Encuadre normativo implementado dentro de los Conjuntos Urbanos: Ley 13512 Régimen de la Propiedad Horizontal

La entonces CMV (actual IVC) implementó el Régimen de Propiedad Horizontal (Ley 13512) como forma de organización dentro de los Conjuntos Urbanos construidos por el organismo. Como se expondrá más adelante, este régimen ha presentado algunas deficiencias en cuanto a su aplicabilidad en los casos de viviendas sociales y colectivas; sin perjuicio de ello, corresponde traer a análisis los principales lineamientos establecidos en la norma, a fin de comprender mejor el encuadre normativo que caracteriza la adjudicación y organización de las unidades de vivienda. La Ley 13512 incorporó al Código Civil el Régimen de la Propiedad Horizontal, el que establece la existencia de espacios comunes y otros privados dentro de un mismo edificio, y dispone que cada propietario será dueño exclusivo de su unidad funcional y copropietario sobre el terreno y sobre todos los espacios de uso común del edificio, o indispensables para mantener su seguridad. En este sentido, la ley considera de manera no taxativa que los espacios comunes son:

- los cimientos, muros maestros, techos, patios solares, pórticos, galerías y vestíbulos comunes, escaleras, puertas de entrada, jardines;
- los locales e instalaciones de servicios centrales, como calefacción, agua caliente o fría, refrigeración, etc.;
- los locales para alojamiento del portero y portería;
- los tabiques o muros divisorios de los distintos departamentos;
- los ascensores, montacargas, incineradores de residuos y en general todos los artefactos o instalaciones existentes para servicios de beneficio común.

La ley dispone que cada propietario podrá usar los bienes comunes conforme a su destino, sin perjudicar o restringir el legítimo derecho de los demás. Los derechos de cada propietario en los

bienes comunes son inseparables del dominio, uso y goce de su respectivo departamento o piso. Asimismo, establece los lineamientos relativos al pago de las expensas que pesan sobre cada unidad, como forma de sustentar la existencia común dentro del edificio al que pertenecen.

La Ley 13512, de contenido netamente privado, fue implementada en los Conjuntos Urbanos como forma de organizar la construcción y la adjudicación de viviendas sociales construidas por el Estado. Para ello, el interés social constituye un pilar que diferencia estos complejos de los edificios a nombre de particulares, en cuanto a las condiciones jurídicas que permiten la implementación íntegra del régimen previsto en la Ley de Propiedad Horizontal. En este sentido, los complejos construidos por la ex CMV, o su continuador jurídico –el IVC–, debieran ser regulados mediante una aplicación supletoria de la norma, en tanto la supletoriedad en la aplicación de una ley procede para integrar una omisión en el ordenamiento normativo o para interpretar sus disposiciones en forma que se integren con otras normas o principios generales contenidos en otras leyes.

El régimen previsto en la Ley 13512 de Propiedad Horizontal habría sido utilizado con el propósito de eludir el cumplimiento de las normas de derecho público relativas a la prestación de servicios públicos, y de darle un inadecuado barniz jurídico a un mecanismo de gestión de viviendas sociales. El régimen de propiedad horizontal, a pesar de sus numerosas disposiciones de orden público, de restricciones al dominio individual y de creación de vínculos asociativos, es una institución eminentemente de derecho privado que no ha sido pensada, diseñada o estructurada con el propósito de organizar la prestación de servicios públicos a miles de personas que habitan en los complejos que nos ocupan.

A mayor abundamiento, es importante advertir que en los casos de complejos habitacionales construidos y adjudicados por el Estado existen factores sociales que han complejizado la implementación de la Ley 13512. En este sentido, la doctrina ha manifestado:

(...) la vivienda en propiedad horizontal tiene dos particularidades a resaltar: la necesidad de una organización comunitaria (en la figura jurídica de consorcio de copropietarios, con órganos de representación y toma de decisiones en asamblea), y la convivencia en espacios comunes de uso o circulación. Gran parte, sino la mayoría de los destinatarios potenciales de los planes públicos de vivienda actuales, no han habitado antes en viviendas que presenten todas las características y condiciones que definen la vivienda urbana-moderna, es posible plantear la hipótesis de que a la hora de habitar estas nuevas viviendas, éstos no tendrán todas las aptitudes, ni todos los recursos simbólicos y culturales necesarios, más allá de los materiales. (...) Las viviendas en edificios o blocks de departamentos, inevitablemente introducen a los adjudicatarios en un sistema de propiedad horizontal que “sus habitantes no logran entender, ya que nadie se lo ha explicado previamente”. La población adjudicataria vivía anteriormente en viviendas autoconstruidas. El proceso de transición hacia una situación de integración social como estrategia de acceso gradual de los adjudicatarios al conjunto de satisfactores habitacionales de las nuevas viviendas, y proceso de aprendizaje y adaptación a los compromisos y problemas sociales, culturales y económicos (muchos vinculados claramente al mantenimiento del hábitat común) que se les presentan ante la posesión y uso de las viviendas; proceso del cual la política de vivienda, como parte de una política social debiera ocuparse...

Para que los adjudicatarios de las nuevas viviendas se incorporen al Régimen de Propiedad Horizontal debe trabajarse en forma preventiva antes de la entrega de las viviendas: transmitir conocimientos, derechos, obligaciones que establece la ley, y trabajar las particularidades de cada consorcio.

4.2.2. Régimen del derecho privado en relación con las responsabilidades sobrevinientes a la ejecución de obras edilicias. Plazos de garantía, vicios y ruina de la obra

Como se expondrá más adelante, muchas de las obras nuevas construidas en órbita de la competencia del IVC presentan serias deficiencias edilicias, a pesar de haber sido erigidas hace relativamente poco tiempo (en relación a los Conjuntos Urbanos históricos: Soldati, Piedrabuena, entre otros). Sin perjuicio de ello, la puesta en marcha de las acciones correctivas necesarias para mejorar los complejos habitacionales ha enfrentado serios obstáculos de índole jurídica, con relación a los plazos de garantía de dichas obras, la subsiguiente obligación de las empresas

contratistas y el deslinde de la responsabilidad por parte del Estado local.

Ello así, es menester hacer un análisis del ordenamiento normativo civilista, a efectos de despejar dudas sobre los sujetos obligados a mejorar el hábitat y las condiciones edilicias de estos nuevos inmuebles.

En relación a los diversos reclamos por vicios que se suscitan en las obras edilicias, el derecho clásico regula las obligaciones y derechos nacientes en el artículo 1647 bis del Código Civil (incorporado por la Ley 17711). El artículo 1647 bis dispone: “Recibida la obra, el empresario quedará libre por los vicios aparentes, y no podrá luego oponérsele la falta de conformidad del trabajo con lo estipulado. Este principio no regirá cuando la diferencia no pudo ser advertida en el momento de la entrega, o los defectos eran ocultos. En este caso, tendrá el dueño sesenta días para denunciarlos a partir de su descubrimiento”. El ordenamiento civilista distingue entre los vicios aparentes y los ocultos con sus correspondientes efectos. Sobre los primeros, se establece que la recepción de la obra libera al empresario de los vicios aparentes, sin distinguir entre recepción provisoria o definitiva, pero no puede liberarlo de los ocultos que se presume son desconocidos por su propia naturaleza.

La doctrina civilista mayoritaria sostiene que la incorporación hecha por la Ley 17711 equipara los efectos de la recepción definitiva y provisoria sobre los vicios ocultos. En consecuencia, recibida la obra, el dueño comitente o locatario sólo tendrá derecho a reclamar por los “defectos ocultos” o “diferencia que no pudo ser advertida en el momento de la entrega”. El plazo de caducidad de esta acción será de “sesenta (60) días para denunciarlos a partir de su descubrimiento”, empero nada se dice con relación al plazo de prescripción de la acción, ni al plazo de garantía de obra. En consecuencia, ante el vacío legislativo, la doctrina y parte de la jurisprudencia han sostenido que primaría la aplicación analógica del plazo de prescripción anual prevista en el artículo 1646, contado desde el descubrimiento del vicio, y el plazo decenal previsto en el artículo 4023 del Código Civil para la vigencia de la garantía de obra. Es decir, un plazo de garantía de 10 años, tiempo durante el cual debiera descubrirse el vicio y la acción prescribiría, entonces, a los 60 días de producirse la manifestación del mismo. Por otra parte, el artículo 1646 del mismo cuerpo normativo es de aplicación si se produce la ruina de la obra, habiéndose planteado ante defectos ordinarios recurrir a las disposiciones sobre vicios redhibitorios establecidos por los artículos 2164 y siguientes del Código Civil. Para el caso de la hipótesis más grave de “ruina total o parcial”, la normativa prevé un plazo de prescripción de un año “a contar a partir del tiempo en que se produjo aquella”, y un plazo de garantía de diez años contados desde la recepción de la obra. El alcance de los efectos jurídicos planteados en el artículo 1646 se circunscribe a “los edificios u obras en inmuebles destinados a larga duración”, y rige una vez “recibidos por el que los encargó”, pues antes de ese momento aplica la responsabilidad por ejecución de la obra, y a partir de la entrega, la garantía hace responsables indistintamente al conductor, al director de obra o proyectista, según corresponda. El damnificado debiera probar la ruina total o parcial de la obra y el empresario, para liberarse de la responsabilidad, tiene que demostrar que la misma no se debe a los vicios enumerados en el artículo 1646, sino a caso fortuito, fuerza mayor o exceso de vida técnica de la obra. Resulta clave advertir que, al tratarse de una norma de orden público, no es admisible la dispensa contractual de la responsabilidad por ruina total o parcial, como expresamente lo prevé el Código Civil. Asimismo, el artículo no hace distinción en cuanto a que si el constructor provee o no los materiales, o si la obra se realiza o no en terreno del locatario.

Como se expondrá más adelante, en el caso del Conjunto Urbano Padre Mugica –adjudicado mayormente a las familias que debieron ser relocalizadas del camino de sirga–, las responsabilidades inherentes a las falencias constructivas y la obligación de poner en marcha las tareas de mantenimiento y reparación del complejo no se encuentran definidas con claridad, a pesar de lo estipulado en el plexo normativo civilista; por lo que fue necesario contar con la interpretación judicial para resolver las controversias suscitadas en ese sentido.

5. Autoridad de Aplicación

5.1. Estructura orgánica del Instituto de Vivienda de la Ciudad y distribución de competencias en relación a los Conjuntos Urbanos

Las diversas modificaciones que hubo en la estructura orgánica del IVC repercutieron en la distribución de las funciones y competencias, volviendo confuso el panorama de responsabilidades en materia de conjuntos urbanos, mayormente en lo que respecta a los nuevos complejos habitacionales, como más adelante se expondrá.

En el año 2002, el entonces Programa de Rehabilitación y Mantenimiento de Conjuntos Urbanos y Barrios de la CMV dependía de la Gerencia Promoción Social. En la actualidad, el IVC cuenta con la Gerencia de Coordinación y Gestión Social de la Vivienda y la Gerencia de Desarrollo Habitacional, una de cuyas dependencias tiene a cargo la implementación de lo que hoy se denomina Programa de Rehabilitación y Puesta en Valor de Conjuntos Urbanos.

En este sentido, resulta necesario definir la estructura interna de la Gerencia de Desarrollo Habitacional, para comprender la difusa distribución de competencias que posee, lo que dificulta la planificación general y entorpece la puesta en marcha del Programa de Rehabilitación.

Como parte de la investigación llevada a cabo por esta Defensoría del Pueblo, se remitieron distintos oficios al IVC, a fin de recabar la información relativa a las funciones de las distintas dependencias que lo componen en relación con los Complejos Urbanos de esta Ciudad. De este modo, en fecha 30 de abril de 2014, se solicitó a ese Instituto que informara cuáles eran las competencias de la Gerencia de Desarrollo Habitacional.

Conforme la información remitida por ese organismo, según lo establecido en el Acta de Directorio N° 2510, de fecha 07/06/2013, la Gerencia de Desarrollo Habitacional tiene las siguientes responsabilidades primarias:

- Ejecutar acciones destinadas a atender la problemática de los barrios, conjuntos urbanos y hogares de tránsito.
- Atender compromisos asumidos por el Instituto respecto de los convenios relacionados con villas de emergencia y asentamientos.
- Supervisar la planificación relacionada con la atención de situaciones de emergencia, asistencia comunitaria y la promoción de participación ciudadana.

Promover la activa participación y la organización comunitaria en las actividades de construcción, mantenimiento y mejora de las viviendas y del hábitat del barrio de La Boca, en conjunto con la Gerencia de Relocalización y Urbanización de Villas.

Asimismo, encuadran dentro de sus funciones las de:

- Proponer, planificar y analizar alternativas respecto al desarrollo de nuevas iniciativas, programas u operatorias que atiendan las demandas existentes o emergentes de la población relacionadas con la problemática habitacional de la Ciudad.
- Supervisar la implementación de metodologías de trabajo y técnicas de estudio e investigación con el fin de generar políticas que tiendan a cubrir los diferentes segmentos que padecen situaciones de carencia en materia de vivienda.
- Articular las acciones necesarias con otras áreas de Gobierno tendientes a la erradicación de villas, barrios carenciados y asentamientos, que se encuentran dentro de la órbita de su incumbencia.
- Realizar gestiones ante empresas concesionarias de servicios públicos tendientes a suministrar los servicios básicos de infraestructura en función de la implementación de los programas de urbanización y las emergencias que surjan, de acuerdo con las instrucciones que establezca la superioridad del Instituto.
- Elaborar estrategias para la atención de emergencias en barrios, conjuntos urbanos, asentamientos, conventillos y hogares de tránsito.

- Planificar y ejecutar trabajos de recuperación y mantenimiento de la infraestructura de los espacios privados de uso público, y en las situaciones de emergencia que se generen en los mismos.
- Administrar y controlar el registro sobre las actuaciones, notas e informes concluidos por la Gerencia y las áreas a su cargo.
- Promover la organización consorcial de los Complejos Urbanos dentro del régimen de la Ley de Propiedad Horizontal.

Para el desempeño de sus numerosas funciones y responsabilidades, la Gerencia de Desarrollo Habitacional se subdivide en: a) Gerencia Operativa de Intervención Social y Hábitat de La Boca; b) Gerencia Operativa de Soporte Habitacional; c) Gerencia Operativa de Regularización Consorcial; y, d) Gerencia Operativa de Rehabilitación y Renovación Urbana. Las responsabilidades primarias de esta última consisten en:

- Evaluar la factibilidad y formular los programas generales y particulares de renovación e integración urbana de áreas desarticuladas en situación de precariedad.
- Intervenir en la rehabilitación del parque edilicio de barrios, conjuntos urbanos, villas y asentamientos administrados por el Instituto.

Asimismo, las funciones de esa Gerencia consisten en:

- Determinar y supervisar los criterios de intervención tendientes a la transformación física y social de sectores vulnerables y desarticulados del entorno, con el fin de proveer un desarrollo urbano sustentable.
- Supervisar el desarrollo de la estrategia de acción en función de los proyectos de mantenimiento y renovación de barrios, conjuntos urbanos, villas y asentamientos.
- Coordinar la realización del relevamiento físico y diagnóstico de las áreas e inmuebles objeto de intervención.
- Supervisar la administración y control de maquinarias, materiales y equipos de obras en ejecución a cargo del área.
- Efectuar contrataciones directas de emergencia.
- Controlar y administrar el stock de materiales de las obras a cargo del área.

Para definir su intervención, esta Gerencia Operativa realiza prima facie una distinción entre las situaciones de emergencia que suceden en el interior de los edificios y en el exterior de los mismos (casos en los que interviene la Gerencia Operativa Soporte Habitacional, cuyas competencias se detallarán a continuación). En igual sentido, distinguen los edificios que presentan vicios ocultos y cuentan con garantía de obra vigente y aquellos que no cuentan con dicha garantía. Vencida la garantía de obra, corresponde que la Gerencia Operativa de Rehabilitación y Renovación Urbana intervenga, conforme los reclamos que reciben en el organismo. Durante la vigencia de la garantía de obra, resulta competencia de la Gerencia Técnica (que se encuentra por fuera de la órbita de la Gerencia de Desarrollo Habitacional), quien se ocupa de los temas que corresponderían a las empresas contratistas.

Las prioridades de intervención no están definidas en ningún instrumento jurídico. Las problemáticas que surgen del conexionado de gas natural resultan de extrema urgencia, en razón del peligro que importa para la integridad física de los moradores. En el resto de las deficiencias estructurales dentro de los Conjuntos Urbanos, se procede primero a efectuar una verificación y elaborar el correspondiente informe técnico, cuyos resultados son elevados a los superiores jerárquicos a fin de determinar la factibilidad y el presupuesto a afectar. Cuando se trata de problemáticas que pueden ser solucionadas por la cuadrilla de operarios propia de la Gerencia Operativa de Rehabilitación y Renovación Urbana, realizan la intervención sin elevar el pedido a los superiores jerárquicos.

En el marco de dicho instrumento jurídico (Acta de Directorio N° 2510) se creó, a su vez, la Gerencia Operativa de Soporte Habitacional, en la órbita de la Gerencia de Desarrollo Habitacional, cuyas responsabilidades primarias son: elaborar estrategias y llevar a la acción la atención de emergencias en barrios, conjuntos urbanos, conventillos y hogares de tránsito. Sus funciones son:

- Supervisar las contrataciones de los servicios públicos esenciales y/o materiales.
- Coordinar la planificación presupuestaria de la Gerencia.
- Coordinar el mantenimiento de los espacios privados de uso público de los barrios y conjuntos urbanos que hayan pasado por una situación de emergencia en el último tiempo.

Por otro lado, se creó la Gerencia Operativa de Regularización Consorcial, cuyas funciones son:

- Supervisar el registro, guarda y funcionamiento de los reglamentos de Copropiedad y Administración de los consorcios en barrios, conjuntos urbanos y edificios con competencia del Instituto.
- Controlar y registrar la documentación inherente a la designación de los administradores de consorcios y de las liquidaciones y gastos efectuados por los mismos; así como el correspondiente análisis de morosidad por unidad funcional bajo titularidad del dominio del IVC, y de los oficios judiciales, con sus respectivas reservas preventivas, por los juicios iniciados por deuda de expensas contra el organismo.
- Coordinar la implementación de convenios de reconocimiento de deuda y planes de pago como otro tipo de acuerdos, destinados a alcanzar mayores niveles de recaudación de expensas de las unidades funcionales morosas con dominio a favor del IVC, en atención a las necesidades de autofinanciamiento de los respectivos consorcios y de resguardo del erario público.
- Supervisar la elaboración de diagnósticos situacionales de Barrios y Conjuntos Urbanos y el desarrollo de metodologías de intervención de campo, orientadas a fomentar en los vecinos una apropiación positiva de sus espacios comunitarios y consorciales.
- Supervisar la capacitación y asesoramiento sobre formas y procedimientos de organización comunitaria y consorcial, a través de cursos, talleres, reuniones y atención al público, orientados a promover la participación y la implicación de los vecinos de los respectivos ámbitos consorciales y el normal desenvolvimiento de las estructuras administrativas y de representación mediante asistencia técnica, legal y contable en materia de propiedad horizontal.
- Coordinar la participación y representación del Instituto en instancias deliberativas formales e informales, referentes al desenvolvimiento del hábitat en los barrios, Conjuntos Urbanos y edificios de competencia; y, en especial, de las asambleas y reuniones de consorcio que involucren al IVC.
- Participación en la proyección, confección y reformulación de reglamentaciones referidas al funcionamiento orgánico y administrativo de los conjuntos habitacionales y los consorcios bajo competencia del Instituto.
- Coordinar las acciones de mediación y conciliación de conflictos entre los vecinos, como la realización de informes sociales y otras diligencias, orientados al seguimiento de casos individuales y/o familiares que obstaculicen el normal desenvolvimiento de los consorcios en los barrios y conjuntos urbanos de competencia.
- Coordinar la administración de la concesión de uso de los equipamientos y locales comunes de los Barrios y Conjuntos Urbanos con dominio a favor del IVC.
- Supervisar las líneas de actuación conjuntas con aquellas entidades públicas que, en razón de su especificidad, contribuyan a un mejor cumplimiento de las funciones precedentes.

A su vez, esta Gerencia Operativa está conformada por el Departamento de Organización y Capacitación Consorcial y el Departamento de Registro y Administración de Consorcios.

Como Plan de Acción de dicha Gerencia se plantearon tres objetivos principales:

- Conformación consorcial en inmuebles que adjudica el IVC, a partir de la celebración de reuniones preconсорciales previas al acto de escrituración. Se realizan con una anterioridad no menor a tres meses y se transmiten nociones básicas de la Ley de Propiedad Horizontal.
- Asesoramiento para los consorcios ya conformados y articulación de acciones para propender a la conformación de los mismos.
- Disminución de los juicios de expensas iniciados contra el IVC y suscripción de acuerdos con los Administradores a efectos de sistematizar la remisión de notificaciones para los vecinos deudores.

Por otra parte, resulta importante destacar que las tareas que demanda el mantenimiento y la puesta en valor de los Conjuntos Urbanos no sólo le competen a la Gerencia de Desarrollo Habitacional, sino que involucran además el trabajo de otras áreas del IVC, como la Gerencia Logística, que cumple un rol trascendental en la ejecución del Programa de Rehabilitación y Puesta en Valor de los Conjuntos Urbanos.

Indagadas las misiones y funciones de esta Gerencia, el IVC informó que la responsabilidad primaria de esta dependencia era llevar a cabo el mantenimiento de los barrios y la administración de los servicios generales, automotores y suministros de ese organismo. Asimismo, planificar, optimizar, agilizar, promover y fiscalizar la compra, contratación y locación de bienes de uso, muebles, útiles y servicios internos.

Algunas de las funciones de la Gerencia Logística son:

- Generar requerimientos de compras de suministros y servicios que atiendan las necesidades de funcionamiento del Instituto, tanto sobre demandas puntuales como para el Plan Anual de Compras.
- Participar en la tramitación de contrataciones, incluyendo compras y locaciones de bienes, servicios, suministros técnicos e internos, junto con la Subgerencia de Compras y Licitaciones.
- Administrar el inventario de materiales del Instituto, realizando control de stock de los mismos.
- Definir los controles de cantidad y calidad de los materiales e insumos de acuerdo a los requerimientos, a fin de asegurar lo establecido en las Órdenes de Compra y en los Pliegos Licitatorios.
- Realizar obras de mantenimiento en todas aquellas zonas que así lo requieran, según las prioridades definidas por la superioridad.

La Gerencia Logística se divide, a su vez, en la Gerencia Operativa Administración Logística y la Gerencia Operativa Mantenimiento y Automotores. La primera de ellas está organizada en las siguientes subdependencias: 1) Departamento de Suministros Internos; 2) Departamento de Seguros; 3) Departamento de Suministros Técnicos; 4) Departamento de Control Logístico; y 5) Departamento de Gestión de Servicios.

Con relación a la Gerencia Operativa Mantenimiento y Automotores, dentro de sus responsabilidades primarias, se encuentra la de realizar acciones y operaciones de mejoramiento físico y mantenimiento de los edificios donde se realizan las actividades desarrolladas por el IVC, así como también de los edificios construidos en villas, barrios y todos aquellos que defina la autoridad máxima del Instituto de Vivienda. Entre sus funciones, se enumeran las siguientes:

- Supervisar el funcionamiento y mantenimiento de las bombas de agua potable que abastecen a los barrios.
- Supervisar acciones y operaciones de mejoramiento físico y mantenimiento de los edificios.
- Recibir y acopiar los materiales adquiridos por el IVC para obras de villas y barrios bajo la órbita del mismo.

- Supervisar el control de inventario de materiales del obrador en base a la información requerida por el Departamento Control Logístico y Departamento Suministro Técnico, dependiente de la Subgerencia de Administración Logística.
- Supervisar las solicitudes y entrega de vehículos para todas las áreas del Instituto.
- Supervisar la reparación de los automóviles del Instituto.
- Supervisar al personal de servicios internos del organismo.

Entre los departamentos que componen la Gerencia Operativa Mantenimiento y Automotores, se encuentran el Departamento de Mantenimiento, el Departamento Obrador Savio, el Departamento Automotores y el Departamento de Servicios Internos. De ellos, el que mayor interrelación tendría con la Gerencia de Desarrollo Habitacional por la rehabilitación y puesta en valor de los Conjuntos Urbanos, es el Departamento de Mantenimiento, cuya responsabilidad primaria es el mantenimiento de los barrios y propiedades bajo la dependencia del IVC. Entre sus funciones, este departamento es el encargado de:

- Realizar guardias en los Barrios Savio, Piedrabuena y Soldati.
- Atender emergencias imprevistas o trabajos de pronta finalización en los Barrios Savio, Piedrabuena y Soldati, Rivadavia, NHT Av. del Trabajo, Crovara, Zavaleta, y demás inmuebles pertenecientes al IVC.
- Supervisar y mantener tableros eléctricos que alimentan de energía a los motores de las cisternas, las cuales abastecen a los tanques que proveen de agua a las viviendas.
- Reparar cañerías de agua.
- Realizar limpieza y destapación de redes cloacales y pluviales.
- Realizar reparaciones eventuales de motores.
- Efectuar trabajos generales de obra, tales como albañilería, carpintería, plomería, pintura y revestimiento, entre otros.
- Supervisar el funcionamiento y mantenimiento de las bombas de agua potable que abastecen a los barrios bajo la dependencia del Instituto.

Como se desprende de la información que antecede, es ineficiente la distribución de tareas en lo que respecta a los Conjuntos Urbanos dentro del IVC, por cuanto tanto la Gerencia de Desarrollo Habitacional como la Gerencia Logística pertenecientes a ese Instituto, tienen injerencias en la ejecución del programa que nos convoca. Las numerosas Gerencias, y Subgerencias –hoy denominadas Gerencias Operativas– distribuyen entre sí cuestiones técnicas, administrativas y de gestión de los complejos, lo que dificulta una proyección global de la problemática que afecta a los conjuntos urbanos, tanto los llamados “históricos” cuantos los “nuevos” construidos en el marco de los planes de urbanización de villas y otros procesos de relocalización.

5.1.1. La Gerencia de Regularización Dominial y la aplicación de la Ley 3902

Imperante resulta analizar, además, las tareas y objetivos que cumple la Gerencia de Regularización Dominial del Instituto de Vivienda de la Ciudad. En relación a las tareas y objetivos que cumple esta Gerencia, las estrategias para la efectivización de sus obligaciones están íntimamente relacionadas con el Programa de Recuperación y Puesta en Valor de los Conjuntos Urbanos.

En este sentido, corresponde traer a consideración lo establecido por la Ley 3902 (BOCBA N° 3784, 04/11/2011), que crea el Programa de Regularización Dominial, en tanto constituye el pilar fundamental de las misiones que lleva adelante la Gerencia de Regularización Dominial. La norma creó la operatoria de regularización dominial de los bienes inmuebles correspondientes a conjuntos urbanos abarcados en la órbita del IVC, la CMV u organismo o dependencia anterior y la Corporación Buenos Aires Sur S.E., que estén pendientes de escrituración a la fecha de promulgación de la ley y cuya ocupación actual no sea ostentada por los adjudicatarios oficialmente registrados (Art. 1º).

La Ley 3902 nació como consecuencia del contexto creado por los antecedentes normativos del

Programa de Recuperación y Puesta en Valor de los Conjuntos Urbanos. Previo a la sanción de la norma que nos ocupa, las Leyes 177, 623 y 625, entre otras, allanaron el camino promoviendo medidas tendientes a la regularización dominial de los complejos, empero, el proceso nunca se completó.

Al declararse la emergencia edilicia de los complejos, el IVC resulta compelido a ejecutar las acciones necesarias para su mantenimiento y reacondicionamiento, tarea que resulta inalienable si se pretende traspasar dominialmente las unidades funcionales que constituyen los Conjuntos Urbanos. Sin perjuicio de ello, la omisión estatal de intervenir para rehabilitar integralmente los complejos ha permitido el deterioro progresivo de los mismos. En virtud de ello, el artículo 3º de la Ley 3902 dispuso que la regularización dominial prevista no eximía al Poder Ejecutivo de la obligación de efectivizar todas las obras, mejoras y condiciones previstas en las leyes particulares preexistentes y vigentes. Refuerza este principio el contenido del artículo 10º, al establecer que corresponde al IVC, subsanar aquellos vicios constructivos que tuvieran las unidades objeto de la ley. Sin perjuicio de ello, conforme la información obtenida por esta Defensoría del Pueblo, la Gerencia de Regularización Dominial no coordina tareas con la Gerencia de Desarrollo Habitacional, encargada de disponer las tareas de mantenimiento y reacondicionamiento de los complejos.

En cuanto al desempeño y el nivel de ejecución del Programa de Regularización Dominial, es dable exponer que en virtud de la información suministrada por funcionarios de ese Instituto, la Gerencia de Regularización Dominial cuenta con un escaso personal para llevar adelante el programa en análisis. A mayor abundamiento, la falta de intervención del Estado durante décadas y el deterioro que presentan los inmuebles son factores que entorpecen el proceso de regularización dominial. Sin perjuicio del estado en que se encuentran los Conjuntos Urbanos, la Ley 3902 está siendo aplicada como medida compulsiva, sin una evaluación previa del estado edilicio y sin un criterio claro de selección de los conjuntos, aún ante el incumplimiento de ese Instituto en relación al mantenimiento de los complejos habitacionales y la reparación de sus vicios constructivos.

Es de destacar en este punto que el proceso de regularización dominial impulsado por la Administración local importa sujetar el devenir de los Conjuntos Urbanos estrictamente a los términos de la Ley de la Propiedad Horizontal; responsabilizando a los propietarios de la reparación de sus unidades funcionales, y trasladando el mantenimiento y reacondicionamiento de los espacios comunes a los Consorcios de Propietarios. La falta de mantenimiento en los edificios construidos por o a cuenta del IVC –así como la inexistencia de los consorcios– derivó en el estado de precariedad que hoy presentan los Conjuntos Urbanos. Luego de años de abandono estatal, pretender la regularización dominial como “salvoconducto” resulta ajeno al ordenamiento jurídico vigente.

Otro aspecto a tener en consideración es la diversidad socio-económica de los residentes de los Conjuntos Urbanos. Al respecto, Corvaglia manifiesta que “aún con las mejores políticas de adjudicación y escrituración de las viviendas nuevas, siempre existirá un porcentaje que no podrá solventar el mantenimiento del hábitat común, aquellos sectores de escasos ingresos, bajo la línea de pobreza o indigencia”. La autora sostiene que el Estado debería garantizar el derecho constitucional a una vivienda digna, para todos aquellos sectores que no pueden acceder a ella a través del mercado, y esto para el caso de edificios en propiedad horizontal no siempre va en la misma dirección respecto al otorgamiento de una escritura de propiedad. Esto implica, por lo tanto, considerar otras formas de tenencia segura.

En este sentido, una vez que la vivienda está escriturada a nombre de un privado, en caso de haber contraído una deuda, ésta se encuentra sujeta a ser ejecutada con el consorcio de propietarios. No contar con mecanismos de monitoreo y acompañamiento de este parque de viviendas, asignadas a vecinos que no llegan a realizar los aportes para el mantenimiento del hábitat común, habilita al privado, los copropietarios, a realizar innumerables juicios que implican erogaciones más onerosas para el Estado y tiempos de espera para contar con esos recursos del consorcio. Por lo tanto, perpetúa las dificultades para el mantenimiento de los edificios,

sobre todo en aquellos de gran altura en los que se demora el arreglo de ascensores, con las consiguientes consecuencias para la salud y la vida cotidiana de sus habitantes (a título de ejemplo es dable mencionar los Complejos Soldati, General Savio y Piedrabuena).

Es convicción de este organismo que la función del Instituto se desdibujaría si se pretendiera que su intervención fuera sine die; por el contrario, resulta dable afirmar que las obligaciones del IVC para con la población beneficiaria de los Conjuntos Urbanos finalizaría una vez que –adjudicadas las unidades y conformados los Consorcios de Administración– se regulariza dominialmente la totalidad de las unidades funcionales, atendiendo las particularidades de cada grupo familiar. Pero en ningún caso correspondería que se procediera a la aplicación de la Ley 3902 en edificios que no se encuentren en buenas condiciones de habitabilidad, como forma de eludir la responsabilidad por la inejecución efectiva del Programa de Rehabilitación y Puesta en Valor de Conjuntos Urbanos.

6. Desempeño del programa

Como se desprende de los acápites que anteceden, son diversas las fuentes jurídicas de las que surge lo que hoy se conoce como Programa de Rehabilitación y Puesta en Valor de los Conjuntos Urbanos; desde leyes que declaran la emergencia edilicia y ambiental de los diferentes complejos habitacionales, hasta Actas de Directorio y Resoluciones dictadas internamente dentro del IVC. Así también, la obligación de poner en marcha las diferentes acciones enmarcadas en este Programa se encuentra –como observamos– difusa e ineficientemente distribuida entre las distintas Gerencias y Gerencias Operativas de ese organismo.

En este orden de ideas, ese Instituto ha informado que “El Programa trabaja respondiendo a las leyes y además a las demandas de los otros barrios que no están incluidos en estas leyes, pero que igualmente postergados se les da respuesta tanto técnica, como de contención social para solucionar problemas antes de que se llegue a la movilización de sus habitantes”.

El IVC no ha desarrollado todavía un proyecto global o plurianual que importe la identificación de los problemas que afectan a los conjuntos urbanos y la consiguiente determinación de las obras a ejecutar para su solución. Por el contrario, ese organismo ha puesto en marcha el Programa de Recuperación y Puesta en Valor de los Conjuntos Urbanos a través de diferentes acciones individuales en los distintos complejos, sin que eso importe una solución real y efectiva a la problemática edilicia general que los afecta. En este sentido, en el año 2011, ese Instituto ha manifestado:

...se realizan trabajos conforme la demanda y las necesidades que surgen en los barrios y Conjuntos Urbanos administrados por el IVC que consiste en:

- Destapaciones cloacales
- Servicio de camiones atmosféricos
- Aislamiento de techos
- Estudios de cañerías
- Reparaciones de ascensores
- Impermeabilización de fachadas
- Recuperación de escaleras
- Recuperación de Gas
- Recuperación de cañerías de agua
- Recuperación de Tanques de Agua y Cisternas
- Mantenimiento de espacios verdes
- Recuperación de luminarias
- Limpieza de espacios semi-públicos
- Poda...

Sin embargo, son recurrentes las denuncias recibidas en esta Defensoría relativas al deterioro y mal estado de conservación de los Conjuntos Urbanos, las cuales, a su vez, han sido comprobadas mediante verificaciones efectuadas por este organismo.

Si bien los vecinos dan cuenta de la ejecución de algunas obras, todos coinciden en que no

se trata de acciones que representen una solución efectiva a los problemas estructurales que afectan a los complejos desde hace años, sino que los conceptualizan como obras parciales. Sumado a ello, las excesivas demoras en que incurre ese Instituto para resolver las solicitudes presentadas por los vecinos, la total falta de respuesta y la ausencia de intervención en algunos casos, así como la ejecución irregular de las obras que terminan siendo defectuosas o quedando inconclusas, ponen de manifiesto la arbitraria ejecución del citado programa.

A mayor abundamiento, es importante mencionar que la intervención en estos conjuntos –en relación a las obras que se ejecutarán y el plazo para hacerlo– es una decisión caracterizada por la discrecionalidad y la falta de coordinación entre las diferentes dependencias que componen el IVC. La puesta en marcha de las obras estaría determinada por la demanda que surge en los complejos y no en virtud de un plan integral de mejoras; sin perjuicio de ello, son innumerables los casos en que el organismo no ha intervenido a pesar de tener la obligación de hacerlo y de la solicitud expresa de los damnificados.

Resulta imprescindible analizar el estado de situación en que se encuentran los complejos cuyo mantenimiento corresponde a ese Instituto. A efectos de ilustrar los incumplimientos en que sistemáticamente ha incurrido el IVC, presentaremos los principales resultados de las verificaciones técnicas realizadas por esta Defensoría del Pueblo en varios complejos habitacionales, así como también relatar alguna de las presentaciones realizadas por sus habitantes. Con el objetivo primordial de permitirnos un análisis global de la falta de mantenimiento y el ruinoso estado en que se encuentran los complejos construidos por o a cuenta de ese Instituto, se dispuso verificar un caso testigo de alguno de los Conjuntos Urbanos históricos, otro de los que hayan sido construidos en el marco de los Planes de Urbanización de las villas de la Ciudad, y algunos de los que fueron construidos en virtud de las relocalizaciones dispuestas por ACUMAR.

Los casos que a continuación se expondrán serán analizados en virtud de tres ejes: 1) la construcción del complejo habitacional y la adjudicación de sus unidades funcionales; 2) la organización consorcial del edificio y el estado de regularización dominial del mismo; así como 3) las condiciones edilicias deficientes registradas en cada uno de ellos.

6.1 Conjunto Urbano Villa Soldati: el caso histórico

El Complejo Habitacional Soldati fue erigido entre 1973 y 1978 sobre un predio de diecinueve hectáreas situadas en el barrio de Villa Soldati, con una capacidad de 3.200 unidades habitacionales y equipamiento comunitario para una población proyectada, aproximadamente, en 17.880 personas. Se encuentra ubicado entre la calle Mariano Acosta, Av. Coronel Roca, Av. Lacarra y vías del Ferrocarril Gral. Belgrano. Inicialmente constaba de una superficie construida de 236.536 m² y 156.660 m² de superficie libre. El Complejo estaba integrado por viviendas, centros asistenciales y comerciales.

El Conjunto Urbano se edificó en el marco del Plan de Erradicación de Villas de Emergencia (PEVE) –creado en 1964– y su continuador, el Plan Alborada (vigente entre 1973 y 1975 aproximadamente); dos de las políticas públicas basadas en intervenciones territoriales del Estado con vistas a satisfacer el derecho a la vivienda de ciertos sectores de la población y atenuar la desigualdad urbana. El primero buscó contribuir a la supresión de asentamientos precarios en el ámbito del centro y la periferia del Área Metropolitana de la Ciudad de Buenos Aires, y se proponía la construcción de grandes conjuntos urbanos; el segundo tuvo por objetivo principal cubrir el déficit de viviendas entre los grupos de escasos y medianos recursos (habitantes de villas de emergencia, conventillos y viviendas obsoletas).

El Complejo se diseñó pensando en “construir ciudad”, basándose no solamente en la edificación de viviendas, sino también en una estructura urbana que contemplara equipamiento comercial, escuelas y unidades vecinales. Este tipo de construcción se basó en un modelo de arquitectura planteado por Le Corbusier, quien establecía zonificar o sectorizar el espacio según usos

anticipados, construir en altura y en terrenos reducidos, contemplar la presencia de espacios públicos, estimular la continua circulación de los usuarios, lograr una gran densidad poblacional y producir viviendas en masa, subordinando así la estética a la función. De este modo, dicho conjunto habitacional fue pensado de acuerdo a los principios técnicos del urbanismo funcionalista, es decir, una urbe sectorizada en torno a sus distintas funciones (industrial, residencial, comercial) y con edificaciones estandarizadas como los grandes complejos habitacionales.

La magnitud del Conjunto Soldati puede observarse por la mega estructura de torres y tiras tan característica de estas grandes obras. Consta de un sistema de viviendas en altura y un sistema de baja altura. El primero reúne grandes cuadrángulos con aberturas en el lado menor para la circulación vehicular. Cada uno de estos cuadrángulos es un “conjunto edilicio vecinal medio” con circulaciones verticales en cada esquina del mismo. Estas circulaciones son las que se denominan “nudos”. Los nudos “cosen” a las viviendas altas mediante un sistema de puentes que parten desde el palier de llegada de los ascensores. Ello fue diseñado con la idea de “crear, con un juego de alturas, un clima casual y complicado que le quita dureza a la trama empleada”. Respecto a los ascensores, se previó –inicialmente– instalar un ascensor cada veintiocho unidades de vivienda. Por cada nudo correspondían dos baterías de ascensores, disponiéndose paradas en los edificios de 11 pisos, cada 3 pisos (3°, 6°, 9°, 12° y 14°). Desde estos palieres (que se prolongan en puentes hacia los edificios) se sube y se baja al piso inmediato mediante escaleras que llegan hasta las Plantas Bajas estratégicamente ubicadas, las cuales actuarían al mismo tiempo como escaleras de incendio.

En el sistema de baja altura, los distintos tipos de viviendas se combinan con gran flexibilidad, creando un gran número de “aberturas” o pasos peatonales con la idea de “otorgar transparencia y destruir la rigidez del sistema”. Las tiras bajas fueron las primeras en construirse y se dividen en cuatro sectores (identificados con los números 29, 30, 31 y 32) con un total de 1.400 viviendas dispuestas en sesenta y nueve (69) pabellones de planta baja más tres (3) pisos. Las 1.800 viviendas en altura se distribuyen en cuarenta (40) torres de quince (15), diez (10), nueve (9) y siete (7) pisos. Estos edificios se agrupan entre sí conformando un total de doce (12) nudos o cuadrángulos donde se emplazan los tanques de reserva de agua y los ascensores (que sólo paran cada dos o tres pisos). Las tiras y las torres suman en total ciento nueve (109) edificios, todos con departamentos que oscilan entre los dos (2) y cinco (5) dormitorios.

Este tipo de diseño de los espacios comunes terminó resultando en la actualidad en un grave obstáculo para la circulación y acceso de los moradores a sus viviendas, toda vez que durante años se produjo un importante deterioro y abandono estatal vinculado al mantenimiento edilicio (falta de funcionamiento de los ascensores, escaleras en mal estado o en peligro de derrumbe, etc.), sumado a ciertas prácticas urbanas vinculadas a los usos y apropiaciones del espacio público contrarias al proyecto inicial (por ejemplo: cierre de ciertos accesos mediante la construcción de muros o rejas).

En cuanto a la organización administrativa establecida por el Reglamento de Copropiedad y Administración del Conjunto Urbano Soldati (RCA), se establecieron tres instancias de gobierno: 1) Consorcio General: abarca la totalidad de los edificios del conjunto, cincuenta (50) edificios altos y sesenta y nueve (69) bajos; 2) Consejo de Administración sectorial: abarca los subconsorcios correspondientes a cada uno de los edificios; y 3) Consejo de Administración Sectorial de Nudos: abarca los distintos subconsorcios sectoriales que participan de los doce (12) nudos o circulaciones verticales mecánicas de los edificios altos.

De la evaluación de la estructura administrativa establecida por el RCA, surge que su centralización y su escala sobredimensionada complicaron su gestión y puesta en marcha. En este sentido, no se tienen registros que el consorcio haya contado con un administrador general, provocando que la mayoría de los edificios asumieron precariamente la administración de los subconsorcios y de los nudos.

El Conjunto Urbano Soldati se concibió con el criterio de “estructura edilicia única”, para una gestión administrativa centralizada. Como consecuencia de la imprevisión en el proyecto de un modo apropiado de administración, surgieron serias dificultades de implementación que aún hoy imposibilitan un mantenimiento adecuado. Ello contribuyó al deterioro prematuro, por lo que el Conjunto ha sido declarado “en estado de emergencia habitacional” por el Poder Legislativo de la Ciudad, debido a los riesgos emergentes de su actual situación, tal como se expuso en los acápite precedentes.

En líneas generales, las unidades funcionales que forman parte del Conjunto Urbano Villa Soldati se encuentran en pésimas condiciones de habitabilidad, al igual que los espacios comunes de los edificios que conforman los nudos característicos de este complejo de viviendas.

En esta Defensoría son recurrentes las denuncias que presentan problemáticas vinculadas con el deterioro y falta de mantenimiento del complejo. Existen edificios enteros cuyos administradores o vecinos particulares denunciaron la falta de suministro del servicio de gas natural, ya que al tener cañerías obsoletas, la empresa prestataria –Metrogas S.A.– realizó la interrupción del mismo, y muchos de los edificios que cuentan con consorcios constituidos no poseen los recursos económicos suficientes para efectuar la reconexión del servicio. Como ejemplo de ello, es dable traer a consideración que en el marco de la Actuación 1936/14 se recibió la denuncia de una vecina que reside en la Torre 59, Nudo 4 del Conjunto Urbano que nos ocupa, quien manifestó que el servicio de gas natural de su edificio había sido interrumpido el pasado mes de abril de 2014, debido a diversas irregularidades en la conexión. Tanto la denunciante como el administrador del edificio indicaron que, a partir de una denuncia por escape de gas, la empresa prestadora del servicio constató una pérdida en la prolongación interna y en el nicho correspondiente a la sala de medidores, razón por la cual procedió a clausurar el gabinete de gas y la conexión en treinta y seis (36) departamentos del edificio donde habitan 40 familias. Asimismo, señalaron que la mayor parte de las viviendas no se encuentran escrituradas, detentando el organismo su titularidad dominial.

Esta situación fue puesta en conocimiento del IVC por los vecinos, mediante la Nota N° 2082/IVC/2014, quienes le solicitaron al organismo que dispusiera las medidas conducentes a efectos de reparar las irregularidades mencionadas. En respuesta a un pedido de informes oportunamente remitido por esta Defensoría, ese Instituto manifestó que “...tiene previsto comenzar los trabajos consistentes en el tramo del regulador hasta los medidores y su posterior gestión ante Metrogas para la restitución del servicio a partir del día 4 de junio del corriente con la siguiente modalidad efectuando la provisión de materiales el Consorcio y la mano de obra provista por el área...”.

En virtud de la respuesta recibida, esta Defensoría realizó una verificación en el edificio en cuestión –el día 23 de junio de 2014– a efectos de inspeccionar el estado en que se encontraba y constatar si se habían iniciado las obras conforme lo manifestado por el IVC. En dicha oportunidad se observó que en el acceso al edificio, la empresa Metrogas S.A. había realizado trabajos en atención a la detección de una pérdida del fluido, como así también, había procedido al retiro de los reguladores de media a baja presión, para suministro interno al inmueble. Asimismo, personal técnico de esta Defensoría señaló que a efectos de retornar la habitabilidad de las unidades funcionales, con la consiguiente rehabilitación del suministro de gas natural por red, el IVC debería contemplar la realización de los trabajos encomendados por la empresa Metrogas S.A. en su intimación realizada al momento del corte del servicio en el edificio que nos ocupa.

Conforme la información suministrada por la vecina, el Instituto de Vivienda se habría presentado en el edificio en que reside, haciéndose responsable de la construcción de una nueva sala de medidores y nicho; razón por la cual algunas unidades comenzaron a contar nuevamente con el servicio de gas. Sin perjuicio de ello, afirmó que no todos los vecinos cuentan con el servicio.

Resulta importante destacar que la excesiva demora en que incurrió la Administración para intervenir en la problemática narrada derivó en dejar a los residentes del edificio sin suministro de gas natural por más de nueve (9) meses, lo que importa un flagrante incumplimiento a las obligaciones que pesan sobre ese Instituto.

Otra de las situaciones recurrentemente denunciadas por los vecinos es la precariedad edilicia en que se encuentran los espacios comunes del Conjunto Urbano Villa Soldati. En el marco de la Actuación 5244/13, una vecina del Nudo 4, Edificio 94 manifestó que el edificio en que reside exhibe espacios comunes, como escaleras, pasillos y ascensores en grave estado de deterioro, así como también denunció que existían desprendimientos de mampostería en dichos sectores, situación que importa un grave riesgo para los moradores y transeúntes.

La denunciante puso en conocimiento de ello al IVC, mediante las Notas N° 1023/IVC/2013 y 5199/IVC/2013; razón por la cual desde esta Defensoría del Pueblo se remitió un oficio a ese organismo, mediante el que se requirió que informara el tratamiento dado a las notas presentadas por la requirente, y que dispusiera la realización de un relevamiento técnico en el edificio; y en caso de corresponder, arbitrara los medios necesarios a efectos de proveer una solución a la

problemática. Sin embargo, dicha petición no fue respondida por la Administración.

En mérito a la gravedad de lo denunciado, esta Defensoría realizó una verificación técnica en el Edificio 94, Nudo 4 del Conjunto Urbano Soldati, mediante la que se constató el estado de los espacios comunes, tales como núcleos verticales (escaleras y ascensores), y conectores (pasillos) entre torres de edificios.

En oportunidad de la inspección técnica, esta Defensoría verificó que, en cuanto a los ascensores, el edificio contaba con seis (6) equipos de ascensión vertical, de los cuales sólo uno (1) se encontraba en funcionamiento para abastecer a la totalidad de las torres que componen el nudo, lo que claramente resultaba insuficiente, tomando en consideración que cada una de ellas cuenta con nueve pisos altos. A mayor abundamiento, el ascensor que se encontraba en funcionamiento presentaba pésimas condiciones de mantenimiento, mientras que algunos de los que estaban en desuso no contaban con los motores, cables, ni poleas de tracción.

Con respecto a las escaleras, se verificó que las mismas eran de alzadas y pedadas de hormigón prensado, y que sus vigas laterales de calce de los escalones se encontraban realizadas en hormigón armado in situ. Las mismas no poseían doble pasamano, ni cinta antideslizante en las pedadas de los escalones. Los técnicos advirtieron durante la verificación que los hierros de la estructura de las vigas de anclaje de los escalones y la perfilería de sujeción de los escalones a las vigas laterales presentaban un avanzado estado de oxidación. Según los expertos, este prominente deterioro es producido por la falta de mantenimiento preventivo de la escalera propiamente dicha, como así también, de sus muros pretensados laterales, y sus aventanamientos.

En relación a los muros pretensados, laterales y de cerramiento de las escaleras, se constató que los mismos se encontraban en pésimo estado de conservación, presentando aberturas en las uniones de las placas verticales de cerramiento, las que provocan filtraciones hacia su interior y pasaje de humedades hacia los pisos inmediatos inferiores. Esto explicaría la oxidación que presentan las estructuras de sostén y guía de las placas de cerramiento. Es necesario tener en cuenta que dichas placas se encuentran instaladas a una altura aproximada de 30 metros, lo que configura un riesgo potencial para los habitantes del complejo.

Por otra parte, se verificó que los pasillos que conectan los distintos edificios que componen el nudo se articulan a partir de baterías de núcleos verticales, y presentaban idénticas características que las expuestas anteriormente. En estos conectores se constató, al igual que en la totalidad de las superficies comunes del complejo habitacional, la falta de mantenimiento preventivo, que se manifestaba por el estado de sus muros, con humedades y falta de revoques.

En similares condiciones de mantenimiento los técnicos encontraron los aventanamientos y el adintelamiento de las aberturas, presentando los primeros unos vidrios rotos con peligro de desprendimiento, mientras el otro, oxidación en su estructura. En este sentido, el estado de los adintelamientos verificados podría ser la explicación de las fisuras encontradas en algunos muros a ese nivel. Asimismo, se observó el estado de corrosión de los marcos de las ventanas, llegando uno de ellos a no contar con materiales de sujeción del vidrio. En ambos casos implicaban riesgos potenciales de accidentes hacia los moradores y habitantes del complejo habitacional.

En virtud de la verificación técnica realizada, los expertos sostuvieron que, a efectos de retornar la habitabilidad y seguridad de las superficies comunes del edificio, el IVC debería contemplar la factibilidad de poner en valor las superficies de uso común verificadas en el Nudo 4 del Conjunto Urbano en cuestión.

Otro caso paradigmático que refleja el bajo nivel de efectividad verificada en la implementación del Programa de Rehabilitación y Puesta en Valor de los Conjuntos Urbanos es el planteado en la Actuación 4298/13, iniciada por un vecino del Edificio 24, quien denunció irregularidades en las cañerías de agua.

El denunciante manifestó que en el año 2007 el IVC inició obras de reparación de cañerías de agua en su vivienda, pero que hasta la fecha no las había concluido. Refirió que la empresa contratista realizó las tareas de forma defectuosa y desprolija, en tanto a simple viste podían observarse pérdidas de agua en las cañerías recientemente instaladas (lo que provocó el desprendimiento de la pintura), así como una gran cantidad de baches en los muros, que quedaron expuestos sin revoque.

En relación con lo expuesto, el IVC informó que la empresa contratista se había comprometido a realizar a la brevedad las reparaciones solicitadas. En el mes de agosto de 2012, ese organismo

informó que “(...) las obras (...) son llevadas a cabo por diferentes áreas del IVC y dependiendo de la necesidad se realizan con personal propio o con la contratación de empresas (...) conforme los presupuestos autorizados”. Asimismo, señaló que “(...) ha efectuado una verificación del inmueble (...) se confeccionó un Informe Técnico dando cuenta de las reparaciones que habría que realizar sugiriendo hacerlas con Mano de Obra propia y materiales provistos por el Organismo (...)”. Es decir, ante la falta de contralor de las tareas encomendadas a la empresa contratista por parte del Instituto de Vivienda, las consecuencias económicas de la omisión fueron trasladadas al denunciante (aporte de la mano de obra), quien por escasez de ingresos no se encontraba en condiciones de asumir los costos que implicaría la reparación de las deficiencias edilicias que ha dejado la Administración en su vivienda.

Ello así, esta Defensoría solicitó al IVC que remitiera copia del Informe Técnico realizado en la vivienda del denunciante, e informara las razones por las cuales las reparaciones sugeridas aún no habían sido ejecutadas. Asimismo, se le requirió que concluyera las obras de reparación en la unidad, a efectos de brindar las condiciones de habitabilidad y seguridad adecuadas. En respuesta a ello, la Subgerencia de Rehabilitación y Renovación Urbana del IVC manifestó: “(...) el Área procederá a ejecutar las tareas correspondientes a fin de dar acabada respuesta a la solución de las patologías planteadas (...)”. De este modo, el IVC no sólo reconoció la problemática sino que, además, se responsabilizó por su resolución. Sin perjuicio de ello, a la fecha, este compromiso no ha sido cristalizado.

En razón de ello, este organismo de protección de derechos realizó una verificación técnica en el inmueble del denunciante, mediante la que se constató que la tapa de la cámara de inspección instalada en el pasillo de ingreso se encontraba colocada de manera defectuosa debido a su falta de estanqueidad, ya que desde la misma se visualizaba la salida de vapores y/o gases que provenían de dicha cámara. Asimismo, se visualizaron rastros de trabajos efectuados en las instalaciones, sin haber concluido aún con la reposición de solado, ni el sellado de la cámara. Se constató también el desprendimiento y mal estado de algunas placas de revestimiento en el cielorraso de la cocina, como así también, el mal estado de la instalación de provisión de agua (fría y caliente), y la falta de terminación de trabajos de obra comenzados y realizados oportunamente por la empresa contratista, los que aún no se encontraban concluidos.

Es de destacar que, conforme lo hasta aquí expuesto, el IVC es el responsable por el mantenimiento del Complejo Habitacional Soldati. La ausencia estatal y la falta de ejecución de las tareas pertinentes para la rehabilitación edilicia integral del complejo, así como la falta de control de las tareas que encomienda a las empresas contratistas, derivaron en el desmejoramiento del Conjunto Urbano. Vale decir que, sin perjuicio que el Programa de Rehabilitación y Puesta en Valor de Conjuntos Urbanos lleva años en ejecución, a la fecha, las condiciones edilicias del Conjunto Urbano demuestran la falta de mantenimiento y la ineficacia de las intervenciones parcializadas. Asimismo, es primordial contar con una gestión administrativa técnicamente idónea, financieramente responsable y administrativamente eficiente, con la plena y responsable participación de los usuarios para la planificación del mantenimiento, las reparaciones y mejoras del cuerpo edilicio. Ello constituye una de las premisas que contribuiría a un uso más eficiente de los recursos disponibles, a prolongar la vida útil del complejo y a brindar una mayor satisfacción de uso a las aspiraciones de los usuarios.

6.2. Conjuntos Urbanos construidos en el marco de los procesos de urbanización: Villa 17 (Barrio Pirelli) y Villa 1-11-14

Las construcciones de viviendas colectivas en Complejos Habitacionales dentro de las villas comenzaron a pensarse a partir del surgimiento del Programa de Radicación y Solución Integral de Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios, creado en el año 1984 mediante la Ordenanza 39753. En contraposición a la política erradicadora del período anterior, este programa se proponía como objetivo transversal compatibilizar el espacio ocupado por las villas a las normas urbanas existentes, a través de mejoras físicas, y ajustar el espacio ocupado por éstas a las normas de edificación y planificación urbana. De este modo, se planteaba como necesario proveer de infraestructura y equipamiento comunitarios, abrir calles, lotear e identificar aquellas viviendas que podrían mejorarse, diferenciándolas de aquellas que serían irrecuperables, con el

fin de construir nuevas viviendas (colectivas e individuales), tanto para las familias que habitaban las casas más deterioradas, como para aquellas afectadas por aperturas de calles y construcción de equipamiento comunitario.

Entre los años 1992 y 2008 se construyeron viviendas individuales y colectivas distribuidas en complejos habitacionales de mediana altura y densidad, en zonas libres dentro del perímetro de las villas. Durante ese período se erigieron un total de dieciséis (16) Complejos Habitacionales que incluían dos mil ochocientos treinta y siete (2.837) unidades de vivienda, cuyos destinatarios fueron –en su mayoría– residentes de villas y núcleos habitacionales transitorios cuyas viviendas habían sido afectadas en virtud de las acciones ejecutadas en el marco del Plan de Urbanización (como ser la liberación de manzanas y apertura de calles). La construcción de estos complejos habitacionales fue realizada a través del “Programa de Radicación e Integración de Villas” en los mismos predios en que se emplazaban las villas, promoviendo una relocalización in situ y la urbanización integral mediante la regularización dominial, asegurando a cada familia la tenencia segura de la tierra y el acceso a los servicios básicos a través de la provisión de infraestructura (cloacas, agua, red eléctrica, gas natural y desagües).

Sin embargo, esta Defensoría del Pueblo ha recibido numerosas denuncias de habitantes de complejos habitacionales construidos en las villas que reclamaban debido a serias deficiencias edilicias, falta de infraestructura básica, hacinamiento y falta de mantenimiento de estos edificios, a pesar de tratarse de inmuebles con un corto plazo de existencia.

En el marco de la Actuación 4133/12, este organismo de protección intervino en el caso de un complejo habitacional de ciento sesenta y ocho (168) viviendas construidas en la Villa 17 de esta ciudad, mediante el Programa de Regularización y Ordenamiento del Suelo Urbano (PROSUR Hábitat). En dichos actuados, los residentes del complejo denunciaron deficiencias edilicias y déficit en la provisión de los servicios básicos, particularmente con relación a la red de gas natural y electricidad, en tanto aún se encontraban con luz provisoria de obra y sin el servicio de gas correspondiente. El deficiente conexionado de electricidad provocaba reiteradas interrupciones en el suministro de agua potable, en tanto las bombas de agua no funcionaban con regularidad. Asimismo, los moradores reclamaban que sus departamentos tenían problemas de filtraciones de humedad, rajaduras en los muros y desprendimientos del revestimiento de los solados.

En virtud de ello, esta Defensoría efectuó dos verificaciones oculares en un lapso de tiempo de catorce meses entre una y otra en las que se constataron las deficiencias denunciadas por los vecinos y otras detectadas por el personal técnico. En ambas oportunidades, la falta de intervención de la Administración se tornó visible, omisión que ponía en riesgo la seguridad de la población frente a la precariedad de los servicios. En igual sentido, el incumplimiento del Ejecutivo local retrasó el proceso de regularización dominial de las unidades habitacionales, siendo en este caso obligación indiscutible del Estado asegurar que las viviendas reunieran condiciones mínimas de habitabilidad, con los servicios básicos en perfecto estado de conexión y funcionamiento.

Si bien los vecinos coinciden en que los procesos de relocalización les han permitido mejorar sus condiciones materiales de habitabilidad, continúan manifestando una gran disconformidad hacia esta política pública implementada por el IVC y la Corporación Buenos Aires Sur S.E., expresando en muchos casos que “estaban mejor en la villa”. En este sentido, el deterioro prematuro de las viviendas y de los espacios comunes está condicionado por diferentes aspectos que no fueron contemplados en la planificación y ejecución de la política de urbanización de las villas, sumado a las irregularidades en la implementación de la operatoria de construcción y adjudicación de inmuebles.

Por un lado, esta política pública se limitó solamente a cubrir una necesidad material sin incorporar las construcciones simbólicas que los sujetos producen y reproducen en torno a su hábitat, priorizando la construcción de una mayor cantidad de viviendas al menor costo, sin preocuparse por la integración a la Ciudad ni por la sustentabilidad del hábitat. Por otro lado, la mayoría de las adjudicaciones de las viviendas fueron realizadas en forma arbitraria, irregular y sin planificación previa, llevando adelante acciones como: forzar enroques asignando unidades a familias que no estaban interesadas en ser relocalizadas y excluyendo a otros necesitados de vivienda que pugnaban por el cambio habitacional; demorar los plazos entre el relevamiento poblacional de los beneficiarios hasta el momento de la adjudicación, generando que muchos de los requisitos exigidos se hallaran desactualizados; así como no contemplar el

crecimiento vegetativo con relación a las dimensiones de las viviendas, teniendo en cuenta la escasa posibilidad de ampliación, sobre todo al tratarse –en gran parte– de inmuebles poco sustentables y con valorización inmobiliaria decreciente; entre otras.

De este modo, el diseño de las viviendas no se adecuó a las necesidades de los beneficiarios, dificultando la apropiación simbólica de las nuevas viviendas, en las cuales los habitantes debieron desplegar nuevas prácticas sociales y estrategias laborales. A título ilustrativo, es menester mencionar que algunos vecinos relocalizados han instalado negocios en el interior de los inmuebles, ante la imposibilidad de insertarse en el mercado laboral, destinando uno de los cuartos como espacio de trabajo, disminuyendo así la cantidad de ambientes disponibles; en otros casos, se han utilizado los espacios comunes de los complejos para estacionar los carros utilizados para el trabajo de recolección de residuos, o incluso como sector para caballerizas.

Mediante las Actuaciones 3405/09, 1427/12, 1428/12 y 1429/12, esta Defensoría tuvo oportunidad de intervenir en el caso de un grupo de vecinos que denunciaron la adjudicación “transitoria” de viviendas realizada en el año 2009, en el Complejo Habitacional denominado Bonorino III, que fuera construido por el IVC en la Villa 1-11-14. Estas familias iban a ser trasladadas originalmente a otros inmuebles construidos por ese organismo, pero al haber sido intrusados, la Administración decidió relocalizarlos “transitoriamente” en el Complejo Bonorino III, con la promesa de adjudicarles los inmuebles que les correspondían en primer lugar, una vez resuelta la problemática de la usurpación de las viviendas. Sin perjuicio de ello, pasados cinco años de la mudanza, la transitoriedad se tornó definitiva.

Resulta imperante advertir que la relocalización de las familias al Complejo Bonorino III tuvo lugar sin contemplación alguna de las particularidades de los grupos familiares (como ser su composición, cantidad de integrantes, edades, problemas de salud, etc.). A mayor abundamiento, amparados en la transitoriedad de las mudanzas, el Estado local omitió todo tipo de intervención en materia de reacondicionamiento y mantenimiento de los edificios, a fin de garantizar la habitabilidad y seguridad de la población. No huelga recordar que en este caso en particular, la totalidad de las unidades funcionales pertenecen al Estado, siendo el titular dominial del cien por ciento de las viviendas; razón por la cual –en este caso– la conformación de un Consorcio de Administración en el edificio resulta de su exclusiva responsabilidad.

Por otra parte, la función social que caracteriza el accionar del IVC no se agota con la construcción de los complejos y la adjudicación de las unidades de vivienda a los beneficiarios; sino que es responsable, además, del mantenimiento de esas edificaciones hasta tanto tenga lugar la creación de los Consorcios de Administración, cuya conformación es –en parte– obligación del IVC en virtud del Programa de Atención Integral a los Consorcios.

Asimismo, la mayoría de los complejos urbanos construidos en las villas fueron entregados con recepción de obra provisoria y sin infraestructura, resultando para los habitantes en una incertidumbre acerca de la identificación de cuál es el organismo con competencia para intervenir. En este sentido, el ejecutivo local no ha diseñado una política clara de intervención frente a estos complejos, tanto en lo que respecta a los problemas constructivos como en la organización consorcial, sufriendo una suerte de abandono estatal desde el momento en que fueron entregadas las viviendas.

Con relación a ello, en virtud de una denuncia realizada en el marco de la Actuación 3852/13, mediante la que se ponían en resalto los problemas estructurales y el desprendimiento del material constitutivo de una de las viviendas que conforman el Complejo Bonorino, el IVC informó mediante una misiva remitida a este organismo que “(...) la obra en cuestión cuenta con recepción provisoria del 29/04/2009 (...) A partir de esa fecha comenzó a regir el plazo de garantía de seis meses, dentro del cual no se recepcionó en dicha área denuncia alguna de averías en el conjunto urbano en cuestión (...) atento el tiempo transcurrido, el mantenimiento edilicio debería ser afrontado por el consorcio del edificio”. En razón de las denuncias presentadas por la vecina interesada y las manifestaciones vertidas por el IVC, desde esta Defensoría del Pueblo se realizó una verificación técnica, mediante la que se constató el estado de gravedad en el que se encontraban tanto el inmueble de la denunciante, cuanto el resto del Conjunto Urbano. En dicha oportunidad, se visualizaron situaciones de riesgo que comprometían la seguridad del inmueble y la de los usuarios.

A mayor abundamiento, es importante destacar que el inmueble en cuestión no contaba con recepción definitiva de obra, a pesar de haber sido adjudicado a los vecinos de la Villa 1-11-

14 hacía más de cinco años. En igual sentido, es dable advertir que ninguna de las unidades que conforman el Conjunto Urbano Bonorino III ha sido escriturada, razón por la cual, continúa en cabeza del IVC no sólo la titularidad dominial del mismo, sino la responsabilidad absoluta de ejecutar las acciones tendientes a la reparación, reacondicionamiento y mantenimiento del complejo habitacional y la obligación de propender a la conformación de un Consorcio de Administración.

Al respecto, es imperante tener en cuenta que, en este caso en particular, la forma en que fueron adjudicadas las unidades de vivienda por el Estado local, la situación de vulnerabilidad social que atravesaban algunas familias, los conflictos suscitados entre los adjudicatarios originales y aquellos que usurparon las viviendas, entre otros factores, sumado a los vicios constructivos y las falencias con que fueron entregados los inmuebles, obstaculizaron y continúan obstaculizando la organización consorcial de los residentes de estos edificios, así como el sostenimiento del hábitat comunitario que exige la normativa que rige en estos Conjuntos Urbanos. De este modo, este conjunto de problemáticas debieran ser debidamente atendidos a través de un trabajo permanente y continuo por parte del IVC, a fin de paliar la situación de precariedad y abandono que presentan la mayoría de estos complejos.

6.3 Casos recientes de Conjuntos Urbanos por relocalización: Barrio Padre Mugica y Complejo Habitacional ubicado en Lacarra y Gral. Francisco Fernández de la Cruz

En el marco de las relocalizaciones que se efectuaron mediante el Plan Integral de Saneamiento Ambiental de la Cuenca Matanza-Riachuelo (PISA), implementado por la Autoridad de la Cuenca Matanza-Riachuelo (ACUMAR), un número importante de la población que habitaba en las villas y asentamientos de la Ciudad de Buenos Aires situados a la vera del Riachuelo fueron trasladadas a distintos complejos habitacionales ubicados en la zona sur de la Ciudad. Será analizado en este informe cuáles fueron las condiciones edilicias en que fueron entregadas las nuevas viviendas, así como también la situación habitacional en la que se encuentran en la actualidad, tomando como parámetros de análisis el Complejo Habitacional Barrio Padre Mugica y el Complejo Habitacional ubicado en la intersección de las avenidas Lacarra y Gral. Francisco Fernández de la Cruz de esta ciudad.

6.3.1 Complejo Habitacional Barrio Padre Mugica

Este nuevo Conjunto Urbano (situado en la intersección de las calles Castañares y General Paz de esta ciudad) presenta diversas particularidades que merecen ser analizadas: por la titularidad dominial de los terrenos en que fue emplazada la construcción; por el organismo que financió la obra; y, por la falta de unicidad en cuanto al organismo responsable del mantenimiento y reparación del conjunto.

En dicho complejo fueron trasladadas familias del entonces asentamiento denominado “El Cartón”, que había sufrido un incendio en el año 2007 y en el que se destruyeron totalmente sus viviendas. Posteriormente fueron relocalizados grupos familiares del asentamiento “Agustín Magaldi” y de la Villa 21-24, afectadas a la causa “Mendoza”, quedando por relocalizar otras familias de esta última villa.

Previamente, se expuso el plexo normativo civilista en relación a las responsabilidades por la ejecución de las obras de construcción de inmuebles, plazos de garantía y vicios sobrevinientes, lo que permitirá comprender el entramado de competencias que caracteriza este Conjunto Urbano, toda vez que –como se verá a lo largo del presente acápite- son numerosos los organismos responsables solidariamente de reparar y/o garantizar la reparación de las deficiencias edilicias, las que comprometen la seguridad de los moradores, a pesar del escaso tiempo transcurrido desde su construcción.

Al respecto, corresponde hacer un análisis previo de los convenios suscriptos por el IVC con relación a la financiación de las obras de construcción de este complejo habitacional. Con fecha 26 de marzo de 2008, la Fundación de Madres de Plaza de Mayo, el IVC y la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Gobierno Nacional suscribieron el Convenio Particular de Financiación, dentro del marco del Programa Federal de Construcción de Viviendas, Subprograma

Federal para el mejoramiento del Hábitat Urbano, Obras por Administración, para la construcción de setecientos ochenta (780) viviendas Barrio Padre Mugica. Conforme los términos de dicho convenio, la Fundación se comprometía a construir las setecientos ochenta (780) viviendas, mientras que la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda debía realizar la recepción final de la obra y entregar las unidades al IVC, para que el mismo las adjudicara según la normativa vigente. Conforme los términos del Convenio Particular de Financiación –cláusula décimo cuarta–, la Fundación Madres de Plaza de Mayo asumía la responsabilidad por los trabajos realizados en forma amplia, en los términos de los artículos 1646, 1647 y 1647 bis del Código Civil. Se estableció, además, que la responsabilidad total sobre los trabajos corría a cargo de la Fundación, quien también sería responsable por la suficiencia, estabilidad, calidad y seguridad de todas las operaciones, métodos y procedimientos constructivos, materiales, herramientas y equipos a utilizar, montajes y desmontajes de maquinarias, etc. Asimismo, dicha Fundación asumió la responsabilidad total por los plazos de ejecución de la obra, volúmenes, calidad constructiva, y la correcta funcionalidad de la misma.

En el mes de septiembre del año 2009, la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda suscribió un Acta Acuerdo con la Subsecretaría de Obras Públicas de Nación, mediante la cual esta última asumía la responsabilidad de intervenir en las decisiones, acciones y obligaciones de la obra de construcción del Barrio Padre Mugica, aprobando a su vez, la modalidad de entregas parciales y aprobaciones provisorias de obra.

Posteriormente, en fecha 29 de marzo de 2012, la Fundación Madres de Plaza de Mayo suscribió con la empresa SENTRA S.A. un Convenio de Cesión y Transferencia de derechos y obligaciones asumidas en el Convenio Particular de Financiación antes mencionado.

En fecha septiembre del año 2013, la empresa SENTRA S.A. entregó a la Subsecretaría de Obras Públicas sesenta (60) unidades de vivienda, que dicha Subsecretaría recibió en forma provisorio y con observaciones de índole edilicio que se anexaron al Acta de Recepción y Entrega Provisoria Parcial suscripta oportunamente. Estas unidades se sumaban a las trescientas (300) ya recibidas, ubicadas como Platea 2 del Plano General de Urbanización del Barrio Padre Mugica. Según los términos del Convenio Particular de Financiación citado, dicha Subsecretaría entregó a su vez –en forma parcial y provisorio– las sesenta (60) viviendas al IVC, quien no asumió responsabilidad alguna por los vicios aparentes y/u ocultos que presentaren dichos inmuebles. Las partes manifestaron expresamente que tales vicios, tanto los que existieren en espacios propios como comunes de los edificios, serían reparados por la empresa SENTRA S.A., a sus costas. Asimismo, el IVC acordó que la recepción provisorio parcial no implicaba una validación técnica de su parte respecto de la calidad, estabilidad, seguridad o funcionalidad de lo ejecutado por la empresa. Sin perjuicio de ello, cabe destacar que en la cláusula séptima del Convenio Particular de Financiación, el IVC se comprometió a efectuar el control y medición respecto al estado de avance de la obra.

Por otra parte, mediante el Registro 1709/MGEYA/2009, el IVC informó cuáles habían sido los desembolsos recibidos del Estado nacional para las obras que mantenía en ejecución ese Instituto con la Fundación Madres de Plaza de Mayo. El total de dinero financiado por el Estado nacional ascendía a la suma de pesos ciento cincuenta y un millones novecientos cuarenta y cuatro mil seiscientos noventa y cinco con 76/100 (\$ 151.944.695,76.-). Sin perjuicio de ello, y complementando el contenido del Convenio Particular suscripto, el Poder Judicial de la Nación ha manifestado que las obligaciones del Estado Nacional (Subsecretaría de Obras Públicas del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación) no son meramente de financiamiento, sino que además debe velar por la reparación de las deficiencias que presenta el complejo. En este sentido, el Juzgado Criminal y Correccional Federal 12, en el marco de la causa Nº 298/2013/20, advirtió que se preveía en cabeza del organismo la realización de inspecciones técnicas y financieras que considerare convenientes para verificar y constatar el adecuado cumplimiento del Plan de Obras y la Curva de Inversión. Asimismo, manifestó el magistrado que el rol de la Subsecretaría excedía al de financiamiento de la obra, incluyendo también el deber y la facultad de inspeccionar lo ejecutado, el de habilitar el uso de fondos y reparos de garantía para afrontar incumplimientos, y el de aceptar redeterminaciones de precio. Tales son las irregularidades edilicias que presentan las diferentes plateas que componen el Conjunto Urbano Padre Mugica, y el riesgo que importa para los moradores, que el Poder Judicial de la Nación ha tomado intervención activa con miras a lograr la rehabilitación del complejo.

Así, en fecha 9 de septiembre de 2013, en el marco de la causa “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional s/ ejecución de sentencia”, se dispuso hacerle saber al IVC, de las circunstancias defectuosas detectadas en las construcciones del predio en que se emplaza el complejo habitacional, a fin de que arbitrara lo necesario para dar solución a las refacciones reclamadas, con el objeto de garantizar a sus habitantes el derecho a la vivienda digna y a la salud.

En fecha 12 de diciembre de 2013 se llevó a cabo un reconocimiento judicial para conocer in situ el estado de situación de las circunstancias defectuosas que presentaba el Conjunto Urbano Padre Mugica. En dicha oportunidad se constató la existencia de filtraciones de agua en los techos de los baños de varias unidades (y en algunas cocinas), que generaron su desmoronamiento o el riesgo del mismo. En algunos casos, las filtraciones escurrían también por la instalación eléctrica, generando aún un mayor riesgo para la integridad física de los residentes. A mayor abundamiento, algunos departamentos no ostentaban servicio de gas en tanto las cañerías se encontraban obstruidas. Ante la falta del servicio de gas, se constató que algunas de las unidades se abastecían con garrafas colocadas en el sector lavadero.

Se constató, asimismo, que algunos departamentos carecían de paneles en las ventanas, debido al vencimiento de los rodamientos de la carpintería de aluminio restando altura y generando así el peligro de caída de las ventanas desde distintas alturas.

Por otra parte, se verificó que los espacios comunes se encontraban ocupados con elementos que eliminaban la seguridad de las paredes baranda. Asimismo, en el techo de una de las torres se visualizó la falta de unos tornillos, lo que podía generar peligro de desprendimiento y filtraciones. En igual orden de ideas, se constató que la losa de una de las torres presentaba una pequeña grieta originada por la caída de todos los desagües sobre la misma.

En lo que respecta a las calles internas del Conjunto Urbano, se verificó la existencia de un sector destinado al acopio de chatarra de grandes volúmenes, cartón y acumulación de basura en cantidad alarmante a lo largo de todas las arterias internas que componen el mismo, las que –entre otras cosas– obstaculizan el libre tránsito por dichos espacios.

Atento la gravedad de lo constatado, en aquella oportunidad se dio intervención al Juzgado Federal en lo Criminal y Correccional 12, quien dispuso intimar al Instituto de Vivienda de la Ciudad, a la Subsecretaría de Obras Públicas del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación y a ACUMAR, para que en el término de 72 horas dieran acabada solución a las cuestiones verificadas durante el reconocimiento judicial y que hacen a la seguridad e integridad física de los ocupantes del predio “Padre Mugica”, debiendo, al vencimiento de dicho plazo, acreditar ante el Tribunal el inmediato retiro de todos los elementos visualizados en los espacios comunes y lo actuado en relación al resto de las cuestiones mencionadas.

Esta manda fue incumplida, por lo que, en fecha 23 de diciembre de 2013, el Juzgado Criminal y Correccional interviniente manifestó:

(...) no han presentado un plan de acción concreto dirigido a que, quien corresponda, subsane y repare la totalidad de las cuestiones asentadas en el acta de la inspección ocular (...) y, teniendo en cuenta que muchas de las situaciones advertidas involucran un riesgo a la salud, la integridad física y/o la vida de los vecinos que habitan el complejo, corresponde disponer las medidas necesarias y conducentes a garantizar la máxima protección de dichos derechos primordiales (...) En este estado de situación, se advierte que la urgencia con que deben atenderse aquellas cuestiones que implican un peligro para los habitantes del complejo, impide el previo despliegue de todos los procedimientos necesarios para discurrir si el origen de cada falencia en particular tiene su causa en un vicio oculto de las obras realizadas por uno y otro ente que sucesivamente participaron de la construcción. (...) Así las cosas, siendo la firma “SENTRA S.A.” quien hizo entrega de las obras, será ella quien deberá atender y reparar todas las falencias constructivas constatadas en el complejo (...).

En virtud de lo expuesto, el magistrado decidió:

(...) impónese a la firma “SENTRA S.A.” la manda de que en el plazo de 30 días y bajo apercibimiento de aplicarle sanciones pecuniarias diarias progresivas, subsane todas las falencias constructivas constatadas en el reconocimiento judicial llevado a cabo por el Tribunal. Asimismo, impónese al Subsecretario de Obras Públicas del Ministerio de Planificación Federal, Obras Públicas y Servicios, la responsabilidad personal e indelegable de arbitrar todos los medios conducentes y necesarios para garantizar el cumplimiento de lo dispuesto (...) Por su parte, impónese al Gerente General del Instituto de

Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires (...), la responsabilidad personal e indelegable de coadyuvar (...) en el cumplimiento total e irrestricto de la carga impuesta. Todos los obligados, (...) deberán acreditar en autos el cumplimiento de las cargas impuestas acompañando los instrumentos que acrediten la efectiva realización de las obras que se orden encargar (...).

El decisorio fue apelado, razón por la cual, en fecha 12 de marzo de 2014, el Juzgado dictaminó confirmando la manda impuesta al Subsecretario de Obras Públicas de Nación y habilitándolo para, en caso de reticencia de la firma SENTRA S.A. –quien debe llevar adelante las tareas de reparación en el Conjunto Urbano Padre Mugica–, subcontratar los trabajos de reparación acudiendo al Fondo de Reparos y Garantías y/o al seguro de caución estatuidos en los contratos de obra y cesión oportunamente suscriptos.

Sin perjuicio de la manda judicial que fue impuesta a la Subsecretaría de Obras Públicas de Nación, la responsabilidad ha sido extendida subsidiariamente a otros organismos, como ser el Instituto de Vivienda de la Ciudad, en el marco de sus competencias y de las obligaciones que fueran originalmente impuestas. Así, en fecha 19 de marzo de 2014, el Juzgado Criminal y Correccional Federal 12 impuso a ese Instituto la carga de acompañar al Tribunal informes que den cuenta del estado de situación actual del complejo habitacional. Agregó, que inexorablemente deberá asentarse la constatación de la totalidad de las obras realizadas y la efectiva reparación de todas las cuestiones asentadas en el acta de inspección oportunamente labrada por los funcionarios judiciales.

Es menester advertir que el Instituto de Vivienda fue el organismo responsable de la adjudicación de las unidades funcionales a cada uno de los beneficiarios. En virtud de ello, su responsabilidad no se limita a las mandas que subsidiariamente el Poder Judicial le impuso, sino que también resulta ser el garante de la entrega de las viviendas en perfectas condiciones de habitabilidad.

Por otra parte, es menester advertir que, a pesar de la intervención judicial, cuyo principal objetivo resultaría ser la garantía del derecho a una vivienda adecuada, la salud y la integridad física de quienes han sido relocalizados en el Conjunto Urbano Padre Mugica, la situación edilicia y ambiental del complejo no se ha modificado, tal como demuestran los resultados de la verificación técnica realizada por esta Defensoría del Pueblo, expuestos en el informe 1623/DATAU/2014.

En dicha oportunidad se constató el estado de los espacios comunes del Conjunto Urbano, como así también, el estado de las unidades funcionales que presentaban algún tipo de anomalía constructiva.

Los edificios se encuentran distribuidos en forma de “peine” con calles internas que hacen a su vez de expansión y espacio común (algunos utilizados como estacionamiento) de las viviendas. Las edificaciones cuentan con planta baja y cuatro (4) pisos altos, con un hall distribuidor a las unidades funcionales, al que llega el núcleo de ascensión vertical (escalera), rematando la totalidad de sus techumbres con chapa acanalada. Cabe destacar que el hall central de distribución a las unidades funcionales cuenta con un hueco de ascensor, pero aún no posee el equipo correspondiente. Por su parte, los medios de ascensión verticales no cuentan con doble pasamanos, ni cinta antideslizante en las pedadas de sus escalones.

En el mismo sentido, se observó la falta de medidas de seguridad de extinción contra incendio (extintores e hidrantes en sus respectivos nichos) en la totalidad de las edificaciones visitadas. Por el contrario, se pudo verificar la colocación de puertas reglamentarias corta fuego en las cajas de escaleras, con apertura de barra antipánico.

En relación a la sala de medidores y tableros eléctricos, se verificó la instalación de medidores y tableros generales en norma, como así también, el mal estado del cielorraso de dicha sala debido al pasaje de humedad desde el piso inmediato superior.

En cuanto a los espacios comunes, se pudo verificar el mal estado, la falta de mantenimiento y el vuelco sin control de desechos (orgánicos e inorgánicos) en las calles internas del complejo habitacional, creando sectores con riesgo potencial de enfermedades para la población que habita el complejo.

Los técnicos realizaron inspecciones en varias unidades funcionales de distintos edificios dentro del complejo. En la primera de ellas, ubicada en José León Suárez 4021, Piso 1º, Dpto.: “5”, se pudo verificar que en la fachada de la vivienda, junto a la instalación de un caño cámara vertical, se había ejecutado una salida de agua, a efectos de abastecer a los caballos que pertenecen a los vecinos, ya que un gran número de habitantes que allí residen se dedican al cartoneo.

Asimismo, la vivienda presentaba signos del pasaje de humedad en el balcón, aparentemente proveniente del piso inmediato superior, o bien, de microfisuras a nivel superior de losa, en su encuentro con el paramento de frente del balcón. En el mismo sentido, se pudo observar la rotura total del lavabo del baño (bacha y pedestal), teniendo como único apoyo un palo sobre el solado.

Otra de las unidades visitadas, sita en José León Suárez 4051, Piso 1º, Dpto.: "5", presentaba mal estado en su instalación eléctrica, toda vez que al momento de la verificación se encontraba con sectores de la misma sin suministro eléctrico, debido a un corto circuito producido en una llave térmica (bipolar 40A) del tablero principal de la unidad.

En el mismo edificio, la unidad lindera (Piso 1º, Dpto.: "6") presentaba un pésimo estado de conservación del cielorraso suspendido del baño, debido al pasaje de aguas servidas de la pileta de piso abierta (PPA) del baño de la unidad inmediata superior, producto del mal estado de las conexiones de descarga por debajo de la losa sobre el primer piso.

En el hall del edificio en que se encuentran estas dos unidades, se verificó la existencia de cajas eléctricas con cables expuestos al alcance de la mano, sin contar dicha caja con la tapa correspondiente.

Por otra parte, se constató el estado en que se encontraba la unidad funcional sita en Zelarrayán 6751, Piso 3º, Dpto.: "13", la que presentaba signos del pasaje de humedad desde sus aventanamientos en el sector living-comedor, debido a la defectuosa colocación del mismo, como así también, el mal estado del cielorraso del baño, debido al pasaje de humedades del piso inmediato superior, aparentemente producto de pérdidas de las cañerías de descarga bajo losa del cuarto piso.

Los técnicos concluyeron que, a efectos de retornar la habitabilidad y seguridad de las superficies comunes de los edificios, así como también, en las unidades funcionales verificadas, la Administración debiera contemplar la factibilidad de la puesta en valor de las superficies de uso común y las viviendas particulares afectadas por las deficiencias edilicias que caracterizan el Conjunto Urbano "Padre Mugica".

La situación en la que se encuentran las distintas plateas que conforman el Conjunto Urbano Padre Mugica demuestra que, a pesar de las obligaciones impuestas judicialmente a los actores involucrados en la construcción y financiamiento del complejo, a la fecha, no se han coordinado las acciones tendientes a la intervención activa en el Conjunto Urbano y a la mejora de las deficiencias edilicias verificadas.

Cabe resaltar, asimismo, que en el caso específico del Conjunto Urbano Padre Mugica, la heterogeneidad de su población resulta ser una característica distintiva, que complejiza la organización consorcial entre los vecinos. Sin perjuicio que a la fecha el inmueble construido no cuenta con Consorcios de Administración formalmente constituidos, algunos vecinos ejercen ad hoc la función de representar a sus vecinos en el reclamo por las mejoras edilicias. Cabe resaltar que tanto la Gerencia Operativa de Regularización Consorcial cuanto la Gerencia de Regularización Dominial informaron que en su planificación anual se encontraba incluido el Conjunto Urbano Padre Mugica, aún cuando el inmueble no cuenta todavía con el certificado final de obra correspondiente.

6.3.2 Complejo Habitacional sito en Av. Lacarra y Gral Francisco Fernández de la Cruz

El Conjunto Urbano situado en la intersección de las avenidas Lacarra y Gral. Francisco Fernández de la Cruz de esta ciudad cuenta con ocho (8) torres de Planta Baja más tres (3) pisos, cada una de las cuales está conformada por diez (10) departamentos, lo que hace un total de ciento ochenta (180) unidades habitacionales.

En este caso, la construcción de las viviendas fue encomendada a la Corporación Buenos Aires Sur S.E. (CBAS), quien a su vez tercerizó la manda adjudicando la obra a la empresa contratista Carlos Nosiglia Construcciones S.R.L. La construcción del Complejo comenzó el 24 de septiembre de 2008 y se estipulaba un plazo de ejecución de trescientos noventa y cinco (395) días. Sin embargo, y en virtud de las demoras incurridas, la obra fue reprogramada, estableciendo un nuevo plazo de finalización el día 30 de junio de 2010.

Las unidades de vivienda construidas estaban destinadas a familias provenientes de distintos barrios que, por diferentes motivos, debieron ser relocalizadas de sus lugares de residencia. Sin

contar con el final de obra correspondiente, en el mes de marzo del año 2011 tuvieron lugar las primeras relocalizaciones, las que estuvieron a cargo del IVC.

En total fueron relocalizadas noventa y dos (92) familias que habitaban en el predio conocido como “La Fábrica”, las que habían sido afectadas por el incendio ocurrido en junio de 2009, que ocasionó la pérdida de sus viviendas y la mayoría de sus bienes. Posteriormente fueron reubicadas treinta y dos (32) familias provenientes del Asentamiento Luján en el marco de la causa “Mendoza”, y otro importante número de grupos familiares provenientes de las villas 1-11-14 y 6 de esta ciudad.

Esta Defensoría tomó conocimiento de las denuncias que caracterizaron los procesos de relocalización y las malas condiciones edilicias que presentaban las unidades de vivienda, en virtud de las Actuaciones 5826/12 y 498/13, en mérito a las cuales se dictó la Resolución 0918/13.

En dicha oportunidad, esta Defensoría puso en resalto las irregularidades que presentaba el Conjunto Urbano; deficiencias que también habían sido constatadas por la Asesoría Tutelar ante la Cámara en lo Contencioso, Administrativo y Tributario 1 de esta ciudad, en el marco de la causa “Mendoza” antes citada. Conforme lo manifestado en aquel entonces por el organismo judicial, se entregaron viviendas sin terminar y que no reunían las condiciones habitacionales necesarias, ya que no contaban con los servicios básicos. En este sentido, la Asesoría Tutelar constató que la electricidad era proveída mediante un Grupo Electrónico (generador de obra), lo que implicaba que se produjeran cortes de luz en forma recurrente, razón por la cual al no funcionar las bombas de agua, se interrumpía el suministro de agua potable; asimismo, se verificó la ausencia del servicio de gas natural. También se detectó la existencia de filtraciones en techos y muros, desprendimiento de mampostería, canaletas pluviales sin la rejilla de desagote correspondiente, rotura y deficiencias en los desagües cloacales, falta de mantenimiento en los espacios comunes y ausencia de luminarias de emergencia y elementos contra incendio.

Las constancias obrantes en los expedientes permitieron que esta Defensoría del Pueblo afirmara que la situación habitacional y edilicia que presentaba este conjunto urbano era crítica, en razón del nivel de deterioro de las unidades de vivienda que lo integran y del conjunto de deficiencias constructivas.

En ocasión de responder los requerimientos cursados por esta Defensoría en relación a las condiciones edilicias del inmueble, el IVC afirmó que no había tenido intervención alguna en la realización de la obra, sino que la misma correspondía a la Corporación Buenos Aires Sur S.E. De este modo, desconoció las obligaciones de contralor que le corresponden sobre las mandas delegadas a esa Corporación y su responsabilidad en relación a la ejecución del Plan de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios en Riesgo Ambiental de la Cuenca Matanza-Riachuelo, creado en el marco de la causa “ACUMAR s/ Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios”, el que estaba orientado a brindar una solución habitacional adecuada a las familias que residían en asentamientos precarios que presentaban riesgo ambiental, tendiendo como prioridad aquellos que se emplazaban a la vera del río Matanza-Riachuelo.

En virtud de las condiciones edilicias que presentaban las unidades de vivienda adjudicadas, esta Defensoría dictaminó que el IVC no había cumplido acabadamente su obligación de garantizar una vivienda adecuada y segura a los grupos familiares relocalizados. Ello sin perjuicio de la responsabilidad directa que le correspondía a la Corporación Buenos Aires Sur, por la falta de finalización de las obras y las deficiencias constructivas detectadas.

En mérito a lo expuesto, esta Defensoría del Pueblo resolvió recomendar al IVC y a la CBAS que, en el marco de sus respectivas competencias, arbitraran los medios necesarios a efectos de realizar las obras de rehabilitación y provisión de servicios básicos que resultaren imprescindibles a fin de garantizar condiciones dignas de habitabilidad de todos los grupos familiares residentes en el Conjunto Urbano. Asimismo, se recomendó a la Secretaría de Hábitat e Inclusión que supervisara y garantizara el adecuado y regular funcionamiento de los organismos que se encontraban bajo su órbita, atento los reiterados incumplimientos en el ejercicio de sus obligaciones.

Surge del análisis de los dos casos testigo traídos a consideración que, a pesar de su escasa antigüedad, estos nuevos complejos habitacionales construidos presentan serias deficiencias edilicias que comprometen la seguridad e integridad física de sus moradores, al igual que los históricos conjuntos urbanos. Esto se debe no sólo a las irregularidades en la ejecución de las obras, sino también a la total ausencia de control por parte de los organismos con competencia

para hacerlo. A mayor abundamiento, la heterogeneidad de la población que es relocalizada en estos inmuebles y la falta de información acerca de sus derechos y obligaciones por parte del Estado torna dificultoso el mantenimiento de los espacios comunes y su organización consorcial, sobre todo teniendo en cuenta la “mixtura social”.

7. Reflexiones finales

En este informe se ha analizado que la política estatal de diseño de viviendas de interés social y conformación de los complejos habitacionales no debiera estar únicamente circunscripta a la construcción y adjudicación de viviendas, sino que también debiera abarcar la obligación de garantizar las condiciones para que los Conjuntos Urbanos sean sostenibles con posterioridad a su inauguración, en beneficio de las generaciones futuras. En este sentido, la brecha existente entre el diseño estatal de estos conjuntos habitacionales y las formas de apropiación se debió, mayormente, a que esta política pública focalizada –inmediata y espasmódica– se limitó solamente a cubrir una necesidad material de vivienda, sin incorporar canales reales de participación de la población, ni contemplar las construcciones simbólicas que los sujetos producen y reproducen en torno a su hábitat.

A su vez, desde el Estado local se ha naturalizado –de cierta manera– que el problema deviene solamente en dar un “techo” y construir la mayor cantidad de viviendas al menor costo posible, sin interesarse por su integración a la Ciudad ni por la sustentabilidad del hábitat. De este modo, el accionar estatal se ha focalizado más en una política habitacional centrada en los aspectos de financiamiento y costo, tratando a las viviendas como mercancías, y desatendiendo el hecho de que la unidad habitacional se vincula con todo un conjunto de actividades urbanas en su disposición espacial. Al respecto, Oszlak sostuvo que el derecho a la ciudad y al espacio urbano no dependían únicamente de la vivienda, sino de actividades sociales y económicas asociadas a la localización de la misma. El hecho de que el Estado concentrara sus esfuerzos de construcción de viviendas populares en terrenos urbanos periféricos de bajo valor inmobiliario, sin diseñar paralelamente políticas para crear espacios de sociabilidad, no sólo contribuyó a un proceso de segregación residencial, sino que incluso terminó promoviendo –aunque sea de manera indirecta– un aislamiento social de los pobres urbanos y una mayor vulnerabilidad social.

En este sentido, hemos analizado que existen factores y procesos sociales relativos al habitar en conjuntos habitacionales de vivienda social construidos por el Estado, que favorecen o dificultan el mantenimiento del hábitat y los procesos de integración a la Ciudad.

Esta Defensoría del Pueblo sostiene que la función social que caracteriza el accionar del IVC no se agota con la construcción de los complejos y con la adjudicación de las unidades de vivienda a los beneficiarios; sino que es responsable, además, del mantenimiento de esas edificaciones hasta tanto tenga lugar la creación de los Consorcios de Administración, cuya conformación es –en parte– obligación del IVC en virtud del Programa de Atención Integral a los Consorcios.

En el caso de los complejos habitacionales históricos, como el Conjunto Urbano Soldati, observamos que la falta de mantenimiento por parte del Estado, la inejecución de tareas para la rehabilitación edilicia integral y las intervenciones parcializadas, entre otras causas, provocaron una paulatina y prematura degradación de los edificios y de los espacios públicos que los componen. Asimismo, llevaron a una cronicidad y emergencia edilicia que difícilmente pueda resolverse con el arreglo de la fachada que hoy lleva adelante el Instituto de Vivienda mediante el denominado “Master Plan Soldati” y la regularización dominial que conlleva el desentendimiento de sus obligaciones de mantenimiento y la responsabilidad que le cabe por tantos años de abandono (casi cuatro décadas).

Por otro lado, respecto a los complejos habitacionales construidos en las villas o aquellos a los que fueron relocalizados numerosos grupos familiares en virtud de la causa “Mendoza”, no debe dejar de resaltarse el cambio que significa para la mayoría de los habitantes que se mudan de la villa a los edificios de departamentos, impacto que genera diferentes apropiaciones del nuevo hábitat vinculadas a las trayectorias de vida, habitacionales y económicas. La transformación y el impacto que produce pasar de vivir en una casa en la villa a un edificio con espacios de uso común, afecta significativamente el uso y posterior mantenimiento de los Conjuntos Urbanos.

Al momento de la constitución legal del consorcio, se les asigna a los vecinos, en el marco de la

Ley de Propiedad Horizontal, una batería de procedimientos para la resolución de los problemas derivados de la conservación, el mantenimiento del edificio y la convivencia de varias familias, haciéndolos responsables de esta persona jurídica que deben crear y a la cual pertenecen, con independencia de los escasos recursos económicos con los que cuentan para afrontar esa responsabilidad.

Asimismo, las historias individuales y/o familiares de acceso a la vivienda, la conformación y caracterización de los barrios, la falta de información respecto a los derechos y obligaciones como habitantes de estos Conjuntos Urbanos, así como la posesión o no de escritura, son factores que confluyen –en la mayoría de los casos– al momento de valorizar el espacio como propio y el sentido de pertenencia. De este modo, es preciso identificar prácticas individuales o comunitarias tendientes al cuidado y mantenimiento del hábitat común, comprender los procesos subjetivos de apropiación, arraigo, apego y valoración residencial que inciden en las prácticas de cuidado o de abandono del hábitat común en los habitantes de los complejos; e identificar y analizar, asimismo, las formas de gestión y acciones llevadas adelante por el Estado con el objetivo de fomentar y acompañar el mantenimiento del hábitat y la integración a la Ciudad a mediano plazo.

Existe, sin dudas, una íntima relación entre la apropiación del hábitat y la participación, lo que a su vez también genera un vínculo con el lugar. En este sentido, es fundamental, desde la intervención estatal reconstituir espacios que favorezcan ejercicios democráticos entre los vecinos, movilizar procesos de apropiación subjetiva y fortalecer las redes sociales en vistas a la autosustentabilidad de su propio hábitat. De este modo, es importante la articulación de los vecinos con el Estado, el que sin la erogación de demasiados recursos, debiera llevar adelante procesos de acompañamiento, a modo de andamiaje, de las comunidades en los nuevos barrios.

Asimismo, es necesario no solo atender un proceso de transición y acompañamiento, sino también contemplar instancias y espacios de cogestión entre lo público y lo privado –el vecino, la comunidad de propietarios–, y el acompañamiento para aquellas familias que puedan alcanzar un nivel de ingresos que les permitan afrontar aquellos gastos comunes de mantenimiento del hábitat.

En virtud de lo hasta aquí expuesto, resulta imperioso pensar la intervención estatal en los Conjuntos Urbanos en torno a cuatro ejes: autoorganización, apropiación positiva, capacitación e información-comunicación. Una correcta planificación estratégica debiera desembocar en el desarrollo de dispositivos de intervención que contemplen las particularidades de cada Conjunto Urbano, así como el mapa de los actores involucrados y el contexto socio-político.

En igual sentido, es ineludible trabajar conjuntamente con los vecinos su responsabilidad social con relación a los problemas que los aquejan, estableciendo así otras lógicas de la relación ciudadano-Estado, vecino-IVC.

Finalmente, teniendo en cuenta que la producción de viviendas en complejos habitacionales creó nuevos problemas que no fueron ni son debidamente atendidos en la actualidad por el Estado (segregación, precariedad, riesgo, inseguridad, etc.), esta Defensoría del Pueblo destaca la necesidad y la importancia de contar con equipos interdisciplinarios para acompañar los procesos de reurbanización, radicación de villas y asentamientos, mejoramiento de barrios o fortalecimiento de la organización para el mantenimiento del hábitat en conjuntos de vivienda social, teniendo en cuenta que en todos estos procesos la participación de la población beneficiaria genera un efecto positivo que facilitará la ejecución de las obras y el futuro mantenimiento de los inmuebles.

8. Bibliografía

AZPIRI, Jorge Osvaldo; HUBERMAN, Carlos E. (2009) “Los vicios en la construcción”, en Obligaciones y Contratos Doctrinas Esenciales, Tomo V; 01/01/2009; 971; LL138, 676; AR/DOC/3492/2009.

CLICHEVSKY, Nora y ABBÁ, Artemio (1980) “Diseño y modo de uso de los conjuntos habitacionales”, en Revista Ambiente, Nº 22. Buenos Aires: mimeo.

CROVAGLIA, Morena (2008) “Aportes a la problemática de los ‘con techo’ en el AMBA”; Equipo Infohábitat - Universidad Nacional de General Sarmiento.

DEMOY, B.; FERME, N. (2010) “La (im)plasticidad de las viviendas sociales y su adaptación a partir de las estrategias de reproducción de sus residentes. Aproximaciones al Conjunto Urbano Sector Polideportivo Ex Villa 1.11.14 del Bajo Flores”. VI Jornadas de Sociología de la UNLP, La Plata, 9 y 10 de diciembre de 2010.

DEMOY, M.B.; FERME, N.; RODRÍGUEZ, M.F.; RASPALL, T. (2011) “Entre la organización y la desorganización. La administración consorcial en el Conjunto Urbano Soldati”. VI Jornadas de Jóvenes Investigadores. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

DUHAU, Emilio y GIGLIA, Ángela (2008) Las reglas del desorden. Habitar la metrópoli. México, Siglo XXI Editores.

DUNOWICZ, Renée; HASSE, Rodolfo (2005) “Diseño y gestión de la vivienda social”; Revista INVI Nº 54; Volumen 20; Agosto 2005; p. 85/103.

DUNOWICZ, R., BOSELLI, T. et al (2000) “90 Años De Vivienda Social en La Ciudad De Buenos Aires”. Editado por el PMH. Impreso por Ediciones de Arte Gaglianone, Buenos Aires, ISBN 950290561X, 2000.

DUNOWICZ, R.(Compiladora), AMARILLA, B., BOSELLI, T., HASSE, R., y ELASCO, E. (2003) El desempeño edilicio: La vida de los edificios en el tiempo. Buenos Aires, Ediciones FADU-ISBN 9502907396.

GENTILINI, Javier (2005) “Sustentabilidad del hábitat en los conjuntos de vivienda social de la Ciudad de Buenos Aires y responsabilidad del Estado frente al régimen legal de propiedad horizontal”. Ponencia presentada en II Congreso Nacional de Sociología, VI Jornadas de Sociología. Buenos Aires PRE ALAS, UBA-FSOC.

GIROLA, María Florencia (2008) Modernidad histórica, modernidad reciente. Procesos urbanos en el Área metropolitana de Buenos Aires: los casos de Conjunto Soldati y Nordelta. Tesis doctoral (Inédita). Buenos Aires.

GREGORINI Clusellas, Eduardo L.; “Contrato de obra en el Proyecto de Código. Lagunas sobre garantías y plazos de prescripción”; LL 2012-E-719; 21/08/2012; AR/DOC/2181/2012.

Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Documentos de Trabajo Nº 66, “Expansión Urbana y Desarrollo del Hábitat Popular en el Área Metropolitana de Buenos Aires”, julio de 2013, p. 69.

Instituto de Vivienda de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; Programa de Rehabilitación de Conjuntos Urbanos - Intervenciones en Desarrollo; diciembre 2003 - marzo 2004.

KAZTMAN, Rubén (2001) “Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos”.

Documentos de Trabajo del IPES / Aportes Conceptuales número 1, p. 23. Montevideo.

LLAMBÍAS J. J. - ALTERINI A. A. (1985) Código Civil Anotado. Doctrina – Jurisprudencia. Buenos Aires, Abeledo Perrot, t. III-B, p. 428, n° 11b.

OSZLAK, Oscar (1991) Merecer la Ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano. Buenos Aires, Humanitas, Estudios Cedes.

RODRÍGUEZ, A; SUGRANYES, A. (2005) “Los con techo. Un desafío para la política de vivienda social”. Chile, Ediciones Sur.

Este informe fue elaborado por Vanina Lekerman y Karina Pose, integrantes de la Dirección de Vivienda y Hábitat de la Subsecretaría de Derechos Sociales.
Coordinación de texto y responsable de contenido: Ana Ferrara.



Defensoría del Pueblo

Ciudad Autónoma de Buenos Aires

