

La ley n° 341: Una operatoria habilitante del derecho a la ciudad para los sectores de menores recursos

María Cecilia Zapata *

Resumen:

La Argentina de las últimas décadas estuvo signada por la expansión indomable de un modelo económico neoliberal marcadamente excluyente, que condenó a amplios sectores de la población a la pobreza. Es en este marco que la emergencia socio-habitacional, si bien es de larga data en el país, cobra inusitada relevancia.

En este contexto, surgen nuevas estrategias habitacionales y fundiarias por parte de los actores más perjudicados. Nuestro país estuvo caracterizado por el avance de una autoproducción social masiva que se manifestó principalmente a través de la expansión de las tomas de tierras periféricas (en el primer y segundo cordón del Gran Buenos Aires) y las ocupaciones de edificios en la Ciudad de Buenos Aires. El acceso por parte de los sectores populares a la vivienda no era objeto explícito de las políticas habitacionales del momento (Herzer, et. al. 1995). Estos procesos del hábitat popular promovieron organizaciones de base y dirigencias vecinales inéditas que ejercitaron una planificación de “abajo hacia arriba”, pergeñadas a partir de las necesidades concretas de los afectados, la capacitación, la organización, la movilización colectiva (Cuenya, 1997: 21) y un reclamo común: el derecho a la ciudad.

El Estado tendió a implementar progresivamente políticas que involucraron estas modalidades producción social del hábitat, incorporando a sectores sociales que no logran satisfacer sus necesidades habitacionales a través de las capacidades de cobertura del mercado.

En este marco, este trabajo tiene como objetivo analizar el Programa de Autogestión para la Vivienda (Ley N°341/964) haciendo hincapié en sus efectos en términos del ejercicio del derecho a la ciudad por parte de los sectores de menores ingresos¹.

* Área de Estudios Urbanos, Instituto de Investigación “Gino Germani”. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. E-mail: ceciliazapata@gmail.com

¹ El análisis que en esta ponencia presenta toma insumos de la tesis de maestría de la autora.

La ley n° 341: Una operatoria habilitante del derecho a la ciudad para los sectores de menores recursos

INTRODUCCIÓN

La producción del suelo urbano (y de la ciudad como tal) es un proceso colectivo en el que puede reconocerse distintas modalidades de apropiación que son socialmente producidas y legitimadas (Clichevsky, 2003). Implica la articulación de procesos sustentados por distintos tipos de actores, que se caracterizan por lógicas diferenciadas en función de los objetivos y prioridades que guían sus procesos productivos, así como por los distintos tipos de recursos con que cuentan (Rodríguez et al., 2007b: 21). Así, la ciudad capitalista es el producto de la interacción compleja y contradictoria de tres lógicas: a) la lógica de la ganancia –donde la ciudad es objeto y soporte de negocios; b) la lógica de la necesidad –impulsada por aquellos grupos y sectores que no logran procurar sus condiciones de reproducción social en el ámbito de la dinámica mercantil-, y c) la lógica de lo público, donde el estado actúa, a través de regulaciones y políticas, proveyendo el sustento para el despliegue de las otras lógicas (Herzer et al., 1994).

Rodríguez et al. (2007b: 21) argumenta que la producción de la ciudad, en su aspecto material, involucra a un conjunto de infraestructuras, soportes y equipamientos que sientan las bases para el despliegue de diversos usos y actividades: residenciales, comerciales, producción de diversos bienes y servicios, etc., que configuran la vida urbana. El paisaje urbano se reestructura entonces de manera dinámica, y en él se plasman espacialmente procesos sociales, económicos, políticos y culturales (de diversa escala), sustentados por actores en pugna, que compiten por la apropiación y la determinación concreta que asumen los contenidos de estos usos de la ciudad. De este modo, la autora afirma que la ciudad y las condiciones sociales de su apropiación y disfrute son social y políticamente producidas. El proceso de producción de la ciudad estuvo encabezado, en los últimos años, por los promotores urbanos que al destacar como valor esencial los usos del suelo y su valor económico, expulsaron y excluyeron a sectores muy grandes de la población de las ciudades al convertirse el suelo en una mercancía escasa, dando lugar a la marginación, dinámicas de degradación y desequilibrio del espacio urbano (Sánchez, s/f: 3).

La conversión de la ciudad en una mercancía al servicio exclusivo de los intereses de la acumulación del capital, dio origen a la aparición del concepto del *derecho a la ciudad* tomando en cuenta el impacto negativo sufrido por las ciudades en los países de economía capitalista. El concepto, que no es nuevo, ha ganado terreno en las últimas décadas –aunque muy insuficiente en sus alcances efectivos- en el debate, las reivindicaciones y propuestas de diversos movimientos populares, sectores académicos y algunas experiencias de gobierno local y nacional.

El derecho a la ciudad problematiza la relación entre espacio público y privado; invita a desnaturalizar y relativizar las bondades del carácter jurídicamente irrestricto de la propiedad privada del suelo urbano en las sociedades capitalistas (Rodríguez, 2009a: 29). Lefebvre (1968) sostenía que entre los derechos básicos de los ciudadanos, junto al derecho de libertad, trabajo, salud o educación se debía incluir el derecho a la ciudad, es decir, el derecho de los ciudadanos a vivir en territorios propicios a la convivencia y ricos en usos diversos, en los que el espacio y los equipamientos públicos sean factores de desarrollo colectivo y individual. El derecho de todos a disfrutar de un entorno seguro que favorezca el progreso personal, la cohesión social y la identidad cultural. Esta concepción del derecho a la ciudad se opone a la deshumanización de las ciudades, y con él se trata de rescatar al hombre como elemento real y principal, como eje de una ciudad que él mismo ha construido durante su historia. El derecho a la ciudad es el derecho de toda persona a crear ciudades que respondan a las necesidades

humanas. El derecho a la ciudad como lo afirma Harvey (2008: 23), no es simplemente el derecho a lo que ya está en la ciudad, sino el derecho a transformar la ciudad en algo radicalmente distinto. Es entonces restaurar el sentido de ciudad, instaurar la posibilidad del “buen vivir” para todos, y hacer de la ciudad “el escenario de encuentro para la construcción de la vida colectiva”. Esta dimensión colectiva del derecho es clave tanto en relación a los mecanismos de reivindicación como para evaluar la situación de este derecho en el conjunto de la ciudad y así como en los diferentes grupos sociales que la componen.

La Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad también recoge este aspecto colectivo de este derecho e implica el “usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social”. En este contexto, el ejercicio pleno de la ciudadanía puede ser identificado con los mecanismos autogestionarios que habilitan a los sectores más vulnerables a participar en el proceso de conformación de la ciudad como así también en la creación de su propia vía de acceso a la ciudad, “con el objetivo de alcanzar el pleno ejercicio del derecho a la libre autodeterminación y un nivel de vida adecuado”.

Como modalidad de ejercicio de dicha ciudadanía, la Carta establece el derecho a que los ciudadanos participen de forma directa y representativa en la elaboración, diseño, implementación y control de las políticas públicas de hábitat, así como también en la gestión del presupuesto de las ciudades, con el fin de garantizar y fortalecer la transparencia de los actos estatales, la eficacia en cuanto a los resultados obtenidos de los programas de gobierno y la autonomía tanto de las administraciones públicas locales como de las organizaciones populares.

Ahora bien, de la brecha que se crea entre las posibilidades y alcances de la producción capitalista, por un lado, y la demanda social de vivienda de los sectores de menores ingresos, por otro, persisten diversas modalidades de producción comprendidas genéricamente dentro de la autoproducción y la producción social del hábitat². Algunas organizaciones sociales que emergieron en el contexto de esta problemática y se constituyeron en actores sociales, tales como el Movimiento de Ocupantes e Inquilinos (MOI), el Movimiento Territorial de Liberación (MTL), el Polo Obrero (PO), las organizaciones villeras tradicionales, o agrupaciones de piqueteros o de cartoneros, y las específicamente aglutinadas por el reclamo de tierra y vivienda, con el tiempo, desplegaron lógicas distintas de interacción con los decisores de las políticas públicas.

Como resultado de esto, progresivamente se fueron ejecutando políticas que involucraron modalidades populares de producción de vivienda, incorporando como beneficiarios a sectores sociales que no lograban satisfacer sus necesidades habitacionales a través del mercado, y en algunos casos, como actores con diversos grados de decisión en la gestión de sus operatorias.

En este sentido, se propone analizar el Programa de Autogestión para la Vivienda –PAV- (Ley N°341/946) llevado adelante por el Instituto de la Vivienda de la Ciudad (IVC) - entendido esta como un nuevo modelo de política pública que incorpora en su ciclo de vida la participación de los sectores beneficiarios de las operatorias- como una herramienta habilitante del ejercicio del derecho a la ciudad por parte de los sectores de menores ingresos de la ciudad.

EL PROGRAMA DE AUTOGESTIÓN PARA LA VIVIENDA

² Los procesos de producción social del hábitat (PSH) son una forma específica dentro del universo de estrategias de autoproducción del espacio urbano ejecutadas históricamente por los sectores de menores ingresos. Según Rodríguez y Di Virgilio, et al. (2007a), refiere a aquellas que tienen en común haber sido concebidas de manera planificada y que son dirigidas y controladas por sus productores/originadores, expresando propuestas de racionalización de la autoproducción “espontánea” de barrios.

El Programa de Autogestión para la Vivienda (reglamentado por la Ley N°341 sancionada el 24 de febrero del año 2000) fue implementado y ejecutado por el Departamento de Autogestión de Viviendas, dependiente de la Subsecretaría de Programas de Viviendas Colectivas de la Gerencia de Créditos del IVC. La Unidad de Gestión del PAV se integró con las Áreas técnica, social, legal-administrativa y económico-financiera.

El PAV tiene por objetivo instrumentar políticas de acceso a la vivienda para uso exclusivo y permanente a hogares de escasos recursos en situación crítica habitacional. Consiste en el otorgamiento de subsidios o créditos de garantía hipotecaria a destinatarios individuales o incorporados en organizaciones colectivas verificables (como Cooperativas, Asociaciones Civiles, Mutuales, todas sin fines de lucro). En este sentido, el Programa cuenta con dos operatorias: i. la operatoria de créditos individuales, para familias de bajos ingresos y ii. la operatoria colectiva.

Esta última operatoria surgió en respuesta a los intereses de las organizaciones sociales vinculadas al hábitat, como lo fueron el Movimiento de Ocupantes e Inquilinos (MOI), la Mutual de desalojados de La Boca y, en menor medida, Comedor Los Pibes y Delegados de la ExAu³. Este tipo de organizaciones se caracterizaron por ser asociaciones autónomas de personas que se unieron de forma voluntaria con un fin común, pero que se diferencian en su régimen jurídico. Sin embargo, cabe resaltar que, no obstante las diversas figuras señaladas, casi la totalidad de solicitudes presentadas en el marco de este Programa fue realizada bajo la forma asociativa de cooperativas⁴.

La Ley n°341/00 concibe a las organizaciones socio-territoriales⁵ como sujetos de crédito con garantía hipotecaria, aunque no como titulares finales de los inmuebles, ya que la escrituración final de las viviendas es individual, a través del régimen de propiedad horizontal, lo que significa que “procesos colectivos organizados y participativos tendrían que retraducirse en destinatarios individuales y pasivos” (Rodríguez; 2007b: 110)⁶. Si bien la modalidad colectiva fue implementada intensamente en los primeros años (entre los años 2002 y 2006), posteriormente fue estancándose progresivamente hasta su virtual paralización por la gestión macrista actual, que se limitó a gestionar las obras ya empezadas.

En alguna medida, la operatoria individual desvirtúa los objetivos de la ley, ya que la autogestión es un proceso necesariamente colectivo, que permite el desarrollo de capacidades y posee un gran potencial transformador, en términos sociales pero también de la vida cotidiana de las personas (Rodríguez; 2009b). Estas contradicciones expresan los límites que el sistema político fijó a las experiencias de autogestión del hábitat en la ciudad y la correlación de fuerzas con las organizaciones sociales involucradas.

Los créditos con garantía hipotecaria que ofrece el PAV son destinados a financiar total o parcialmente, las siguientes operatorias: a) compra o construcción de viviendas económica unifamiliar o multifamiliar; b) compra de vivienda económica unifamiliar o multifamiliar y obras destinadas a ampliación o refacción; c) obra destinada a ampliación o refacción y d) compra de edificio y obras destinadas a su rehabilitación. Adicionalmente, contempla la financiación del pago de honorarios a los profesionales que conforman un equipo técnico

³ A los fines de este trabajo sólo nos interesa profundizar en la modalidad colectiva del Programa.

⁴ Se considera importante recordar que en nuestro país la Ley n°19.219/71 creó el Instituto Nacional de Acción Cooperativa y en 1973 se sancionó la Ley de Sociedad Cooperativa (n°20.337). Esta norma define a las cooperativas como entidades fundadas en el esfuerzo propio y la ayuda mutua que tiene como fin organizar y prestar servicios a sus afiliados y terceros.

⁵ Se utiliza el término “socio-territorial” en referencia a la dimensión territorial que atraviesa a estas organizaciones. Siguiendo a Pérez (1995: 5), en la dimensión local de lo territorial es posible encontrar actores sociales que se definen por una pertenencia territorial intralocal.

⁶ Si bien el concepto de propiedad colectiva para organizaciones sociales se viene, desde hace años, discutiendo en las comisiones de la Legislatura Porteña, aún no se logró ninguna definición al respecto.

interdisciplinario (ETI) para asesorar y acompañar a las organizaciones a lo largo de todo el proceso constructivo y autogestionario.

Según Acha y Verón (2006: 9) los ETI están conformados por un área técnica, un área social, una contable y una legal. Las áreas principales de los ETI son las dos primeras. Los arquitectos del área técnica están a cargo del asesoramiento de la cooperativa en cuestiones relativas al proyecto de vivienda, asesoran sobre la búsqueda y compra del terreno, elaboran los planos, asesoran y muchas veces realizan, la gestión para la aprobación de planos, dirigen, y supervisan la obra, entre otras tareas. Las tareas del área social consisten en la realización de actividades que apunten a la consolidación de los socios de la cooperativa como grupo, vía la realización de talleres capacitación y/o actividades de discusión en materia de autogestión, cooperativismo, participación, entre otros temas (unidades que planifica el área social siguiendo los ejes establecidos por el Programa), la realización del proyecto social que exige el PAV a las organizaciones para ser beneficiarias, el programa de trabajo para las distintas etapas y la realización de informes de seguimiento que deben ser presentados en el IVC. Es decir, el IVC otorgaba a las organizaciones una hipoteca cuyo monto incluye el costo del terreno, el de la construcción de las viviendas y el de la contratación del equipo técnico interdisciplinario.

En cuanto a la población objetivo del Programa, la norma estipula que los ingresos mensuales de los posibles beneficiarios del crédito hipotecario debían superar la línea de pobreza y debe habitar hogares de escasos recursos y encontrarse en situación crítica habitacional. Asimismo, la Ley determinó que ciertas categorías poblacionales y circunstancias sociales deben ser pasibles de un tratamiento privilegiado en términos de prioridad de acceso a la operatoria: (a) pérdida de vivienda a causa de siniestro; b) desalojo con sentencia judicial debidamente documentado; c) estado de salud de uno de los integrantes del grupo familiar que requiera el cambio de las características de la vivienda; d) situaciones de violencia familiar comprobada; e) habiten inmuebles afectados a obra pública; f) familias enmarcadas en procesos de organización colectiva verificables; g) grupo familiar monoparental con hijos menores de edad; h) pareja joven unida por lazos matrimoniales o consensuales con una edad promedio que no supere los 30 años; i) ser ex soldados conscriptos de las Islas Malvinas del Atlántico Sur; y j) ser integrantes del servicio activo de las Entidades de Bomberos Voluntarios). En este sentido, surge de las categorías establecidas que la norma procuró una especial tutela a aquellos hogares que presentan una especial situación de vulnerabilidad habitacional, social y/o económica. Esta previsión legislativa fue concordante con lo dispuesto por el artículo n°17 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que establece el deber del estado local de desarrollar políticas sociales coordinadas para superar las condiciones de pobreza y exclusión.

A pesar de la clara delimitación de la población objetivo del Programa, la determinación del nivel económico de los peticionantes, en la práctica, estuvo a cargo del IVC, a través del establecimiento del ingreso mensual mínimo que percibían los solicitantes. Este nivel de ingreso se relacionaba directamente con el valor del crédito a otorgar (inicialmente de \$42.000 por grupo familiar⁷), dado que se estableció como condición básica que la cuota a pagar por los solicitantes no supere el 20% (veinte por ciento) del ingreso del hogar. Con el objeto de atender posibles irregularidades, la norma estipula en su artículo n°10 la creación de una Comisión de Control, Evaluación y Seguimiento (CCES) del programa, dependiente funcionalmente de la presidencia del IVC. Sin embargo, la misma recién comenzó a funcionar en el mes de septiembre de 2007, celebrando reuniones periódicas con el

⁷ Este monto crediticio se fue actualizando a lo largo de la implementación del programa y de la mano del proceso inflacionario que sufrió el país durante estos años y las modificaciones de las normativas edilicias vigentes así lo impusieron. A diciembre de 2010 el valor del crédito era equivalente \$165.000 por grupo familiar.

objetivo de aclarar dudas y reclamos de las organizaciones en temas relacionados con cuestiones legales y dificultades operativas del programa.

Por último, para Thomasz (2008: 131) el énfasis que el PAV coloca en la participación de las organizaciones sociales en el proceso de edificación de las viviendas y en la autonomía y libertad que gozan para llevarlo a cabo, se ve explicitado en la libertad que tienen las organizaciones de elegir las personas con quienes desean asociarse a los fines de solicitar el crédito, así como la forma asociativa que desean darse (cooperativa u otra) y los profesionales del equipo técnico que los guiará. Eligen libremente la ubicación física de los terrenos o inmuebles a adquirir, y la estética de la obra a realizar, además de la modalidad a que recurrirán para edificarla, dando cuenta de la “construcción de derecho a la ciudad” (y a la centralidad urbana) que esto habilita. Claramente la autora plantea que la gran innovación del Programa radica en la incorporación de organizaciones sociales como “sujetos de crédito” y, en virtud de su carácter autogestionario, el proceso de edificación de las viviendas no es conducido por el IVC (como suele ser en las recurrentes operatorias de “llave en mano”) sino por las organizaciones sociales mismas, aunque con el financiamiento y la “supervisión” de dicho organismo. En este sentido, Szajnberg et al. (2005: 11) argumenta que éste Programa estuvo formulado con una mirada integral del problema habitacional, puesto que además de los recursos económicos y técnicos de seguimiento y monitoreo propios del IVC –a cargo de la CCES- previó la participación activa de los beneficiarios en todo el proceso (administración de recursos y obligaciones, libre elección de las empresas constructoras y los equipos técnicos interdisciplinarios –ETIs-, diseño participativo de las obras, entre otras), en un proceso verdaderamente innovador en la ciudad.

DESDE UNA MIRADA CUANTITATIVA

Según datos aportados por el IVC⁸, a diciembre de 2010, este programa tenía un total de 519 organizaciones inscriptas, compuestas por 10.101 familias.

Para esa fecha, 110 cooperativas (que involucran a 2.509 familias) habían logrado adquirir terreno, restando todavía 409 (78.8%) que no habían podido avanzar con la compra del mismo y se encuentran a la espera de poder hacerlo.

De las 110 organizaciones sociales que adquirieron terreno, 56 (50.9%) no habían iniciado obra (27 de estas cooperativas/mutuales/asociaciones se encuentran a la espera de la llegada de los fondos), mientras que 43 (39.1%), es decir 935 familias, se encuentran en ejecución – con un avance promedio de obra superior al 51%- y 11 cooperativas (10%) finalizaron sus obras, involucrando a 489 familias.

Cuadro n°1: Estado de avance del Programa de Autogestión para la Vivienda. Diciembre 2010.

⁸ En función de construir el estado de situación actual del universo de cooperativas que se encuentran inscriptas y son beneficiarias del PAV se accedió a un listado de las mismas, provenientes de la Gerencia del Programa del IVC, pero con un nivel de actualización a diciembre de 2007. A razón de esto (y teniendo en cuenta que la investigación abarca el período 2000 – 2010), los mismos debieron ser verificados y actualizados a través de la consulta directa con los equipos técnicos interdisciplinarios intervinientes en las cooperativas y/o los presidentes de las organizaciones socio-territoriales.

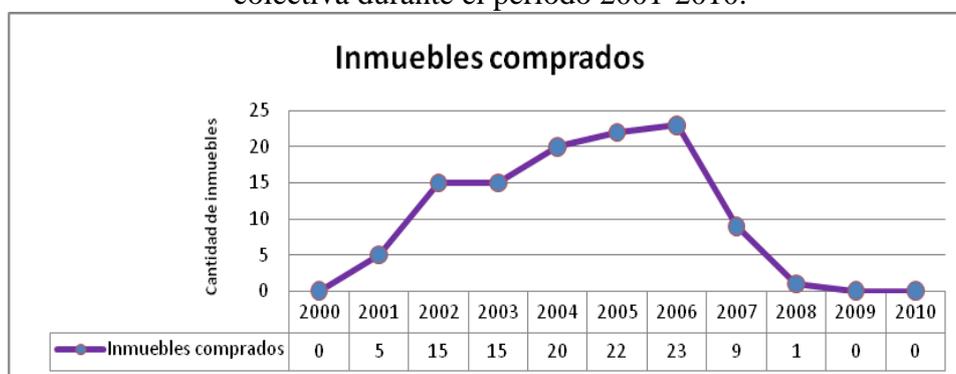
Dado que las cooperativas inscriptas al programa son muchas, se tomó la decisión metodológica de actualizar los datos de las cooperativas que ya cuentan con terreno comprado, de aquellas que se encuentran construyendo y las que ya lograron finalizar sus obras, ya que aquellas que se encuentran inscriptas en el Programa, pero que aún no lograron acceder a la compra de un terreno no cuentan con grado de avance que resulte significativo para el desarrollo del programa ni tienen perspectiva de efectuar algún avance en la gestión de gobierno actual.

Programa de Autogestión para la Viviendas – Totales		
Estado de obras	Proyectos	Cantidad de viviendas / familias
Obras terminadas	11	489
Obras en ejecución	43	935
Obras a iniciarse	56	1.085
TOTAL	110	2.509
Inmuebles escriturados	110	2.509
Cooperativas inscriptas	519	10.101

Fuente: Elaboración propia en base a datos aportado por el IVC.

El gráfico siguiente ilustra la distribución de la compra de terrenos a lo largo del tiempo. De las 110 cooperativas que ya contaban con terrenos, 96 tenían sus inmuebles escriturados a nombre de las entidades y 14 a nombre del IVC. Hoy por hoy, entre los reclamos que realizan las organizaciones sociales al IVC se encuentra el pase de escrituración de estos terrenos a las organizaciones sociales y la puesta a disposición del Programa de los terrenos con que cuenta el estado local en la ciudad (más aún teniendo que cuenta que desde el año 2006 la especulación inmobiliaria que existe en la ciudad hace imposible la compra de terrenos a los sectores de menores recursos).

Imagen n°1: Cantidad de inmuebles comprados a través de la Ley 341/964 en su modalidad colectiva durante el período 2001-2010.



Fuente: Elaboración propia en base a datos aportados por el IVC⁹.

Por otra parte, indicadores tales como la cantidad de solicitudes de crédito realizados por las organizaciones sociales¹⁰, la cantidad de inmuebles escriturados, la cantidad de obras iniciadas y la cantidad de obras finalizadas por año, pueden aportar una idea de la evolución del PAV a lo largo de los 10 años de estudio. En la imagen que se muestra a continuación se puede observar que todos los indicadores encuentran sus picos entre los años 2003 y 2006, los

⁹ La falta de información respecto a la fecha de escrituración de algunos de los terrenos adquiridos por las cooperativas inscriptas en la operatoria explica la diferencia entre los 103 inmuebles que figuran en el cuadro, y los 109 que efectivamente fueron comprados a través de la Ley 341 en su modalidad colectiva.

¹⁰ El concepto de solicitudes no se refiere a la cantidad de pedidos de inscripción, sino exclusivamente a la cantidad aceptadas.

cuales son los de mayor actividad para el Programa, mientras que a partir de este año, todos los indicadores comienzan a descender hasta llegar al eje en el año 2010.

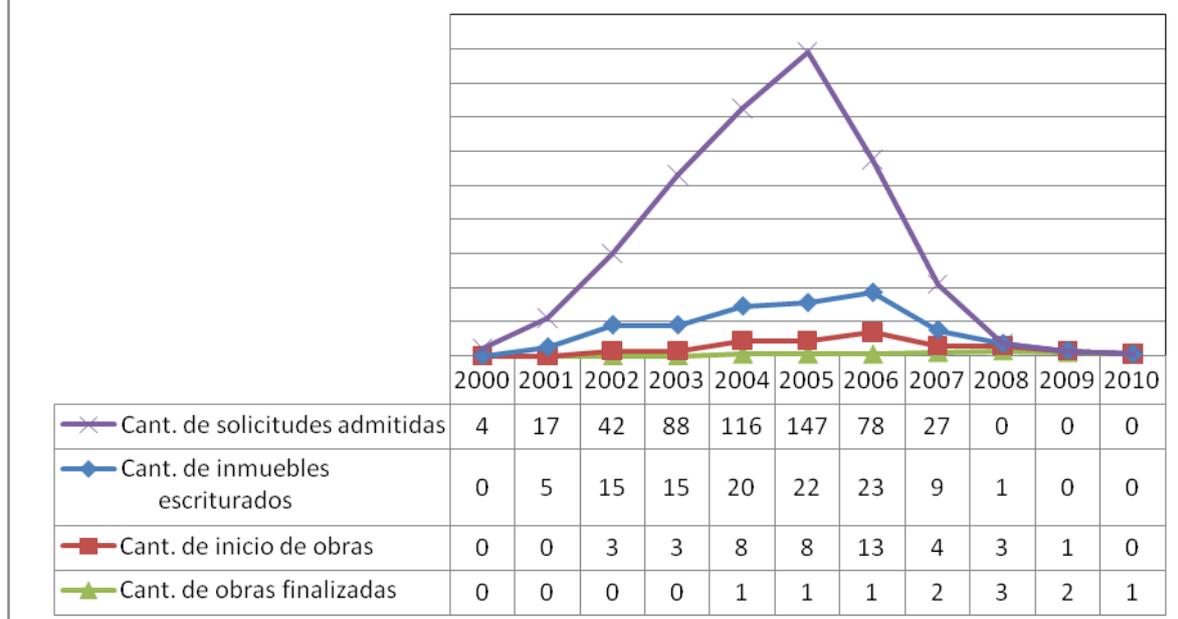
En esta franja anual de mayor actividad, la curva de cantidad de solicitudes de ingreso al Programa se dispara de manera positiva siendo el año 2005 en el que más solicitudes se presentaron en el mostrador del PAV (147 solicitudes); pero de este año comienza a decrecer llegando a un mínimo en los años 2008, 2009, 2010, cuando directamente no hubo solicitud. Este trienio coincide con la etapa en la que los entrevistados ubican el “cierre del Programa” o, en palabras de un funcionario del IVC, coincide con la definición política de poner un coto al Programa y establecer un “universo cerrado” de organizaciones beneficiarias.

Sin embargo, esta avalancha de solicitudes por parte de las organizaciones sociales da cuenta de la valorización que las personas con necesidades habitacionales realizaban de este Programa a la hora de buscar una solución para su problemática de vivienda (entre el abanico de políticas ofrecidas por el IVC, que en la mayoría de los casos no suelen ser accesibles para la población de menores recursos); en tanto que también remite al limitado grado de cobertura y/o a la “limitada” respuesta que pudo dar el estado a esta demanda real de créditos para autogestión (de las 519 solicitudes que hubo, el IVC sólo dio respuesta a 110 organizaciones). En relación a la cantidad de inmuebles escriturados y la cantidad de inicios de obra, entre el año 2002 y 2006 las curvas casi se mantienen constante con un leve sesgo positivo hacia el final de esta etapa; que a partir del 2007, con la llegada al IVC de nueva gestión de gobierno de definición claramente neoliberal, comienza a decaer hasta el 2010, en el que ya ninguna organización compró terreno ni inició obra.

La curva que muestra el comportamiento de las obras finalizadas del Programa es la más constante de todas, alcanzando un pico en el año 2008 con 3 proyectos constructivos inaugurados; aunque la mayor cantidad de viviendas inauguradas se verificó en el 2006 (a razón de la inauguración de la Cooperativa Emetele, un complejo de 326 viviendas, construido por la cooperativa de trabajo de Movimiento Territorial de Liberación –MTL-). Un dato importante a resaltar es que de las 5 organizaciones sociales que compraron terreno en el año 2001, sólo 1 finalizó obra, otra se encuentra en un alto grado de avance (La Fábrica del Movimiento de Ocupantes e Inquilinos –MOI-) y las 3 restante (de la Mutual de Desalojados de La Boca), a pesar de contar con terreno, no lograron iniciar obra y al presente se encuentran intervenidas por la justicia. La mayoría de las obras que actualmente se encuentran finalizadas, iniciaron su proyecto constructivo entre los años 2004 y 2006 y es durante estos años en los que tuvieron su mayor avance de obra.

Imagen n°2: Evolución de indicadores de avance del PAV por año. 2000-2010.

Evolución de los indicadores del PAV. 2000-2010.



Fuente: Elaboración propia en base a datos aportados por el IVC.

Ahora bien, poniendo el foco en la evolución presupuestaria del PAV y según información aportada por el IVC, el monto total de los créditos asignado a las 110 organizaciones sociales hasta el año 2007 sumó un total de \$ 107.805.400,10, de los cuales el 21,8% correspondió al valor del suelo adquirido.

La financiación del Programa recolecta fondos de tres fuentes de financiamiento distintas: de la asignación de fondos del FONAVI, fondos específicos de programas habitacionales del presupuesto porteño, fondos provenientes al Plan Federal de jurisdicción nacional y el Fondo de Infraestructura Social (FOISO)¹¹.

El presupuesto destinado anualmente evidencia los distintos momentos que atraviesa la política. El cuadro que se presenta a continuación, ilustra la evolución del presupuesto del IVC y el asignado a la Ley 341, desde año 2000 hasta la actualidad.

Cuadro n°2: Evolución del Presupuesto del IVC y el PAV. 2000-2010.

Año	Presupuesto IVC -\$-	Presupuesto PAV -\$-	% Total IVC	Presupuesto PAV Ejecutado -\$-	% Ejecutado
2000	s/d	6.320.986	-	4.982.884	79%

¹¹ El FOISO, que fue aprobado por la Ley 2570 en diciembre de 2007, tiene por objeto ser el vehículo de financiación de obras de infraestructura social que la Ciudad de Buenos Aires requiere y que fueran definidas en el Anexo de esa Ley. Esta misma norma determinó que el FOISO esté integrado por una suma no mayor a los \$1.604.232.814 que será constituido con recursos provenientes de operaciones de Crédito Público. El consorcio que financiará esa suma estará conformado por Barclays Capital Inc., Citigroup Global Markets Inc. y Banco Macro SA. El destino de este Fondo será aplicado de la siguiente manera:

- 25,17% para el Ministerio de Ambiente y Espacio Público (\$ 403.874.215);
- 24,20% para el Ministerio de Educación (\$ 388.340.000);
- 22,45% para el Ministerio de Desarrollo Urbano (\$ 360.212.198);
- 14,78% para Salud (\$ 237.215.000);
- 8,93% para el área de Cultura (\$ 143.322.648), y
- 4,44% para Desarrollo Social (\$ 71.268.753).

Al día de la fecha, este fondo aún no recibió financiamiento.

2001	s/d	4.200.000	-	3.133.379	75%
2002	s/d	1.847.134	-	1.847.134	100%
2003	s/d	23.643.882	-	11.999.008	51%
2004	s/d	35.425.096	-	23.203.437	65%
2005	304.568.035	37.119.680	12.2	18.681.951	50%
2006	379.681.093	52.797.021	13,9	29.932.597	56%
2007	333.254.385	25.110.635	7.5	16.486.820	66%
2008	478.425.710	35.853.829	7.5	28.324.524	79%
2009	519.635.601	76.314.491	14.6	37.699.358	49.4%
2010	409.488.393	68.190.000	16.6	40.027.530	58.7%

Fuente: Elaboración propia en base a Leyes Presupuestarias del año 2003 al 2011 y Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires (2008: 39).

Tal como muestra el cuadro, en los primeros años de nacimiento de la Ley n° 341, que aún no contaba con una reglamentación, la asignación presupuestaria fue decreciendo, hasta que en el año 2003 comenzó una etapa de asignaciones presupuestarias anuales ascendentes. Para este período, el aumento presupuestario fue de 1283.5% con relación al año previo (paso de casi \$2 millones de pesos a \$24 millones).

Ahora bien, en el año 2006, se puede observar un retroceso importante en la materia, ya que al año siguiente, 2007, la caída fue muy brusca (del -47.6%). Si bien en el 2008 se recuperó, no alcanzó el monto del 2006.

En este año (2006) el PAV representó sólo el 13.9% del presupuesto, ascendiendo a casi \$53 millones de un total de \$379 asignado al IVC, alcanzando un pico de 16.6% en 2010 -\$68 millones de \$409-.

En el año 2008, la tendencia, llamativamente, se revierte, ya que los montos asignados al PAV fueron en aumento (por ejemplo, al 2009, el aumento es del 112%).

Ahora bien, en relación al incremento en los montos que se revela a partir del año 2009, se verifica que si bien el presupuesto asignado al PAV fue notoriamente mayor que el de los años anteriores, fue menor en términos relativos con respecto al presupuesto total del IVC (Guevara, et al.: 2010). En 2010, el presupuesto destinado al IVC descendió casi un 22%, ya que de un monto de \$519.635.601 asignados en el 2009, se redujo a \$409.488.393 para el año 2010.

Sin embargo, una de las características de la gestión macrista fue la adopción como modalidad de gestión de arbitrarios niveles de sub-ejecución del presupuesto asignado. En este sentido, en lo que respecta al presupuesto destinado a los créditos para viviendas autogestivas, a partir del año 2009, se verificó un descenso importante de ejecución, ya que en este año se registró un valor equivalente a 49.4%, la sub-ejecución presupuestaria más baja de la serie y del ciclo de vida del PAV. En el año 2010 se destinó \$68.190.000, es decir, el 16.6% del presupuesto otorgado al IVC (un monto absoluto menor al asignado a este programa para el período 2009); pero además, hacia diciembre de este año, el IVC solamente ejecutó el 58.7% del total anual presupuestario; generando, en consecuencia, la paralización total del programa.

Ahora bien, del cuadro anterior se puede verificar una relación inversa entre el presupuesto asignado y el presupuesto ejecutado, ya que a mayor partida presupuestaria menor ejecución. Así, en los años pico de asignación (2006 y 2009), la sub-ejecución alcanzó niveles muy bajos, 56% y 46.4% respectivamente. Inversamente proporcional, en los años de menor asignación presupuestaria al Programa, los primeros años del Programa y el 2007 y 2008, los niveles de ejecución fueron altos en relación a toda la escala (el ejemplo más claro lo

representó el año 2002, al cual se le asignó casi 2 millones de pesos y se ejecutaron en su totalidad).

Consecuentemente, este análisis da cuenta de la falta de correlación que existe entre la ejecución presupuestaria y el presupuesto planificado, y claramente marca un límite tangible muy fuerte para las organizaciones sociales que se encuentran con sus obras en funcionamiento.

DESDE UNA MIRADA CUALITATIVA

En función de realizar un abordaje cualitativo de las organizaciones sociales que son beneficiarias del PAV, un primer aspecto a analizar es el origen a partir del cual se constituyeron como tales.

Si bien todas las organizaciones socio-territoriales beneficiarias del Programa nacieron como consecuencia directa de su ingreso al mismo, en su conformación se registraron socios con trayectorias habitacionales compartidas. En este sentido, el PAV cuenta con organizaciones integrada por asambleas barriales que se conformaron tras la crisis 2001 (como es el caso de las Cooperativa Asamblea 1° de Mayo, Cooperativa Independencia, Cooperativa Vivienda Digna), iglesias (Coop. María del Rosario y San Judas), comedores barriales (principalmente de la zona sur de la ciudad, como es Cooperativa Comedor Los Pibes) y de profesionales o por oficios. Acha y Verón (2006: 7) también registraron cooperativas que se conformaron a raíz que algún vecino se acercó al IVC para informarse sobre la oferta de programas habitacionales y se les informó sobre el PAV, reunió a otros vecinos en similar situación y organizaron una cooperativa. Además, la mayoría de los grupos familiares que participaron en estas experiencias provienen de villas de emergencia y asentamientos precarios y de modalidades de hábitat precario del tipo de hoteles, pensiones, inquilinatos y casas tomadas. Otras cooperativas surgieron de experiencias de desalojos forzados de los fines de los años '90, que, en algunos casos, eran beneficiarios de la Operatoria enmarcada en la Resolución n°525/97 y que fue desactivada hacia finales de la década, como por ejemplo, la Cooperativa La Positiva, Belgrano, Septiembre, Corrientes Centro y/o Nuevo Rumbo, todas con socios con experiencia en situaciones de desalojos.

Además existen cooperativas de vivienda que se conformaron como resultado de una nacionalidad compartida, como es el caso de Puka Llajta y Santa Rosa de Lima donde predominan socios con nacionalidad peruana o Cooperativa 28 de Junio, que la mayoría de sus socios provienen del país vecino, Bolivia y experimentaron una experiencia previa de toma de tierras en Villa Bajo Flores y posterior desalojo.

Por otra parte, un grupo importante de cooperativas eran integrantes de organizaciones sociales más amplias, muchos de ellas organizaciones politizadas, como es el caso de las cooperativas Dulce Hogar y Los vecinos luchadores pertenecientes a la Federación de Cooperativas del Polo Obrero; Cooperativas La Fábrica, El Molino, Perú, Yatay, Fortaleza y otras, integrantes del MOI (Movimiento de Ocupantes e Inquilinos); la Cooperativa EMETELE del MTL (Movimiento Territorial de Liberación); las Cooperativas Asamblea 1° de Mayo, Unión de Saavedra, Puka Llajta, La Positiva y otras del MVT (Movimiento por Vivienda y Trabajo); y otras organizaciones más amplias que nuclearon cooperativas. Ahora bien, las cooperativas independientes generaron solidaridades entre sí a la hora de adquirir los conocimientos necesarios para realizar el procedimiento del PAV. Para esto, en muchas ocasiones las organizaciones crearon reuniones con cierta periodicidad para compartir experiencias o vivencias cotidianas.

En cuanto a los ETIs, también existieron las organizaciones sociales con equipos técnicos independientes (como Dolmen, Nexus o Habitar) y equipos que poseen algún tipo de filiación

partidaria o al movimiento que asesoran. En este sentido, en general, las cooperativas, mutuales o asociaciones que forman parte de organizaciones sociales más amplias cuentan con equipos profesionales interdisciplinarios propios (de la organización o el movimiento), comprometidos con la militancia, compromiso y participación desde dentro del proceso organizativo. Este es el caso, por ejemplo, de las cooperativas del MOI o del Polo Obrero, las cuales comparten un mismo ETI (los cuales, sus profesionales, están inscriptos en los listados del IVC y son escogidos del mismo).

En lo que se refiere a las cooperativas independientes, muchas de ellas también compartieron equipos técnicos inscriptos en los listados del IVC. Este es el caso de las Cooperativas María del Rosario, Independencia, Asamblea 1° de Mayo, Buscando Espacios, El Propósito, Crecer, El Obelisco, Esperanza, Pro-vivienda Congreso, El Segundo Propósito, que comparten como ETI a NEXUS, que tiene como propósito asesorar a las cooperativas mediante procesos participativos y de autogestión para sectores de escasos recursos.

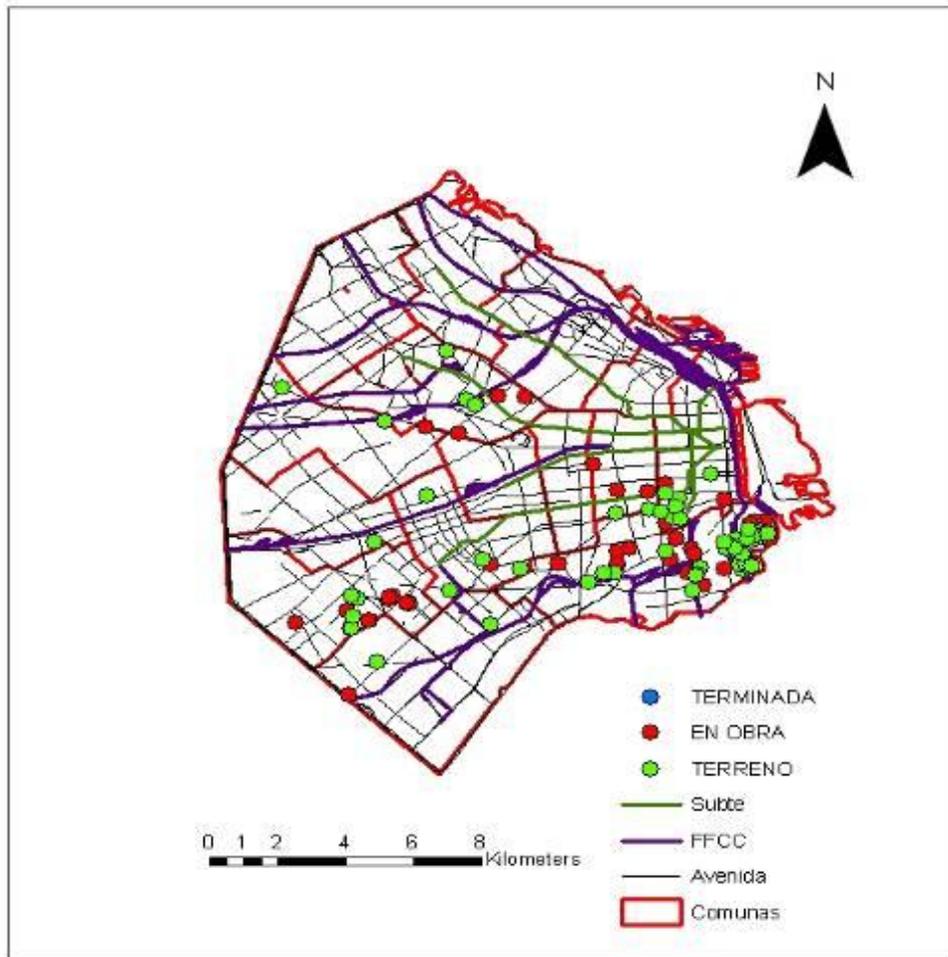
La Asociación Civil Dolmen trabajó con 6 cooperativas de vivienda, entre ellas Cooperativa Octubre y La Lechería, y Habitar asesoró a las Cooperativas Flores, 20 de Diciembre y Volver a Empezar.

Al consultar a los entrevistados socios de cooperativas sobre la elección de los equipos técnicos, muchos de ellos comentaron que en los pasillos del IVC se genera una transmisión de información entre las organizaciones referida a la trayectoria de los distintos ETIs y se comparten las distintas experiencias que van teniendo las organizaciones con ellos. Esta “información de pasillo” permitió a las pre-entidades realizar una elección más consciente de los profesionales del registro, en base a las experiencias de otras cooperativas antecesoras.

LA LOCALIZACIÓN DE LAS OPERATORIAS DEL PAV

Según Guevara (et al.; 2010), en lo que respecta a la distribución de los terrenos y las obras del PAV, encontramos claramente una concentración en la zona sur de la ciudad, especialmente en los barrios de La Boca y Barracas, que concentran el 44,5% de los terrenos (35 y 14 respectivamente), y en Constitución, San Cristóbal, San Telmo y Balvanera –se pudieron registrar casos aislados de obras ubicados en la zona de Caballito, Villa Crespo y Palermo “Soho”-. La localización de las obras muestra con claridad una concentración importante de familias de bajos ingresos en barrios consolidados y con muy buena accesibilidad a la zona céntrica de la ciudad.

Mapa N°1. Los terrenos y obras del PAV.



Fuente: Guevara, Raspall, Zapata, 2010.

Otro dato relevante es que de las 2.509 viviendas involucradas en los 110 proyectos que ya cuentan al menos con el terreno adquirido, el tamaño promedio de los conjuntos es pequeño, de poco más de veinte unidades de vivienda por proyecto, implicando un impacto urbanístico bajo y favoreciendo la renovación del tejido degradado.

El nivel de intervención en el que el PAV opera sobre la ciudad, es otra de las dimensiones a analizar de este Programa, ya que involucra un interesante cuestionamiento a la lógica tradicional de las políticas habitacionales, que se caracterizaron históricamente por escalas de intervención mucho más grandes y alejadas de las necesidades reales de sus beneficiarios. La modalidad tradicional de política de vivienda responde más a los intereses y la rentabilidad de las empresas constructoras involucradas que a criterios urbanísticos o sociales, y tenían serias dificultades aparejadas, como la disponibilidad de suelo, lo que hacía inevitable que se ubicaran en la zona sudoeste de la ciudad, donde todavía hoy se localizan los grandes complejos de vivienda social que están siendo construidos, por la existencia de grandes terrenos libres.

REFLEXIONES FINALES

La sanción de la Ley N°341/964 fue el resultado de la interacción y la capacidad de acción de una gran cantidad de actores sociales vulnerables vinculados al hábitat que lograron hacer

escuchar sus reclamos y verlos plasmados en una ley que les da la posibilidad de acceder a una vivienda digna en la ciudad de Buenos Aires. Si bien las sucesivas reglamentaciones de la norma fueron desvirtuando el espíritu original de la ley a través de las características que terminó asumiendo, el programa implica un reconocimiento explícito por parte del estado de las formas de organización popular y la legitimación de la autogestión y el cooperativismo como práctica social.

Sin dudas uno de los aspectos más interesantes de la Ley N°341/964 es la posibilidad que brinda a los sectores populares de acceder a suelo urbano de calidad, ya que financia la compra de tierra urbana en la ciudad de Buenos Aires a las organizaciones sociales inscriptas en el PAV. Es decir, el IVC otorga a las cooperativas de vivienda un crédito cuyo monto incluye tanto el costo del terreno como el de la construcción de las mismas. El PAV dispone que las propias organizaciones se encarguen de la búsqueda de terrenos para desarrollar su proyecto. Este requerimiento da lugar al despliegue de dos procesos que mantienen cierta tensión entre ellos; porque si bien por un lado, reconoce a los sujetos asociados su “derecho a la ciudad”, su derecho a fijar el lugar de residencia dentro de la ciudad y a gozar de las oportunidades sociales y económicas asociadas a la localización de la vivienda (Oszlak, 1991); por otro, dispone que las organizaciones compren los terrenos directamente en el mercado inmobiliario, a sus precios de mercado, y compitiendo con otros compradores en condiciones particularmente desventajosas. La falta de articulación con una política de suelos es una de las más graves falencias que presenta la implementación de la Ley N°341/964, y debiera ser de los primeros aspectos a tener en cuenta para una nueva reglamentación, que adecúe la dinámica del PAV al ideal de la ley, y al nuevo contexto económico. (Guevara, et al.; 2010).

Además, este programa permite a las organizaciones sociales producir hábitat, es decir, desplegar las capacidades de los sujetos que forman parte de esos procesos colectivos de organización, para discutir y decidir las características del hábitat que se desplegará sobre los inmuebles. En este plano, el PAV se distancia enormemente de las distintas versiones de programas habitacionales “llave en mano”, que desde siempre caracterizaron el accionar estatal en materia de política de vivienda en nuestro país, y que en líneas generales tuvieron a las grandes empresas constructoras como principales beneficiarias (Rodríguez et. al., 2007b: 78). El modelo de política implementado con el PAV (abierto a la participación social de los beneficiarios en su ejecución) marca claramente una diferencia cualitativa sustancial. El proceso de construcción colectiva que se despliega a lo largo de todo el proceso de constitución y organización de las cooperativas y de construcción física de las viviendas, genera una modalidad de apropiación de las unidades y de valoración de las mismas por parte de los beneficiarios del programa muy distinta a la que se genera en los programas tradicionales de solución habitacional.

Las distintas medidas de lucha implementadas por los cooperativistas para mantener en vigencia el PAV y lograr las partidas presupuestarias para ejecutar sus obras, la construcción de las viviendas y las tomas de decisiones que vienen aparejada con la participación en un programa autogestivo como el PAV genera formas de solidaridad y capacidad organizativas que no se obtienen cuando a una persona se le otorga una vivienda ya construida. La nueva subjetividad y conciencia social lograda por las personas que forman parte de estos procesos está indisolublemente ligada a la experiencia de autogestión, cooperación, participación y convivencia que implican estas experiencias. Las capacidades organizativas y de cooperación que puede generar un programa como el implementado con el PAV, produce una transmisión y profundización de valores solidarios, democráticos y respeto mutuo que son muy distintos a los principios individualistas del neoliberalismo actual. El construir caminos alternativos de carácter asociativos y colectivos al modelo económico y social hoy imperante en la sociedad es un reto, pero de ninguna manera algo imposible (Cafardo; 2003). Las distintas experiencias

cooperativistas que se generaron en el marco de la Ley 341/964, y particularmente las desarrolladas por el MOI, demuestran que ello es posible; y que la salida a los problemas urgentes de las personas debe sustentarse en lazos de solidaridad e igualdad. Adicionalmente, la Ley 341 y la implementación del PAV construyeron un significativo campo de disputa en la Ciudad de Buenos Aires por la democratización de la apropiación de la centralidad urbana. Posibilitó, como herramienta de gestión, la conservación de la heterogeneidad de usos y sectores sociales y la coexistencia de las diferencias como elemento fundante de la construcción material y cultural de una ciudad. Consecuentemente, se considera esencial tener en cuenta que las experiencias desarrolladas en la política habitacional analizada, si bien no logró resolver plenamente el derecho a la vivienda de la mayoría de los actores involucrados, dejaron sentado un antecedente importante de trabajo autogestionario, que legítimamente, con sus alcances y limitaciones, viabilizó los derechos de los sectores populares a una vivienda digna, a la centralidad urbana y a un usufructo equitativo y democrático de la ciudad que habitan. El rol activo desempeñado por estos actores junto con sus procesos de aprendizaje son, sin dudas, factores positivos a rescatar de estas experiencias, aunque no es posible dejar de reconocer que aún queda pendiente un largo camino por transitar hacia la construcción y la conquista plena de estos derechos.

BIBLIOGRAFÍA

- ACHA, P. y VERÓN, N. (2006). “El cooperativismo en la ley 314 de autogestión de vivienda en la ciudad de Buenos Aires”. IV Encuentro de Investigadores latinoamericanos en cooperativismo. Rosario, Argentina.
- CAFARDO A. (2003): “FUCVAM, una aproximación teórica a la principal experiencia cooperativa de viviendas en Uruguay”. Cuaderno de Trabajo N°11, Departamento de Cooperativismo. Centro Cultural de la Cooperación. ISSN: 1666-8405. Bs. As.
- CARTA MUNDIAL POR EL DERECHO A LA CIUDAD. Disponible en: www.hic-al.org/documento.cfm?id_documento=1089
- CLICHEVSKY, N. (2003). “Pobreza y acceso al suelo urbano. Algunos interrogantes sobre las políticas de regularización dominial en América Latina”. Serie Medio Ambiente y Desarrollo N° 75, Santiago de Chile: CEPAL / Naciones Unidas. ISBN 92-1-322307-2.
- CUENYA, B. (1997). “Descentralización y política de vivienda en Argentina”. En Cuenya B. y Falu A. Reestructuración del Estado y política de vivienda en Argentina. Buenos Aires: Ediciones CEA/CBC.
- GUEVARA T.; RASPALL T. Y ZAPATA C. (2010). “Acceso al suelo de calidad para sectores populares. Balance de la Ley N° 341/964 y el Programa de Autogestión de la Vivienda”. En Taller de Transformaciones urbanas, ambientales y políticas públicas; Instituto de Investigación Gino Germani, FSOC-UBA; Bs. As.
- HARVEY, D. (2008). “El Derecho a la Ciudad”, New Left-Review.
- HERZER, H. y otros (1994). “Gestión urbana en ciudades de tamaño medio de América Latina”. S/D: Nairobi. Hábitat-ONU.
- HERZER, H. y otros. (1995). “Hábitat popular, organizaciones territoriales y gobierno local en el Área Metropolitana de Buenos Aires”. Buenos Aires, Argentina: Instituto de Investigaciones Gino Germani, FSOC/UBA. Book-Documento de Trabajo.
- LEFEBVRE, H. (1968). *El derecho a la ciudad*. Barcelona: Ediciones Península.
- OSZLAK, O. (1991). *Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano*. Buenos Aires, Argentina: Estudios CEDES-Humanitas.
- PIREZ P. (1995). “Actores sociales y gestión de la ciudad”. En Revista Ciudades. N° 28. RNIU, México. Pp.8.

- RODRÍGUEZ, M. C.; DI VIRGILIO, M. M.; et. al. (2007a). “Producción social del hábitat y políticas en el Área Metropolitana de Buenos Aires: historia con desencuentros”. [En línea]. Buenos Aires, Argentina: Instituto de Investigaciones Gino Germani, FSOC/UBA. Book. (DT; 49) [Consulta: 09/05/2007]. Disponible en: <http://www.iigg.fsoc.uba.ar/Publicaciones/DT/dt49.pdf>. ISBN 978-950-29-0980-6.
- RODRÍGUEZ, M. C.; DI VIRGILIO, M. M.; et. al. (2007b). *Políticas del hábitat, desigualdad y segregación socioespacial en el Área Metropolitana de Buenos Aires*. Ed. 1º. Buenos Aires, Argentina: Área de Estudios Urbanos, Instituto de Investigaciones Gino Germani, FSOC/UBA y Grupo Argentina de Producción Social del Hábitat – HIC-AL FVC – MOI-SEDECA. ISBN: 978-987-05-2577-6.
- RODRÍGUEZ, M.C. (2009a). Derecho a la ciudad y autogestión cooperativa en Buenos Aires. Centro h, Revista de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos, N°3, Ed. Olacchi, S/d, pp. 27-36.
- RODRÍGUEZ, M.C. (2009b). *Autogestión, políticas del hábitat y transformación social*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- SÁNCHEZ A. (s/f). “Del derecho a la vivienda al derecho a la ciudad”. S/d. Observatori DESC.
- SZAJNBERG D., MANN M., ARIAS S. (2005). “Estrategias de acceso a la tierra y vivienda de movimientos sociales con acción territorial en la Ciudad de Buenos Aires”. Buenos Aires: Revista THEOMAI. Número especial 2005 (Actas 1º Jornadas Interdisciplinarias Theomai sobre Sociedad y Desarrollo). ISSN 1515-6443. [En línea] http://revista-theomai.unq.edu.ar/numespecial2005/art_szajnberg_numesp2005.htm [consulta: 01 de marzo de 2011].
- THOMASZ, A. G. (2008): “Historia y etnografía de una normativa polémica: la Ley 341 y el Programa de Autogestión para la Vivienda”. Buenos Aires: Cuadernos de la Antropología Social, Instituto de Ciencias Antropológicas, Facultad de Filosofía y Letras. Pp. 127-149.