



DJI

Documentos de Jóvenes Investigadores

Nº 36

abril 2013

**EL PROGRAMA DE AUTOGESTIÓN
PARA LA VIVIENDA:
EL CICLO DE VIDA DE UNA POLÍTICA
HABITACIONAL HABILITANTE
A LA PARTICIPACIÓN SOCIAL
Y DEL DERECHO AL HÁBITAT
Y A LA CIUDAD**

María Cecilia Zapata



INSTITUTO DE INVESTIGACIONES
GINO GERMANI
Facultad de Ciencias Sociales
Universidad de Buenos Aires



DJI

Documentos de Jóvenes Investigadores

Nº 36

abril 2013

**EL PROGRAMA DE AUTOGESTIÓN
PARA LA VIVIENDA:
EL CICLO DE VIDA DE UNA POLÍTICA
HABITACIONAL HABILITANTE
A LA PARTICIPACIÓN SOCIAL
Y DEL DERECHO AL HÁBITAT
Y A LA CIUDAD**

María Cecilia Zapata



INSTITUTO DE INVESTIGACIONES
GINO GERMANI
Facultad de Ciencias Sociales
Universidad de Buenos Aires





INSTITUTO DE INVESTIGACIONES
GINO GERMANI
Facultad de Ciencias Sociales
Universidad de Buenos Aires

Instituto de Investigaciones Gino Germani
Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires
Pte. J.E. Uriburu 950, 6° piso - C1114AAB
Ciudad de Buenos Aires, Argentina

www.iigg.sociales.uba.ar

ISBN 978-950-29-1415-2

Los **Documentos de Jóvenes Investigadores** dan a conocer los avances de investigación de los becarios y auxiliares del IIGG. Todos los trabajos son arbitrados por especialistas.

Desarrollo Editorial

Isabel Garin - Carolina De Volder
Centro de Documentación e Información, IIGG

Asesoramiento gráfico

Pablo Alessandrini para aurelialibros.com.ar



Atribución-NoComercial 2.5 (Argentina)

EL PROGRAMA DE AUTOGESTIÓN PARA LA VIVIENDA: EL CICLO DE VIDA DE UNA POLÍTICA HABITACIONAL HABILITANTE A LA PARTICIPACIÓN SOCIAL Y DEL DERECHO AL HÁBITAT Y A LA CIUDAD

Resumen

Este trabajo investigativo remite a los procesos de producción social del hábitat, que de algún modo se vincularon con el estado y los canales de participación que esta interacción habilitó a las organizaciones socio-territoriales de base de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Se explora uno de los casos más indicativos de las nuevas prácticas participativas, los actores del momento y la readecuación de los existentes al nuevo marco institucional, político y normativo iniciado en los años '90 en materia de política habitacional: el Programa de Autogestión para la Vivienda (PAV), a cargo del Instituto de la Vivienda del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. El objetivo general del trabajo es describir y analizar el ciclo de vida del PAV (reglamentado por la Ley N°341/00 y su modificatoria Ley N°964/03), en clave participativa, en las distintas gestiones de gobierno que la ejecutaron entre los años diciembre 2000- marzo 2012. Aún con sus limitantes y limitaciones, el PAV presentó rasgos novedosos y superadores de los programas de acceso a vivienda social vigentes. Las experiencias sociales y colectivas asociadas al diseño e implementación del PAV contribuyeron a la construcción de un significativo campo de disputa en la ciudad de Buenos Aires por la democratización del acceso a una vivienda social de calidad, de la producción de ciudad y de la apropiación de la centralidad urbana, reivindicando para los sectores de menores recursos el derecho a la vivienda y a la ciudad.

Palabras clave::

Vivienda - Política habitacional - Derecho al hábitat - Participación social - Autogestión - Cooperativismo - Ciudad de Buenos Aires

THE SELF MANAGEMENT FOR HOUSING PROGRAM: THE LIFE CYCLE OF A HOUSING POLICY ENABLING SOCIAL PARTICIPATION AND THE RIGHT TO HABITAT AND THE CITY

Abstract

This research work refer to the processes of social production of habitat that in some way linked to the state and the channels for participation that this interaction empowered to socio-territorial organizations in the City of Buenos Aires. It explores one of the most indicative of the new participatory practices, actors of the moment and the readjustment of the existing to the new institutional framework, political and policy initiated in the 90s on housing policy: Programa de Autogestión de la Vivienda (PAV), by the Housing Institute of the Government of the City of Buenos Aires. The aim of this paper is to describe and analyze the lifecycle of PAV (regulated by Law N° 341/00 and its amendment Law N° 964/03), in key participatory in the various government administrations that ran from december 2000-march 2012.

Even with its limitations and constraints, the PAV introduced innovative features in access programs to social housing. The social and collective experiences associated with the design and implementation of the PAV contributed to the construction of a significant area of dispute in the city of Buenos Aires for the democratization of access to quality social housing, city production and appropriation of urban centrality, claiming for income sectors the right to housing and to the city.

Keywords:

Dwelling - Housing policies - Right to habitat - Social participation - Self-managment - Housing cooperatives - Buenos Aires City

LA AUTORA

María Cecilia Zapata ceciliazapata@gmail.com

Licenciada y Profesora en Sociología, Magíster en Administración Pública y Doctoranda en Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Becaria doctoral CONICET con sede en el Área de Estudios Urbanos del Instituto de Investigaciones “Gino Germani”, Facultad de Ciencias Sociales, UBA. Docente de la materia Introducción a la Sociedad y el Estado del Ciclo Básico Común, Universidad de Buenos Aires. Trabaja en políticas públicas de acceso a la vivienda destinadas a sectores de menores recursos en el marco del proyecto de doctorado “De los programas llave en mano a los programas por autogestión. Un análisis de la provisión de vivienda social en la ciudad de Buenos Aires desde la perspectiva del derecho a la vivienda y a la ciudad”, bajo la dirección de la Dra. María Carla Rodríguez y la co-dirección de la Ph. Hilda Herzer.

INDICE

Introducción	11
La construcción del caso de estudio	14
- Objetivos e hipótesis de investigación	14
- Aspectos metodológicos de la investigación	16
Algunos lineamientos conceptuales	17
Antecedentes y tendencias de la política habitacional local	25
El Programa de Autogestión para la Vivienda - Ley 341/964-	39
La participación social en foco: el ciclo de vida del PAV	68
Reflexiones finales	114
Referencias bibliográficas	123

Introducción¹

En este trabajo se entiende a la ciudad capitalista como un espacio de articulación territorial de procesos sustentados por distintos tipos de actores, que despliegan 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, y otros, 2007: 21). Estas lógicas significativamente diferenciales pueden ser: 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 y Pérez, 1994).

El proceso de urbanización de la ciudad de Buenos Aires se orientó en las últimas décadas, y en particular a partir de los '90, por un claro predominio de la lógica privada/mercantil, que acentuó las disputas por el espacio urbano entre agentes públicos y privados. El desarrollo urbano estuvo así orientado hacia la obtención de rentas inmobiliarias diferenciales, y no hacia criterios de inversión destinados a resolver o -al menos- aliviar ciertas condiciones urbanas (como el crecimiento de los asentamientos en áreas ambientalmente no aptas, la multiplicación de basurales clandestinos a cielo abierto y, en general, el empeoramiento del hábitat popular). Esto se tradujo en un desarrollo urbano fragmentado y desigual, que generó algunos enclaves de nueva centralidad e incorporó a la mancha urbana otras áreas consolidadas; pero también trajo como consecuencia una profundización de las situaciones de segregación socio-territorial existente (Vio, 2011: 95).

Pero bis a bis a esta producción de la ciudad que condujeron los agentes del mercado inmobiliario (de la mano de un Estado neoliberal subsidiario que propició el marco legal-normativo necesario), se produjo otra ciudad, una ciudad auto-urbanizada por los sectores populares impedidos de acceder al suelo y a la vivienda a través del mercado (Vio, 2011: 98-99). Estos sectores de menores ingresos, por medio del esfuerzo individual o de grupos organizados y guiados por una lógica de la necesidad, extendieron la ciudad hacia áreas con peores condiciones urbanas y ambientales y ocuparon las tierras no aptas para la urbanización (Rodríguez y otros, 2007).

Históricamente, la crítica a este proceso de 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, acuñado por Henry Lefebvre hacia finales de los '60 (Lefebvre, 1968) y recuperado a partir de los años '90 en América Latina

¹ Este trabajo de investigación nuclea resultados de la tesis de maestría de la autora, dirigida por la Dra. María Carla Rodríguez.

por aquellos sectores sociales urbanos organizados, que no lograron procurarse las condiciones de reproducción social necesarias para subsistir en la ciudad capitalista (cuya acción, mayoritariamente, se sostuvo en este proceso de auto-urbanización que se verificó en intersticios de la ciudad y en algunos sectores de la periferia).

Esta dimensión colectiva del derecho es clave en función del análisis que se desarrolló en este trabajo, ya que desde aquí se postula que el ejercicio pleno del derecho a la ciudad se materializa a partir de la posibilidad de los ciudadanos de participar de forma directa en la elaboración, diseño, implementación y control de las políticas públicas de hábitat, 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. En este sentido, se cree que los mecanismos autogestionarios, que encontraron su canalización en una nueva relación entre el Estado y la sociedad a través de la participación, habilitan a los sectores más vulnerables la posibilidad de contar con marcos institucionales y recursos públicos para producir y acceder a la ciudad.

Específicamente en la ciudad de Buenos Aires, con el estallido de la crisis socio-económica y política de 2001, la emergencia socio-habitacional alcanzó dimensiones inusitadas. El quiebre de la institucionalidad democrática del gobierno nacional y la devaluación de la moneda produjeron un escenario socio-económico complejo, cuyos efectos impactaron directamente en la esfera habitacional a través de la inflación, la desinversión, el quiebre del sistema financiero, la fragmentación de la institucionalidad pública y casi la total paralización de las iniciativas de obra y emprendimientos.

Los sectores de menores ingresos fueron los que sufrieron de manera más directa la crisis, ya que además de la pérdida de sus empleos, fueron víctimas de la desinversión pública en producción de vivienda e infraestructura asociada. Según los datos del Censo 2001, los índices deficitarios de la situación habitacional para la ciudad de Buenos Aires representaban un total de 6.6% de hogares, esto es 67.577 de un total de 1.024.231 hogares (equivalente a más de 350 mil porteños viven en situación de déficit habitacional). Entre ellos, el 4.2% habitaba en viviendas precarias (42.686 hogares en términos absolutos), siendo el 1.1% viviendas irrecuperables y el 3.1% recuperables. Por su parte, el 2.4% de los hogares vivía en condiciones de hacinamiento por cuarto en viviendas buenas.

En este contexto, surgieron nuevas estrategias habitacionales autoproducidas y fundantes por parte de los actores más perjudicados. La autoproducción social masiva del hábitat popular se manifestó principalmente a través de la expansión de tomas de tierras periféricas (en el primer y segundo cordón del Gran Buenos Aires) y el repoblamiento de villas y las ocupaciones de edificios en la Ciudad de Buenos Aires. El acceso por parte de los sectores populares a la vivienda y el hábitat no fue objeto

explícito de las políticas habitacionales del momento (Herzer, Rodríguez, Di Virgilio, Lanzetta y Redondo, 1995).

Estos procesos del hábitat popular promovieron, a lo largo del tiempo, organizaciones de base y dirigencias vecinales inéditas, alentando el surgimiento de ONGs con equipos técnicos que ejercieron una planificación de “abajo hacia arriba”, pergeñadas a partir de las necesidades concretas de los afectados, la capacitación, la organización y la movilización colectiva (Cuenya, 1997:21), y un reclamo común: el derecho a una vivienda digna, a un hábitat adecuado y el derecho a la ciudad. Algunas organizaciones sociales que emergieron en el contexto de esta problemática se constituyeron en actores sociales y, con el tiempo, desplegaron lógicas diversas de interacción con los decisores de las políticas públicas. Entre ellos, el Movimiento de Ocupantes e Inquilinos (MOI), el Movimiento Territorial de Liberación (MTL), el Polo Obrero (PO), las organizaciones villeras tradicionales, agrupaciones de piqueteros, cartoneros, y otros aglutinados puntualmente por el reclamo de tierra y vivienda.

Como resultado de esto y dado el carácter masivo y estructural que fue adquiriendo con el tiempo la autoproducción masiva del hábitat popular en la ciudad (que históricamente fueron desarrollándose desde necesidades sociales que excedieron las lógicas estatales y mercantiles instituidas para su canalización), el Estado tendió a implementar diversas estrategias que dispararon en su desarrollo nuevas respuestas de políticas públicas 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, el Estado tomó una actitud activa, hacia estas modalidades de autoproducción (Herzer, Rodríguez, Di Virgilio, Lanzetta, y Redondo, 1995; Rodríguez y otros, 2007; Catenazzi y Di Virgilio, 2006; Cuenya y Falú, 1997; Acosta y Raspall, 2008).

Las estrategias y políticas de gestión urbana iniciadas en aquella época se apoyaron, entre otros ejes estratégicos, en la participación social. Las primeras experiencias en materia de “desarrollo urbano concertado” se desplegaron en torno a una serie de talleres organizados por la Secretaría de Planeamiento Urbano con la convocatoria a diversos actores sociales, gubernamentales, inversores, vecinos, entre otros, en torno a la problemática de algunos sectores urbanos. Luego de la autonomía de la ciudad, a partir de 1996, y de la sanción de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la necesidad de formular su propio Plan Urbano Ambiental (PUA) quedó instalada y desde entonces hasta 1999 el Consejo del PUA, con la participación no vinculante de los vecinos y las organizaciones intermedias, se dedicaron a la formulación de un modelo territorial para la ciudad. También pudieron verificarse adecuaciones del marco normativo que posibilitaron, por ejemplo, un proceso de concertación con las

agrupaciones villeras desde principios de los noventa y la puesta en marcha del Plan de Radicación de las mismas, así como la creación de normativas, como la Ley 341, que atiende a las históricas demandas de autogestión social del hábitat de sectores de menores ingresos con necesidades habitacionales insatisfechas, e institucionaliza e incorpora la participación social de organizaciones socio-territoriales de base en la ejecución de la política pública.

Esta nueva modalidad de políticas públicas se caracterizó por la convocatoria a un entramado de actores diferentes para cada programa, incluyendo a niveles nacionales y sub-nacionales de poderes ejecutivos y legislativos, como también a distintos actores de la sociedad civil. El marco institucional y normativo se vio, consecuentemente, ampliado a la incorporación de otros actores sociales no gubernamentales y, de interés a este trabajo, a la inclusión de modalidades de participación social en las distintas fases del ciclo de vida de las políticas públicas (Rofman, 2007).

En consecuencia, el tema de investigación que aquí se presenta remite directamente a los procesos de producción social del hábitat que, de algún modo, se vincularon con el Estado, y los canales de participación que esta interacción habilitó a las organizaciones socio-territoriales de base. Se explora uno de los casos más indicativos de las nuevas prácticas participativas, los actores del momento y la readecuación de los existentes al nuevo marco institucional, político y normativo iniciado en los '90 en materia de política habitacional: el Programa de Autogestión para la Vivienda (PAV) –normado por la Ley 341/00-, a cargo del Instituto de la Vivienda del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (que aún hoy continúa vigente). La Ley 341 fue el fruto de reivindicaciones y aprendizajes acumulados por distintos actores colectivos que venían luchando por el derecho a la ciudad.

Se trata de una ley que, aún con sus limitaciones, presentó rasgos novedosos y superadores de los programas vigentes. Asimismo, las experiencias sociales y colectivas asociadas al diseño e implementación del PAV contribuyeron a la construcción de un significativo campo de disputa en la ciudad de Buenos Aires por la democratización de la producción de ciudad y de la apropiación de la centralidad urbana, reivindicando para los sectores de menores recursos el derecho a la ciudad.

La construcción del caso de estudio

Objetivos e hipótesis de investigación

El objetivo general de esta investigación es describir y analizar el ciclo de vida del Programa de Autogestión para la Vivienda (reglamentado por la Ley n°341/00 y su modificatoria Ley

nº964/03)², implementado por el Instituto de la Vivienda en la Ciudad de Buenos Aires, en clave participativa, en las distintas gestiones de gobierno que la ejecutaron (diciembre 2000 – marzo 2012).

Para ello se desplegaron un conjunto de objetivos específicos que alimentan al anterior:

- i) Describir y analizar los lineamientos generales y las características que asumió el Programa de Autogestión para la Vivienda a lo largo de su ciclo de vida.
- ii) En las distintas gestiones de gobierno que ejecutaron el Programa³, identificar y caracterizar los modos de participación de las cooperativas de vivienda (y las organizaciones socio-territoriales de las cuales participan) en las diferentes instancias del ciclo de vida del Programa.
- iii) En las distintas gestiones de gobierno que ejecutaron el Programa, identificar y analizar los aspectos conceptuales, institucionales y/o procedimentales que promovieron y/o desalentaron la participación de las cooperativas y organizaciones en el Programa en cada una de las instancias referidas.
- iv) Rastrear continuidades, rupturas y diferencias conceptuales, institucionales, de instrumentación y de avances físicos entre las distintas gestiones de gobierno que ejecutaron el Programa.

A partir del abordaje teórico de esta tesis y los objetivos planteados, las hipótesis iniciales que orientaron el trabajo investigativo pueden sintetizarse del siguiente modo:

(H1) Los lineamientos generales y las características del Programa se fueron modificando a lo largo del desarrollo de su ciclo de vida y en función de las distintas gestiones de gobierno que intervinieron.

(H2) La modalidad de participación de las organizaciones sociales en el Programa fue variable y cambiante a lo largo de su ciclo de vida, en función de las distintas coyunturas políticas que han incidido en el mismo.

(H3) Algunos elementos (como la ausencia de un financiamiento presupuestario sostenido en el tiempo, la ausencia de un banco de inmuebles en la ciudad, entre otros), sumados a las características del entramado institucional del Gobierno de la Ciudad

2 El particular interés por el PAV radica en que, si bien la historia de las cooperativas, las mutuales y las asociaciones sin fines de lucro vinculadas a la problemática habitacional no se inicia con esta normativa en nuestro país, sí es innovadora la aparición de un marco normativo específicamente creado para la autogestión de la vivienda, y más aún, que ello haya surgido por iniciativa de los propios sectores sociales involucrados y con el consenso del sector público.

3 Presidencias del IVC: 2000-2002, Eduardo Jozami y 2002-2006, Ernesto Selzer (Jefatura de Aníbal Ibarra), 2006-2007, Claudio Freidín (Jefatura de Jorge Telerman) y 2007-2010, Roberto Apelbaum, 2010-2011, Omar Abboud y 2011 hasta la actualidad, Emilio Basavilbaso (Jefatura de Mauricio Macri).

de Buenos Aires (lentitud de la burocracia estatal, dificultades en el funcionamiento de los organismos pertinentes, crisis políticas) generaron obstrucciones en el proceso de implementación y evaluación del Programa.

(H4) Es posible rastrear diferencias en la ejecución del Programa en función de la lectura que cada gestión de gobierno realizó del déficit habitacional de la ciudad, de la modalidad de resolución de esta problemática, de su intencionalidad política y, en consecuencia, del rol (activo o inactivo) que debió desempeñar el Programa en este marco.

(H5) La definición de la política habitacional por cada una de las gestiones de gobierno impactó en el ejercicio pleno del derecho a la ciudad por parte de los beneficiarios del programa.

Aspectos metodológicos de la investigación

El trabajo de investigación se enfocó desde la disciplina sociológica y desde el campo interdisciplinario de los estudios urbanos y del Estado.

La estratégica metodológica que se desarrolló fue de tipo cualitativa, pues el propósito del trabajo fue captar e interpretar la realidad tal como fue experimentada por los actores intervinientes, recuperando elementos de carácter descriptivos. Una de las características fundamentales de la tarea realizada fue conllevar un diseño de tipo emergente: hasta no estar terminada la investigación y su análisis no fue factible más que un esbozo de la misma, el que debió ser minucioso y flexible. En este sentido, se tomó el modelo de investigación interactivo de Maxwell quien plantea que todas las etapas de diseño e investigación deben estar interrelacionadas (Maxwell, 1996: 3 y 4), motivo por el cual se recolectaron y se analizaron los datos de modo casi simultáneo, con el fin de perfeccionar el instrumento de recolección a medida que se fue utilizando y al tiempo que se replanteaban las diversas partes de la investigación y su diseño. La pretensión de este tipo de metodología, en base a los objetivos de investigación planteados, fue avanzar hacia la realización de un análisis de carácter interpretativo, a fin de profundizar en los nuevos modos de participación habilitados por el Estado para las organizaciones sociales.

Teniendo en cuenta los objetivos de la investigación que aquí se presentan, los datos necesarios para el desarrollo de esta investigación provinieron de fuentes de información secundarias y primarias. La información secundaria se obtuvo de bibliografía sobre el tema, informes técnicos, documentos de políticas, programas y proyectos, informes de auditorías, informes legislativos, tesinas y tesis de investigaciones preexistentes, artículos periodísticos, páginas web institucionales de organismos públicos

y organizaciones socio-territoriales, información estadística, presupuestaria, etc. casi todos de acceso público. En cuanto a los datos primarios, se obtuvieron mediante la realización de 21 entrevistas en profundidad semi-estructuradas con entrevistados clave, como fueron funcionarios públicos de la Comisión de la Vivienda/Instituto de la Vivienda del Gobierno local que se hayan desempeñado o se desempeñen en la ejecución de las operatorias del Programa, profesionales de los equipos técnicos interdisciplinarios que participaban del Programa acompañando a las organizaciones sociales, y cooperativistas de viviendas beneficiarios de la Ley 341; y también se realizaron observaciones participantes y no participantes en reuniones realizadas entre cooperativistas y de éstos con funcionarios del estado local.

Algunos lineamientos conceptuales

A fin de profundizar en el objeto de estudio de esta investigación, es necesario abordar algunos conceptos teóricos referidos a Estado y políticas públicas (modalidades de participación social) por un lado, y a las modalidades de acceso a la vivienda por parte de los sectores populares y el consecuente surgimiento de la noción de derecho a la vivienda y a la ciudad, por otro.

Oszlak y O'Donnell (1981: 112) definen a la política estatal o pública como “...un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores de la sociedad civil. De dicha intervención puede inferirse una cierta direccionalidad, una determinada orientación normativa, que previsiblemente afectará el futuro curso del proceso social hasta entonces desarrollado en torno a la cuestión”.

Estos autores (1981: 14) entienden a las “cuestiones” como aquellos asuntos (demandas, necesidades) que son socialmente problematizados, en el sentido de que ciertas clases, fracciones de clase, organizaciones, grupos o incluso individuos estratégicamente situados creen que puede y debe hacerse “algo” a su respecto de modo que esta “cuestión” sea incorporada a la agenda de problemas socialmente vigentes. Cualquier “cuestión” atraviesa un “ciclo de vida” que se extiende desde su problematización social hasta su “resolución”. A lo largo de este proceso, diferentes actores afectados positiva o negativamente por el surgimiento y desarrollo de la cuestión, toman posición frente a la misma. Los comportamientos (decisiones, acciones, etc.) involucrados en estas tomas de posición tienden a modificar el mapa de relaciones sociales y el universo de problemas que son objeto de consideración en la arena política en un momento determinado. De aquí entonces que la toma de posición del Estado no tiene por qué ser unívoca, homogénea ni permanente. El Estado –como un ente diferenciado,

complejo, contradictorio- aparece como un actor más en el proceso social desarrollado en torno a una cuestión.

Ahora bien, se considera que abocarse a la tarea de estudiar políticas estatales implica necesariamente abordar la dimensión temporal que resulta intrínseca tanto a ellas como a la cuestión que pretende resolver; es abocarse al análisis de secuencias de eventos, como de los cambios detectables en la situación del sistema de relaciones sociales sobre el que repercuten. Desde este punto de vista, una política pública puede entenderse como un proceso que se inicia cuando algún actor social detecta la existencia de un problema que, por su importancia, merece su atención y termina con la evaluación de los resultados que han tenido las acciones emprendidas para eliminar, mitigar, o al menos variar ese problema. Adicionalmente, aquí se aborda a la política pública desde la perspectiva analítica que la subdivide en ciclos o fases: 1) identificación y definición del problema; 2) formulación de las alternativas de solución; 3) adopción de una alternativa; 4) implantación de la alternativa seleccionada; y 5) evaluación de los resultados obtenidos; estando la fase 1 y 2 vinculadas al diseño y/o formulación de la política, 3 y 4 a la gestión y/o implantación de la misma y la última a la evaluación. En este sentido, las políticas públicas tienen un carácter cíclico, ya que los resultados retroalimentan el proceso, dando lugar -en algunos casos- a la formulación de nuevas alternativas.

Ahora bien, retomando los planteos de Cunill Grau (1995: 6) se quiere poner en tensión aquí la modalidad de institucionalización de la participación social en la esfera de la política pública, ya que la autora plantea que en muchas ocasiones es explicativa por sus propios límites, habida cuenta que en vez de facilitar el incremento de la representación social, ella puede legitimar la propia corporativización del aparato estatal. Esto nos llevaría a pensar, por tanto, que el desarrollo de mecanismos de participación social desde el estado no necesariamente estimula la organización social, sino que puede devenir en desarticulación del tejido social y/o fortalecimiento de las asimetrías en la representación social, redundando en el debilitamiento de la sociedad civil. Por esto, para poder abordar cabalmente la institucionalización de la relación del estado con la sociedad por medio de la participación en las políticas y gestión públicas es necesario considerar a los sujetos de la participación social, las modalidades de participación que se despliegan así como también los ámbitos en los que se ejerce la participación.

El debate vinculado al sentido y los objetivos de la adopción de formatos participativos en el ciclo de vida de la política pública, puede delinearse en tres ejes centrales a partir de sus argumentos: que la participación en la gestión estatal supone la profundización y ampliación de la democracia, más allá de los mecanismos representativos (Cohen y Arato, 2000); que la presencia de actores no estatales en la gestión de políticas públicas asegura una mayor transparencia y eficacia en la acción pública (Coraggio, 2003); y

que la gestión de políticas públicas presenta límites a la participación efectiva de los sectores sociales más postergados (Cardenalli y Rosenfeld, 2002; García Delgado y De Piero, 2001).

De todos modos, más allá de las perspectivas de estos argumentos, todos revalorizan el fuerte arraigo en el territorio que se manifiesta con la adopción de formatos participativos para la gestión de las políticas públicas, ya que es de importancia la inserción territorial local que tienen las organizaciones socio-territoriales de base y los proyectos generados desde los sectores populares.

Sobre el tema de las modalidades institucionales de participación y articulación de actores, tanto en el espacio local como en ámbitos de mayor escala, algunos autores aportan distintos criterios de clasificación o de ordenamiento de las experiencias. En este sentido, Cunill Grau (1995), distingue espacios distintos de participación social según el momento o la instancia del ciclo de gestión de las políticas. Esto refiere a que las estructuras participativas podrían en principio asumir tres modalidades distintas según su campo de intervención refiera al momento de formulación de las políticas; al momento de la implementación o ejecución de las acciones; o a la instancia de evaluación y control de las mismas.

Cabrero (2004: 120) adiciona otro criterio de clasificación para la participación social que se considera pertinente a fin de abordar el objeto de estudio de esta investigación. Este criterio refiere a la intensidad de la participación, dimensión que el autor define como “el grado en que agentes gubernamentales y no gubernamentales interactúan en torno a una política pública específica”. En este sentido, identifica tres niveles distintos de intensidad de participación: a- intensidad baja: cuando los beneficios de la política pública se posicionan en un rol de receptores más que como sujetos de la misma, se trata de una modalidad propia de los programas asistenciales; b- intensidad media: cuando los ciudadanos se convierten en sujetos actuantes de la política mediante mecanismos de consulta, generación de propuestas y otras modalidades de participación, como por ejemplo, en los programas de autoconstrucción, autoempleo, cooperación, entre otros; c- intensidad alta: cuando los ciudadanos y beneficiarios de los programas asumen una participación estratégica, no sólo siendo consultados, sino siendo decisores en relación a la orientación y prioridad del programa. E autor plantea que cuando las instancias de participación pueden ser ubicadas en esta última categoría, se podría hacer referencia a auténticas redes de políticas públicas con elementos claros de corresponsabilidad e institucionalización.

Según Ilari (2003), estas tres categorías, a su vez, podrían desagregarse en cinco niveles más precisos de participación de los beneficiarios en la gestión de programas sociales. Esta propuesta identifica los siguientes grados de participación: a) muy alto: cuando los beneficiarios autogestionan el programa; b) alto: cuando co-gestionan el

programa; c) medio: cuando participan en la ejecución y/o tienen la posibilidad de vetar acciones; d) bajo: cuando participan en el control y evaluación, son consultados y/o tienen posibilidad de realizar reclamos y/o sugerencias; y e) nulo: cuando no participan en el programa.

Ahora bien, en base a los criterios de clasificación de la participación social contruidos por Cunill Grau (1995) sobre el momento del ciclo de la participación en el que intervienen actores no estatales, Cabrero (2004) sobre la intensidad de la participación e Ilari (2003) sobre el grado de participación, Rofman (2007: 9) construye una tipología que establece cinco tipos ideales de participación social en las políticas estatales:

1. Participación baja o nula: la única participación social habilitada consiste en la recepción de las prestaciones del programa;
2. Participación en la ejecución de las acciones: los actores sociales toman parte en la fase de implementación de las acciones, pero con baja intensidad, es decir, intervienen sólo en tanto ejecutores de actividades diseñadas previamente;
3. Participación asociada en la implementación: los actores de la sociedad civil participan en el momento de la implementación, con un nivel alto de participación, bajo un esquema de gestión asociada con la agencia estatal que les permite intervenir en decisiones respecto de las formas y condiciones de la implementación de los programas;
4. Participación en el diseño y en las decisiones: los actores no estatales intervienen en la toma de decisiones respecto de la política, del establecimiento de prioridades y de la asignación de los recursos, o participan en la formulación del programa; y
5. Participación en el control y monitoreo: la intervención de los actores involucrados se concentra en el control y la fiscalización de la acción del Estado.

Si bien es cierto que la realidad de las distintas modalidades de participación social y las características de los actores implicados supera ampliamente cualquier tipo de clasificación empírica que se pueda realizar, en este trabajo se intenta abordar el programa bajo estudio (Programa de Autogestión para la Vivienda) bajo estas categorías, ya que lo que se pretende es intentar comprender la realidad desde una mirada analítica, teniendo en cuenta las limitaciones que existen.

Ahora bien, retomando nuevamente a Oszlak (1991), las políticas de hábitat y vivienda presentan un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan la intervención del Estado en relación con la distribución/localización de los diferentes sectores sociales en la ciudad y, consecuentemente, con la satisfacción diferencial de ciertas necesidades básicas. Sin embargo, para Topalov (1979), el papel del Estado en relación con la planificación urbana no se explica concibiéndolo como un actor racional que persigue

la satisfacción de un interés general de la sociedad; sino que se trata de un conjunto de aparatos que realizan, mediante un proceso complejo y contradictorio, el interés de la clase dominante. De esta manera, la política urbana no puede reducirse a una actividad de planificación, sino que se encuentra permeada por luchas de clase llevadas adelante por los movimientos sociales urbanos (Castells, 1970: 179).

Pero dadas las características y los límites que demostró la intervención estatal para resolver el problema habitacional de los sectores de menores recursos, adquirió importancia la autoproducción como modalidad de producción de la vivienda y de la ciudad, por parte de los sectores de menores recursos; que, además, no pareciera estar, al menos a priori, orientada por la búsqueda de la ganancia. Topalov (1979: 142) marcaba la persistencia de esta modalidad informal de producción de la vivienda como un claro ejemplo de la incapacidad del capitalismo para otorgar viviendas a capas de la población que tienen salarios bajos o empleos precarios. Al menos para el caso de nuestro país y para el resto de América Latina, ni el Estado ni el mercado han logrado nunca satisfacer completamente la necesidad de vivienda, situación que ha tendido, en las últimas tres décadas, a agravarse.

Por su parte, los sectores de menores recursos, además de reclamar y presionar, con diferentes grados de organización, al Estado, han tendido, históricamente, a buscar sus propias estrategias habitacionales. Estas respuestas populares son entonces acciones que los sectores de menores recursos emprender a fin de satisfacer sus necesidades urgentes de vivienda. Estas respuestas están enmarcadas en diferentes estrategias que se caracterizan por ser heterogénea y que pueden estar en abierto contradicción con la lógica capitalista global o, bien, insertarse de manera indirecta en ella; dependiendo de un contexto histórico y geográfico particular. La toma ilegal de tierras e inmuebles, la sobreocupación de la vivienda, entre otras han sido algunas de las estrategias típicas tendidas por estos sectores. Por ejemplo, uno de los principales obstáculos históricos para los sectores populares es proveerse de tierras, ya que la posibilidad de resolver el problema de la vivienda está estrechamente vinculado a la necesidad de disponer de suelo urbano. A partir de esto, la ocupación ilegal de terrenos aparece como una de las formas más evidentes de acceder a un lote a partir del cual avanzar hacia la construcción de una vivienda.

Todos estos tipos de hábitat popular suelen tener alguna u otra deficiencia vinculada a: hacinamiento, precariedad constructiva, inestabilidad tenencial, segregación territorial, ilegalidad, entre otras, además de toda una serie de problemas derivados de la ausencia o precariedad de servicios de consumo colectivos. No obstante, cada forma de hábitat tiene sus particularidades ya que algunos se caracterizan por estar sumidos en la ilegalidad, otros son reconocidos parcial o totalmente como legales; algunos son producto de la acción individual de sus integrantes, mientras que otros fueron

producidos por grupos más o menos organizados, etc. Florecen además, siguiendo Apaolaza (2009: 41), diferentes formas de cooperación, como el trabajo en el proceso constructivo, en la producción o la compra de insumos, en la provisión de asesoramiento técnico, en el financiamiento, entre otras formas. Esta cooperación suele converger en diferentes tipos de organizaciones: cooperativas de vivienda, de construcción, de trabajo, sociedades de construcción sin ganancias, bancos de materiales, etc.

Sobre la base de estas particularidades, Apaolaza (2009: 44) propone pensar el hábitat popular partiendo de las siguientes variables:

- Construido bajo formas *capitalistas – no capitalistas*, remitiendo a las formas en que se construyen las unidades físicas o la infraestructura básica (ya sean calles, veredas, espacios verdes, etc.);

- *Legalidad – ilegalidad*, por poseer, la mayoría de los hábitat populares, niveles de ilegalidad en algunos o todos sus aspectos constitutivos: tenencia de la tierra, de la vivienda, provisión de servicios, entre otros;

- *Localización central – periférica*, que, como se detalló anteriormente, depende directamente de la renta urbana y, por ende, de los precios de los terrenos y las propiedades, de la disponibilidad de servicios (entre los más importantes, el transporte público), de la infraestructura, etc.; y

- Producto de la *acción individual-grupal*, ya que el autor plantea que el hábitat popular también puede pensarse desde su proceso constitutivo, esto es, si son producto de la acción individual o si, por el contrario, son el resultado de acciones colectivas. Este aspecto se resalta como relevante, ya que opera sobre el grado de espontaneidad o planificación de la acción colectiva y, además, sobre la existencia o no de una visión general sobre la problemática que los nuclea.

Tomando esta última variable, Rodríguez, et al. (2007) acuñó el concepto de *producción social del hábitat* (en adelante PSH⁴) para definir un recorte dentro del conjunto de modalidades de producción del hábitat ejecutadas históricamente por los sectores de menores ingresos. La PSH involucra a una multiplicidad de procesos que va desde la materialización de barrios originados en tomas de tierras, villas, hasta la producción de conjuntos cooperativos autogestionarios, desde la autoconstrucción familiar hasta la autogestión colectiva y organizada; pero tienen como base común,

4 PSH no es un concepto originado en el contexto de la reflexión académica, sino, más bien, en un particular contexto de interacción multiactoral: la Coalición Internacional para el Hábitat América Latina (HIC-AL), donde confluyen organizaciones no gubernamentales, movimientos y organizaciones sociales de base, activistas de derechos humanos y grupos académicos de diversos países de cada región, en torno al hábitat popular y la defensa de su derecho (Rodríguez, et al., 2007: 14).

“[...]haber sido concebidas de manera planificada y son dirigidas y controladas por sus productores/originadores (el sujeto es un actor social, distinto de una unidad doméstica centrada en objetivos de su propia reproducción), pudiendo existir diversos tipos de destinatarios individuales-familiares o colectivos-organizados. La práctica de dirección y control del proceso productivo se plasma –con variantes- a través de las diversas fases del mismo: diseño, ejecución, distribución y uso” (Rodríguez, et. al., 2007: 27).

Ahora bien, Rodríguez et al. (2007: 28-35) sugiere que no todas las modalidades de autoproducción ejecutadas históricamente por los sectores de menores ingresos se engloban bajo el concepto de PSH (caracterizada por el control del proceso productivo por parte de un actor social o sociopolítico). Pueden ser identificadas como polos para pensar la PSH algunas de las modalidades de autoconstrucción y de autogestión y dentro de ellas, específicamente aquellas que fueron concebidas de manera planificada, dirigida y controlada por sus productores/originadores (definidos como actores distintos de las unidades domésticas).

En tal sentido, la “autoconstrucción” es la práctica de edificar la vivienda y/o los componentes del hábitat por sus propios usuarios, bajo formas individuales (autoayuda). La autoconstrucción encuentra su base en la necesidad individual/familiar tanto en el proceso productivo de la vivienda como en los recursos movilizados para su ejecución. Pues sólo implica una fase del proceso productivo (la fase de ejecución) y no necesariamente el control del mismo. Consecuentemente, la autoconstrucción puede o no articularse en modalidades en PSH, en función de quién es el actor que controla el proceso productivo.

En un polo opuesto dentro de las modalidades de PSH, la “autogestión” es una modalidad esencialmente colectiva y organizada de producción, que implica el manejo de recursos del estado en esa producción y el control del proceso productivo por parte de organizaciones populares. La propuesta autogestionaria para la producción de vivienda parte del ejercicio del derecho a la vivienda y al hábitat y a la ciudad, en cuanto a la función social de esta.

Ahora bien, desde la perspectiva de la producción social del hábitat, la vivienda se concibe a partir de la necesidad y como derecho humano, por sobre su carácter mercantil; es vista como expresión del acto de habitar, más que como un objeto, como un proceso más que como un producto, como un bien potencialmente abundante que se continúa produciendo aún en contextos precarios marcados por la pobreza (Ortiz Flores, 2004).

En este sentido, Borbón (2003: 2) señala el carácter complejo del derecho a la vivienda, que abarca un conjunto de derechos civiles, económicos, culturales y políticos, incluyendo aspectos cualitativos de la vivienda que exceden su tenencia o no en pro-

piedad. Alejándose de aquellos puntos de vista que interpretan en forma “simplista” el derecho a la vivienda, en donde la función principal de la misma es ser un patrimonio y donde el esfuerzo masivo de la sociedad y el Estado debe consistir en producir nuevos propietarios, Borbón enfatiza en la función social de la propiedad y de la ciudad, considerando también aquellos aspectos relacionados con la calidad de vida que hacen que una vivienda sea digna o no, pesando mucho más en la ponderación del balance del conjunto “vivienda digna” que la casa en sí misma (espacio privado): la vía o el sendero de acceso, la iluminación de la calle, la arborización, las conexiones y la calidad de los servicios de agua potable y alcantarillados de aguas servidas y aguas de lluvia, la energía eléctrica o el gas, los espacios para la recreación y el encuentro como parques y salones comunales, la infraestructura de servicios complementarios como jardines de niños, escuelas y colegios, centros de salud y zonas de comercio y servicios, constituyen partes integrales e inseparables de las viviendas (Bordón, 2003: 24).

Sin embargo, luego de los procesos de ajuste, reforma estructural y apertura, y del papel de los procesos de globalización, la vivienda está cada vez menos garantizada, y ya no es suficiente para conseguir la integración y, sobre todo, la igualdad en la sociedad. La conversión de la ciudad en una mercancía al servicio 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 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, 2009: 29). Lefebvre sostuvo (1968) 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 e 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. Este derecho, 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 así como en los diferentes grupos sociales que la componen.

Sobre la base de estos conceptos teóricos, se analiza en esta investigación una política habitacional específica orientada a la promoción de procesos autogestionarios habitantes de una transformación cotidiana de las estructuras del Estado y del derecho a la vivienda y a la ciudad, implementada en la Ciudad de Buenos Aires: la Ley 341/00 y su modificatoria Ley 946/02.

Sin embargo, previamente, es importante analizar los antecedentes y tendencias de la política habitacional en la que se insertó el Programa de Autogestión para la Vivienda.

Antecedentes y tendencias de la política habitacional local

Antecedentes y tendencias de la política habitacional desarrollada a nivel nacional con impacto local

La fiebre amarilla desatada en 1871 puso en evidencia, por primera vez, las deplorables condiciones de salubridad en que vivía gran parte de la población de la ciudad de Buenos Aires. Los sectores sociales más acomodados evacuaron la ciudad y migraron hacia el norte de la Plaza Mayor, dejando antiguas casonas desocupadas que fueron rentadas a los inmigrantes europeos (dando lugar a la aparición de los primeros conventillos/inquilinatos de la ciudad como primera respuesta popular a la carencia de vivienda⁵). Sin embargo, las malas condiciones de vida de los inmigrantes europeos y la proliferación de cuartos de alquiler en conventillos, produjeron las primeras intervenciones del Estado en materia habitacional mediante la implementación de algunas medidas de higiene orientadas a las mejoras en infraestructura y equipamiento.

Según Lentini (2008: 666), una de las alternativas pioneras en construcción de vivienda para las clases populares fue impulsada por sectores socialistas porteños a través de la Cooperativa El Hogar Obrero que, a partir de 1905, incluyó entre sus objetivos la construcción de barrios. Si bien se conocen algunos esfuerzos aislados de intervención municipal para construir las primeras casas obreras⁶, el problema de la vivienda en Argentina alcanzó nivel público recién en 1915 con la creación de la Comisión Nacional de Casas Baratas -CNCB- (Cravino, Fernandez Wangner y Varela; 2002:1 y Yujnovsky, 1984:74). La acción estatal, durante estos primeros años, se tradujo en

5 El conventillo o inquilinato fue la modalidad de alojamiento más difundida en los sectores pobres, en gran parte inmigrantes europeos que rentaban cuartos en antiguas casas unifamiliares con inadecuadas condiciones sanitarias para alojar en forma colectiva e intensiva a varias familias.

6 El municipio de Buenos Aires, durante la intendencia de Torcuato de Alvear, había construido el primer conjunto de viviendas económicas en el año 1887; en 1905 se sanciona la ley 4824 que autoriza a la municipalidad a invertir en la construcción de barrios obreros (Yujnovsky, 1984).

12 barrios de vivienda individual⁷ y 7 casas colectivas⁸ que representaron alrededor de 6.340 viviendas construidas; número escaso para un largo período, pero que dejó en la ciudad ejemplos de singular calidad, como los Barrios Buteler y Cafferata o las Casas Colectivas América, Alvear II y Martín Rodríguez (Dunowicz y Boselli; s/d: 4).

Imagen 1: 1937, Casa Colectiva Alvear II (CNCB) 128 viviendas.



Fuente: Dunowicz y Boselli; s/d: 18.

A mediados de la década del '40, con el advenimiento del peronismo, comenzó una etapa de construcción de un estado benefactor que dejó de actuar como garante exclusivo de derechos individuales y se convirtió en garante de derechos sociales. En este marco, el papel del Estado pasó a ser el de proveedor de viviendas a través de licitaciones de obras, con el sector privado de la construcción, y la regulación del mercado habitacional a través de la sanción de herramientas normativas (Lentini, 2008: 670). Durante dicho período, se avanzó en la construcción y escrituración de 300.000 propiedades nuevas⁹ y se impulsaron 13 leyes de vivienda, entre las cuáles

7 Las “viviendas individuales” insertas en los barrios podían ser adquiridas en propiedad mediante sistemas de créditos blandos (en cuotas a largo plazo y bajo interés) ofrecidos tanto por el sector público como por el privado sin fines de lucro. Los “barrios de vivienda individual” generaron un tejido urbano particular en la ciudad, en base a la partición de la manzana tradicional en varias tiras de manzanas alargadas (tipo “tallarín”) y calles corredor. Las viviendas, apareadas y de dos plantas, se implantaban en lotes de escasa superficie (Dunowicz y Boselli; S/d: 3).

8 Las “casas colectivas” por su parte, ofrecían la posibilidad de alquilar una vivienda incluida en un edificio, compartiendo lote y servicios con otras viviendas, a precios accesibles para la clase obrera. Las “casas colectivas”, se concretaban en general a partir de pabellones de planta baja y hasta 3 pisos altos, enmarcando patios a través de los cuales se accedía a las distintas unidades de vivienda (Dunowicz y Boselli; S/d: 4).

9 Durante los diez años de gobierno peronista, las escrituraciones se triplican en relación a los sesenta años anteriores.

se destacaron: la de congelamiento de alquileres y suspensión de los desalojos, la ley N° 13.512 de Propiedad Horizontal, que permitió la subdivisión y venta por separado de las distintas unidades de un mismo inmueble multifamiliar y la ley N° 13.581 que obligó a los propietarios de inmuebles vacíos a ofrecerlos en alquiler. Estas leyes modificaron el mercado de locación y de producción de la vivienda urbana. Adicionalmente, a partir de la acción directa del Banco Hipotecario Nacional, se implementó el Plan Eva Perón en la ciudad, el cual generó una extensa producción de viviendas.

**Imagen 2: 1949, Barrio Manuel Dorrego (“Los Perales”)
(Plan Eva Perón-MCBA) 1.068 viviendas.**



Fuente: Dunowicz y Boselli; s/d: 22.

En este sentido, la “vivienda social” fue creciendo en importancia en la agenda pública al punto de institucionalizarse; primero con la creación de la Comisión Nacional de la Vivienda en 1955, luego con la organización del Fondo Federal de la Vivienda en 1959, hasta llegar en 1965 a la creación de la Secretaria de Estado de Vivienda -dependiente primero del Ministerio de Economía y luego del de Bienestar Social-. Este organismo, con sucesivos cambios, se mantuvo hasta los años '90.

Con la llegada de los militares al gobierno (año 1955), la idea de un Estado proveedor en materia urbana fue abandonada en favor de la producción de viviendas según las leyes del mercado. Se institucionalizó el conjunto habitacional como modelo urbano-arquitectónico para la vivienda social, se buscó la incorporación de las empresas privadas en los concursos de vivienda, se promovieron nuevas técnicas industriales de producción y se delinearon cambios en materia legislativa que respondieron a esta nueva perspectiva. En 1969 –gobierno de facto de la Revolución Argentina- se puso en marcha el Plan de Viviendas Económicas Argentinas (Plan VEA), la operación financiera más importante de la época, cuyo objetivo fue construir grandes complejos de vivienda con infraestructura y equipamiento en todo el país. Esta producción masiva fue la que mejor se ajustaba a las características requeridas por las grandes empresas constructoras para hacer más eficientes sus inversiones. La política de vivienda de la época coincidió con los intereses del sector industrial más concentrado dirigidos a utilizar al Estado como dinamizador de la economía.

En el año 1972 se creó el Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) por la Ley 19.929, cuya organización/creación comenzó con anterioridad a esta fecha y su instrumentación fue reglamentada cinco años más tarde, con el objetivo de contar con recursos genuinos para contrarrestar y disminuir el déficit habitacional y posibilitar el acceso a una vivienda digna a los sectores de menores ingresos de la población¹⁰. El FONAVI se definió con un esquema de gestión altamente centralizado en la Secretaría de Vivienda y Urbanismo de la Nación, que dictaba reglamentaciones, definía los programas a financiar (operatorias y normativas particulares), determinaba las prioridades de inversión, sus respectivos cupos de aplicación por región, fijaba la normativa para el manejo de fondos así como los criterios generales de selección de los beneficiarios (perfiles y sistema de puntajes). Por su parte, los beneficiarios no participaban de ninguna acción referida al proceso habitacional, a excepción de inscribirse en un listado para esperar la correspondiente asignación por “sorteo” (Rodríguez, 1998). Cabe destacar también, que si bien los fundamentos del FONAVI contemplaban su intervención en una variedad de problemáticas que componen el déficit habitacional, sus recursos se canalizaron casi exclusivamente a la construcción de viviendas nuevas “llave en mano” (Cuenya, 2000: 4)¹¹.

Sin embargo, el advenimiento de la democracia llevó consigo un cambio rotundo en las tendencias de la política habitacional argentina. Con la firma del decreto N° 690 en el año 1992, la propia Secretaría de Vivienda y Urbanismo planteó la necesidad de realizar una revisión crítica del desempeño histórico del FONAVI. El reconocimiento de la rigidez de la oferta habitacional frente a una demanda cada vez más diversificada; la discontinuidad institucional del sistema; la falta de eficacia en la resolución del déficit; la inequidad del sistema, que no había beneficiado a los grupos más desfavorecidos; la falta de transparencia debida, sobre todo, al uso de criterios discrecionales en las adjudicaciones; la inadecuada distribución geográfica de los recursos y, finalmente, el bajo nivel de recupero, fueron factores que se enunciaron para fundar la necesidad de un rediseño del sistema FONAVI (Lentini, M. y Palero, D., 2006: 10).

Se produjo, entonces, una redefinición de la cuestión por parte del Estado Nacional me-

10 La ley 21.581 establecía una contribución salarial hacia el Fondo del 5% a aportar en partes iguales por empleadores y empleados, mas aportes de los trabajadores autónomos (20%). La Ley especificaba que el destino del financiamiento eran sectores de población de “recursos insuficientes” (definido vagamente como: “quienes no alcancen a cubrir la amortización de una vivienda económica en 30 años”). Hasta 1991, estos aportes y contribuciones daban el carácter de solvente que caracterizaba al Fondo.

11 Los conjuntos habitacionales FONAVI plantearon tipologías contractivas muy similares, con pocas variaciones en torno a los espacios privados: departamentos en torres y/o tiras de dos o tres pisos y espacios de uso colectivos. En post de obtener menores costos las viviendas ofrecían espacios que tendieron a reducirse progresivamente y sin posibilidad de ampliaciones posteriores. En general, se eligieron localizaciones periféricas con escasa demanda a nivel urbano (favoreciendo otros procesos de valorización del suelo de propiedad privada). El sistema de asignación por puntajes (lejano y percibido socialmente como arbitrario) y la desvinculación de habitantes de los conjuntos “llave en mano” respecto de su producción, favoreció una actitud de desapropiación por parte de los beneficiarios manifestada luego en efectos como la falta de pago, la falta de mantenimiento edilicio, el descuido de los espacios de uso común, etc. (Rodríguez; 2007c: 3).

diante el Acuerdo Interestadual de agosto de 1992 (ratificado por Ley N° 24.130), por la cual la Secretaría de Vivienda y Urbanismo de la Nación perdió su función distribuidora y los recursos pasaron a ser directamente manejados por los tesoros provinciales, sin poder de fiscalización a nivel nacional sobre el destino de los mismos¹². Para ello, se creó el Sistema Federal de la Vivienda (ley N° 24.464/95), con el objetivo explícito de facilitar el acceso a la vivienda a la población de recursos insuficientes, a través de un paulatino redireccionamiento de los recursos FONAVI desde la producción de viviendas hacia el crédito individual. Este sistema consolidó el rol de los organismos provinciales como administradores y ejecutores de los fondos de vivienda transferidos por nación en el marco del proceso de descentralización de funciones. Sin embargo, y según sostienen Rodríguez y Di Virgilio (2007a: 5), esta reestructuración de la política habitacional no implicó estructuralmente el acercamiento de los recursos a la población de menores ingresos. En el país se desarrolló una tendencia a que los programas se diseñaran en los niveles centrales de gobierno y a que, en su ejecución, participaran los niveles intermedios (provinciales)¹³ y locales (municipales); es decir, se trató de una descentralización operativa más que política. En la medida en que los municipios cumplieron el papel de meros ejecutores y administradores de estos recursos, no pudieron desarrollar un modelo de gestión integral capaz de abordar la complejidad de las situaciones de pobreza presentes en sus territorios. No obstante estas limitaciones, la planificación de la ejecución de la política habitacional descentralizada funcionalmente a nivel local, abrió el juego a relaciones sociales y políticas en los municipios, obligándolos a tomar en cuenta a actores locales-territorializados que, a lo largo del proceso, se fueron constituyendo con una identidad y dinámica propia (Cuenya; 2000: 5).

Ahora bien, la crisis que comenzó a gestarse en 2000 y estalló en 2001, caracterizada por un escenario ascendente de recesión y desempleo, volvió a impactar fuertemente en la política habitacional: la presión de los actores internos promovió un proceso de re-centralización de fondos federales, nuevamente en el nivel nacional de gobierno; el FONAVI terminó por agonizar; y el creciente nivel de endeudamiento dio lugar a presiones de organismos extranjeros. Recién a partir del año 2003, el gobierno electo de Néstor Kirchner definió las características que asumió este nuevo giro re-centralizador de la política habitacional. Según Rodolfo (2003: 7), mediante la creación de la Mesa del Diálogo Argentino, integrada por el sector gubernamental, sectores representativos de la sociedad y la Iglesia Católica con participación del PNUD, se decidió el fortalecimiento de programas sociales dirigidos a la emergencia habitacional, y la finalización de viviendas en ejecución avanzada del sistema FONAVI como medio de reactivación del empleo y trabajo en la construcción y como satisfactores

12 Esta redefinición se dio en el marco de una descentralización del Estado, que describió en el capítulo anterior como uno de los procesos de la Reforma Estatal de los años '90.

13 Esto dio origen al surgimiento de los Institutos Provinciales de Vivienda (IPVs) en cada una de las provincias del país. En la Ciudad de Buenos Aires es la Comisión Municipal de la Vivienda (CMV), y posteriormente, Instituto de la Vivienda de la Ciudad (IVC).

sociales inmediatos en la crisis.

En este sentido, a nivel ministerial, el área de vivienda se convirtió en un área clave al reunificarse con el área de infraestructura urbana. Fue notable el nuevo rol asumido por el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios en cuanto a la definición de las políticas habitacionales y por el Ministerio de Economía y Producción en las rondas de negociación con empresas tradicionales del sector. La inversión en obra pública fue nuevamente asumida como motor del empleo y contención social y las empresas constructoras convencionales interpeladas como un sujeto central del desarrollo económico del país (Rodríguez; 2010; 5).

Como expresión del nuevo curso re-centralizador de la política de vivienda, se definieron, según Rodríguez (2010: 5) dos orientaciones muy desigualmente priorizadas y, en ambos casos, financiadas con recursos del superávit fiscal, es decir, definidos “ad hoc”, en forma anual¹⁴. Por un lado, el Programa Federal de Emergencia Habitacional (PFEH), coloquialmente “Techo y Trabajo”, construyó nuevas viviendas por medio de cooperativas de trabajo; y por otro, el Programa Federal de Construcción de Viviendas –PFCV- (I y II), alimentado a partir de un financiamiento no reintegrable a las provincias y ciudad de Buenos Aires. Siguiendo a Rodríguez y Di Virgilio (2007a), en el año 2005, el Programa Federal concentró el 60,4% de la inversión total nacional; mientras que las organizaciones sociales (Techo y Trabajo), accedían (de manera yuxtapuesta con los municipios) al 4,4% del presupuesto. El resto de las operatorias, también privilegiaron -con matices- la ejecución empresarial; con lo cual el papel de los beneficiarios en la política habitacional implementada a nivel nacional a escala local reprodujo condiciones de las tradicionales operatorias FONAVI.

Prestando atención a los resultados de la política habitacional implementada durante los últimos años, según un informe de estado de avance de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda¹⁵, a agosto 2010, el PFCV terminó 873 viviendas en la ciudad de Buenos Aires, mientras que Techo y Trabajo, no ejecutó viviendas en esta localidad. Del resto de las políticas habitacionales implementadas a nivel nacional en la ciudad, a la misma fecha, sólo tuvieron intervención el Programa de Mejoramiento Habitacional e Infraestructura Básica (PROMHIB), el cual sólo intervino en el mejoramiento de un parador para niños en Barracas, un salón de usos múltiples en Retiro y un salón incubadora en Barracas; y el Programa Federal de Reactivación de

14 Es importante notar que el PFCV, según Ostuni (2000; 139), presenta una desventaja en relación al FONAVI; ya que mientras este último es un fondo nacional creado por ley, el rango institucional del PFCV es más endeble, mirado desde la lógica de política de estado, pues su continuidad depende de los avatares de la coyuntura política, e incluso, de los avatares económicos del país. La existencia de fondos para sostener el PFCV descansa en la estrategia de niveles altos de superávit fiscal. Un claro ejemplo de esto fue el conflicto con el campo generado durante el año 2009, pues la suspensión de la venta de soja generó una caída del superávit fiscal que paralizó todas las obras del PFCV. La recuperación de esta crisis y el recupero del superávit generó la reactivación del Programa.

15 Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda: <http://www.vivienda.gov.ar/> [Consultado en marzo 2010].

Obras del FONAVI I y II que reactivó y finalizó 735 viviendas. Es decir, el impacto de estas resoluciones en una problemática habitacional local tan extendida es mínimo.

Características y tendencias de la política habitacional implementada en la Ciudad de Buenos Aires con foco en políticas dirigidas a la producción social del hábitat

En la ciudad de Buenos Aires, la respuesta local a la grave problemática habitacional también fue muy limitada. Esto estuvo históricamente asociado a la falta de autonomía política de la ciudad y al enfoque tradicionalista que las políticas urbanas adquirieron en la ciudad, consistente principalmente en transferir la pobreza a municipios periféricos, reservando el “derecho a la ciudad” para los sectores sociales de mayores recursos (Oszlak; 1991).

Como se vio en el apartado reciente, durante los primeros años del siglo XIX, las intervenciones estatales a nivel local se realizaban desde las instancias nacionales de gobierno. Recién en el año 1967, mediante la Ley N° 17.174, se creó el primer organismo estatal local encargado de atender la problemática habitacional específica de la ciudad de Buenos Aires: la Comisión Municipal de la Vivienda (CMV). La CMV tuvo por objetivo llevar adelante una política habitacional planificada desde el municipio, incluso para el área metropolitana, pero respetando los lineamientos de política formulados por el gobierno nacional.

Hacia finales de la década del ‘60, ante el acelerado crecimiento del déficit y la expansión de las villas en la ciudad, se pusieron en marcha planes masivos de vivienda como fueron el Plan de Erradicación de Villas de Emergencia (PEVE) y el Plan Alborada, a través de los cuales se consolidó la tipología de los grandes conjuntos habitacionales.

Imagen 3: 1972-1979, Conjunto Urbano Soldati (Plan PEVE), 3200 viviendas.



Fuente: Dunowicz y Boselli; s/d: 25.

Aún así, la política en la problemática villera osciló entre dos orientaciones en el municipio: por un lado, se estimuló la participación de la población de las villas (por ejemplo, el Plan de Realojamiento de Villa 7 en el año 1972 -la experiencia planteó por primera vez desde la acción oficial la autogestión para la producción de viviendas-); y por otro, se promovió la erradicación sistemática y expulsión de las villas hacia fuera de los límites de la ciudad. Esta última postura fue la prioritaria y característica de la política urbana de la última dictadura militar.

Según Rodríguez (2005; 59), durante esta dictadura se desarrolló un conjunto de políticas que restringieron el acceso de la vivienda a los sectores de menores recursos de la ciudad. El sub-mercado de la vivienda en propiedad se vio limitado por la inflación que impidió toda forma de financiación a largo plazo. Sólo unas limitadas líneas de crédito fueron implementadas para atender a inquilinos desalojados por el descongelamiento de locaciones urbanas y a familias con hijos menores de 15 años. En lo que respecta al sub-mercado de vivienda en alquiler, el control de los precios representó una medida incompatible con la política económica que auspiciaba el libre juego del mercado impulsado por la dictadura, por lo que fue suprimido con la aprobación de la ley de descongelamiento de locaciones en junio de 1976¹⁶.

Rodríguez (2005; 60) concluye que, como resultado de este escenario, la mayoría de los inquilinos de estos años que no pudieron mantenerse en el mercado de alquileres, debieron descender de escalón social y recurrir a las pensiones e inquilinatos, o bien, resolver su problema por fuera del mercado formal. Es en este marco que surgió uno de los fenómenos más significativos de hábitat popular en la ciudad a comienzos de la década del '80: las "casas tomadas". Esta modalidad fue fuertemente resistida por el gobierno militar de turno mediante el intento de producir desalojos compulsivos.

Con el advenimiento de la democracia y la llegada del gobierno radical, la política habitacional local percibió cambios parciales. Para los sectores de menores recursos, la alternativa casi excluyente para acceder a la propiedad de la vivienda siguió siendo el acceso a los recursos del FONAVI. Sin embargo, la inversión pública destinada a vivienda registró un descenso continuo en la ciudad entre 1980 y 1992, pasando del 0.71% del PBI en 1984 a 0.53% para los primeros años de la década del '90. Adicionalmente, la Ley de Alquileres (N° 23.091 sancionada en 1984 y actualmente vigente) mantuvo las características excluyentes descriptas para el período anterior, manteniendo la indexación de acuerdo con el índice del costo de vida, meses de depósito según años de contrato y la exigencia de garantes propietarios, excluyendo el tratamiento de los hoteles-pensión, que fue la alternativa habitacional de los sectores populares de la

16 Esta ley estableció la vuelta del régimen del mercado, mediante plazos graduales de 2 a 3 años, según la antigüedad de la locación y lo pudiente que fuera el inquilino. Aunque los inquilinos recibieron apoyo mediante la implementación de líneas de créditos, el número de préstamos fue insuficiente en relación a la demanda real.

ciudad (Rodríguez; 2005: 63).

En relación al sector villero, una de las primeras ordenanzas sancionadas por el Concejo Deliberante, en enero de 1984, fue la “radicación” de las villas de emergencia de la ciudad. No obstante, no se desarrollaron acciones concretas ni se estableció una partida presupuestaria destinada a definir políticas de envergadura dirigidas específicamente a este sector. Esta actitud de “tolerancia” o de “dejar hacer” del gobierno local también se expresó en medidas tales como la firma de convenios de comodato en propiedades municipales pertenecientes a la traza de la ExAU3, el reciclaje del ex Padelei (Patronato de la Infancia) en el barrio de San Telmo y la recuperación de 21 conventillos con el Proyecto Recup-Boca. Paralelamente, a través de las resoluciones 92/86 y 95/87 se fijó un cupo del 10% anual para la realización de programas con cooperativas de vivienda (además de la ejecución con las tradicionales empresas). A través de estas resoluciones, se reconoció a las cooperativas de viviendas como actores relevantes para la producción, incorporando una nueva figura además de las empresas constructoras privadas.

Según Rodríguez (2005: 65), la indefinición de la política urbana característica de la gestión local en los años '80 y las políticas de ajuste implementadas por el nivel nacional para salvar la deuda externa, generó estrategias de supervivencia por parte de los sectores de menores recursos que marcarían el porvenir de la problemática habitacional en la ciudad. Estos sectores recurrieron a la reconstrucción de villas y, sobre todo, a la apropiación de los intersticios urbanos, es decir, la ocupación del parque habitacional vacío, como modalidad de resolución de su acuciante situación de vivienda.

A partir de 1989, con nuevo gobierno nacional y cambio de signo político, se configuró una coyuntura particular en relación con las políticas orientadas al hábitat popular en la ciudad. Si bien por un lado se crearon las condiciones para la ejecución del emprendimiento de expansión y valorización del área central de la ciudad a través de Puerto Madero, también, desde la Secretaría de Planeamiento, se definieron algunos programas que se diferenciaron de la política habitacional tradicional de la CMV, por verse sostenidos en instancias de negociación y participación de organizaciones populares (mesas de trabajo con organizaciones sociales, mesas de concertación en villas, talleres multisectoriales, definición de presupuesto municipal en talleres de planeamiento participativo y proyectos involucrantes de distintas demandas barriales en inmuebles de propiedad municipal, entre otras). También se efectuó el reciclaje de la Manzana de San Francisco (ocupantes transformados en inquilinos sociales, utilizando recursos de la cooperación internacional), se relocó la población del Albergue Warnes y se efectivizó un acompañamiento del proceso de regularización iniciado por la Cooperativa San Telmo en el inmueble ocupado del ex Padelei. Todas

estas iniciativas quedaron trucas con la expulsión del intendente de turno, Carlos Grosso (1989-1992) (Rodríguez; 2005: 66, Rodríguez; 2009a: 58). En lo que respecta a la problemática en villas, ésta fue retomada desde un enfoque de “reparación histórica” hacia sus habitantes con la implementación del Programa Arraigo, diseñado para llevar adelante procesos de regularización dominial en villas y asentamientos localizados en tierras de propiedad pública nacional.

Entre 1992 y 1995 prácticamente se suspendieron todas las acciones en materia de hábitat popular. En el marco de la creación del Sistema Federal de la Vivienda y en un escenario de negociación por la coparticipación de los fondos FONAVI (Ley 24.464 en 1995), de descentralización de los fondos a los institutos provinciales y de la posibilidad de una focalización sobre los problemas locales, la CMV diversificó sus operatorias para dar respuesta a las diferentes demandas. La construcción de viviendas tipo “llave en mano” fue cediendo paso a nuevas “soluciones habitacionales”, como los emprendimientos de autoconstrucción asistida y de vivienda progresiva o vivienda semilla –para su posterior mejoramiento- (a través de programas especiales, destinados a los sectores de población que habitaban en conventillos y villas de emergencia de la zona sur de la ciudad). Sin embargo, la ciudad resultó la peor posicionada en el proceso de descentralización del FONAVI, obteniendo un cupo del 1.4% (totalmente desvinculado de la magnitud del déficit en la ciudad y de su cantidad de población). La CMV prácticamente dejó de funcionar.

Ahora bien, la sanción de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en octubre de 1996, impactó fuertemente en el desarrollo de la política habitacional de la ciudad. Con la inclusión de un capítulo sobre hábitat (artículo 31) se reconoció el derecho a una vivienda digna y a un hábitat adecuado para todos los habitantes de la ciudad y se promovió la participación activa en la definición de su contenido por parte de diversas organizaciones sociales vinculadas al hábitat (“...promueve planes autogestivos...”). Esta innovación constitucional implicó ciertos niveles de reconocimiento e institucionalización de la participación de nuevos actores sociales en el poder legislativo de la ciudad y en la formulación y definición de la agenda política local. Como veremos más adelante, esta dinámica participativa se mantuvo en el diseño de un conjunto de normativas vinculadas a distintas problemáticas del hábitat popular hacia finales de la década del '90 (como es el caso del Programa de Autogestión para la Vivienda, sancionado por la Ley n° 341/00, la Mesa de Delegados de la ExAu3 –desde la Ley n°8 y la actualmente vigente n°324- y el caso del Plan de Radicación y Urbanización de Villas y Barrios Carenciados, sancionado por la Ley n° 148/99, entre otros –todos casos que contaron con la participación de organizaciones de poblaciones afectadas en su diseño-), involucrando instancias de participación popular acompañadas por procesos de movilización social.

Sin embargo, desde el nivel ejecutivo local, la lógica de actuación era otra -no participativa- y caracterizada por la multiplicación y fragmentación de intervenciones habitacionales desde distintos ámbitos del gobierno local: i) la CMV, ii) la Secretaría de Promoción Social (SPS), iii) la Secretaría de Hacienda y iv) las Corporaciones.

La CMV volvió a reactivarse, muy lentamente, y reconfiguró su rol tradicional de ejecutora de obra pública a través de licitaciones empresariales. Además, continuó con el Programa de Urbanización de villas, pero con un muy lento avance, en acciones tales como trazado de calles y provisión de infraestructura. Por otra parte, se sancionó la Operatoria enmarcada en la Resolución 525/97 (modificada por la resolución 282/98¹⁷), destinada a la financiación directa de la demanda mediante créditos individuales o mancomunados, dando respuesta a un proceso de movilización de sectores locales amenazados por desalojos iniciados por el proceso de renovación urbana en el barrio de La Boca; continuó con las acciones del Recup-Boca y ejecutó conjuntos habitacionales en ese barrio a través de la Operatoria “Proyecto, Terreno, Precio”. A través de la implementación de estos programas se puede ver claramente la intención política local de promover la renovación de la zona sur de la ciudad.

En paralelo, la criticidad habitacional de la ciudad pasó a ser atendida por la SPS, la cual fue ensanchando su intervención a lo largo de los años. La SPS desarrolló dos tipos de acciones vinculadas con el hábitat basadas en operatorias subsidiadas dirigidas a cada familia de manera individual: un sistema de hoteles-pensión destinados inicialmente a casos puntuales (pero que sin alternativas de resolución por parte del Estado local en el corto plazo, prolongó por años los subsidios), y las entregas individuales de materiales de construcción destinado a la autoconstrucción de vivienda por parte de familias beneficiarias o bien para reparaciones de emergencia (por ejemplo, voladuras de techos).

Desde la Secretaría de Hacienda se desarrolló una opaca política de tolerancia hacia la ocupación de inmuebles públicos (no sólo por parte de sectores de bajos recursos) a través de convenios de comodato y asignaciones del patrimonio del gobierno local.

El proceso de renovación de la zona sur de la ciudad adquirió una dinámica particular a partir de la creación de las Corporaciones Antiguo Puerto Madero S.A. y Buenos Aires Sur S.E.; dos entidades instituidas por el Gobierno Nacional y local respectivamente, como empresas del Estado, a las que les transfirieron terrenos e inmuebles públicos para realizar negocios y proyectos que contribuyeran a dinamizar áreas desagregadas de la ciudad, favoreciendo la inversión privada y motorizando los procesos de cambio y valorización (Rodríguez, et. al.; 2008: 63).

17 La resolución 282/98 es una ampliatoria de la 525/97, que extiende los montos de créditos a otorgar a cada beneficiario hasta 30 mil pesos e incorpora un componente de ahorro previo por un lapso mínimo de un año, que totalice un monto superior al 7% del crédito solicitado.

Durante la gestión de Fernando De la Rúa como jefe de gobierno de la ciudad, entre los años 1997-99, las operatorias de política habitacional se apoyaron en planes de construcción de viviendas “llave en mano” con costos y sistemas de gestión tradicionales, el desarrollo de 1400 soluciones habitacionales en villas, la ejecución de obras en los conventillos de su propiedad en el barrio de La Boca, las nuevas líneas crediticias para la emergencia habitacional (Operatoria 525/282) y la terminación de obras en marcha.

Según Rodríguez (2005: 98), hacia el año 2000, la ciudad aún no contaba con un marco jurídico-institucional que definiera los grandes criterios de orientación de su política habitacional explicitadas a través de instrumentos de política. En términos generales, aún no se realizó una lectura de las condiciones del hábitat popular como parte de la ciudad o de sus barrios desde una perspectiva integrada. Además, se atomizó la demanda reforzando la concepción de la vivienda como bien privado, se negó el carácter de la producción de hábitat urbano y no se retomaron ni se reconocieron la figura de las organizaciones sociales como ejecutores y/o beneficiarias de los proyectos, a pesar que la concreción de las escasas experiencias mancomunadas que se desarrollaron en el marco de la Resolución 525/282 fueron exitosas por el rol desempeñado por las mismas para la constitución de los grupos de familias, la rehabilitación y el mantenimiento edilicio (que requirieron de un alto grado de organización y gestión colectiva).

Con posterioridad, durante el primer gobierno de Aníbal Ibarra como Jefe de Gobierno de la ciudad y Eduardo Jozami, como responsable político de la CMV, se produjo una diversificación en el menú de opciones de la política habitacional, asumiéndose que la CMV, a diferencia de las gestiones anteriores, era el ámbito institucional que debía canalizar la emergencia habitacional. En este sentido, se intentó re-direccionar los escasos recursos, en plena recesión económica, hacia los sectores de menores ingresos con participación en organizaciones socio-territoriales. Según Rodríguez (2009a: 69), en esta gestión se incrementó la inversión de mejoramiento de villas en el marco de la Ley N°148 -Plan de Radicación y Urbanización de Villas y Barrios Carenciados- con participación social (definido en esta gestión como cuestión prioritaria del hábitat popular), se suspendieron y revisaron todos los procesos de licitación empresarial en curso a través del Programa “Proyecto, terreno y precio”, se suspendió la Operatoria 525 y fue reemplazada por la puesta en ejecución de la Ley 341 (en la cual se verificó una voluntad manifiesta de avanzar en su instrumentación e incluso reasignarle partidas presupuestarias de la CMV para la compra de los primeros terreno por parte de cooperativas), y se instrumentó un programa de mejoramiento de conjuntos habitacionales FONAVI. Sin embargo, esta definición tan explícita de la política habitacional generó rispideces con sectores empresarios y otros sectores que no aceptaban perder control en la CMV. Ello condujo a un cambio de gestión en la CMV, en marzo de 2002, que dio lugar a la llegada del Ing. Ernesto Selzer, quien priorizó presupuestariamente el proceso de urbanización en villas, retomó la operatoria empresarial “Proyecto,

terreno y precio” –con nombre *aggiornado*–, enfatizó el restablecimiento de operatorias dirigidas a sectores medios (implementó el Programa “Vivienda Porteña” en co-financiamiento del Banco Ciudad y “Mejor Vivir” con recursos del Plan Federal de Nación) y estableció una particular reglamentación de la Ley 341 (con se verá más adelante). Estas tres líneas de inversión fueron las prioritarias en el 2003.

Paralelamente en este año, la CMV se transformó jurídicamente, a través de la Ley Nº1251, en el actual Instituto de la Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires (IVC), con un marco de mayor autonomía, disponiendo como principal objetivo del organismo el diseño, la coordinación y la ejecución de las políticas habitacionales dictadas por el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Esta norma colocó en cabeza del IVC el deber de promover el efectivo ejercicio del derecho al hábitat y a la vivienda de los pobladores de la ciudad.

Durante el segundo gobierno de Ibarra y su sucesor Jorge Telerman (2005-2007)¹⁸ se continuó priorizando la urbanización de las villas y el mantenimiento de los núcleos habitacionales transitorios y los grandes complejos habitacionales de la ciudad mediante un incremento del 500% del presupuesto asignado a estas finalidades; aunque ejecutándose mediante modalidades empresariales, con diversas dificultades en un entramado autoproducido de villas. Adicionalmente, se mantuvo el otorgamiento de créditos colectivos e individuales a través de la Ley 341/964, el Programa de Rehabilitación del Hábitat de La Boca, y se enfatizó el reestablecimiento de operatorias dirigidas a sectores medios (“Vivienda porteña” –cofinanciada con el Banco de la Ciudad–, “Vivienda colectiva con ahorro previo”, “Terreno, proyecto, precio” y “Mejor Vivir” –con recursos del Plan Federal de Nación–). También se sostuvo un papel activo en la solución habitacional definitiva, en 2011, para familias residentes en hoteles subsidiados por el Gobierno porteño. En este sentido, para el año 2005, el sector vivienda insumía el 5.3% del presupuesto total. Si bien 10 programas¹⁹ abrieron la participación a organizaciones sociales, ésta era restringida a organizar la presentación de la demanda y la canalización del ahorro; como se verá posteriormente, sólo el PAV en su modalidad colectiva se constituyó en una marcada excepción (Rodríguez, et al.; 2007: 95).

18 Aníbal Ibarra fue destituido de su cargo por la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires mediante juicio político tras ser acusado de mal desempeño en su función pública como consecuencia de un incendio generado por elementos de pirotecnia arrojados por los asistentes a la discoteca República Cromagnon, en el que fallecieron 194 personas. El Vicejefe de gobierno lo reemplazó en su cargo en un complejo proceso de pérdida de autonomía política local y fragilidad institucional, acentuada por la rotación continua de funcionarios, cambios en la orgánica institucional y numerosas intervenciones de áreas del gobierno.

19 PAV, Programa Experiencia Piloto de Hábitat Comunitario, Programa Nuestra Casa, Programa de Rehabilitación del Hábitat de La Boca, Programa de Rehabilitación y Mantenimiento de Conjuntos y Barrios, Programa de asistencia integral a consorcios, Programa de regularización jurídica y financiera, Programa de Rehabilitación del Conjunto Habitacional Colonia Sola, PRIT y Programa de autogestión de Proyectos de Vecinos de Villas y NHT.

En marzo de 2006, junto al Vicejefe de gobierno, Jorge Telerman, asume como presidente del IVC, el Arquitecto Claudio Freidín. La gestión “Freidín” se presentó en el Instituto con el objetivo explícito de adecuar las estructuras para que los objetivos del IVC se pudieran cumplir, eliminando la mayor cantidad de trabas administrativas y con la mayor celeridad posible. Sin embargo, cuatro meses más tarde, en un contexto de crisis institucional local pos-destitución, complejizado por las perspectivas electorales, las disputas intra e inter partidarias, la situación de crisis habitacional de la ciudad e insuficiente respuesta a esta situación por parte del IVC, se produjo la intervención del Instituto (mediante el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 2/06) que duró 90 días.

Superado el proceso de intervención del IVC, se procedió a modificar la estructura interna del organismo mediante el Acta de Directorio N° 2186 y se creó la Gerencia General del Instituto que tenía por objetivo la definición, administración y coordinación de las diferentes operatorias programáticas tendientes a la resolución de los problemas habitacionales de la ciudad, tanto en forma individual como colectiva. Los planes que se administraron desde esta Gerencia fueron: Vivienda Porteña, Programa de Ahorro Previo para Organizaciones Sociales (AHPROS), Programa de Autogestión para el Desarrollo del Hábitat Popular (ex PAV)²⁰, Programa Federal de Mejoramiento de Viviendas (Mejor Vivir), Programa de Créditos Individuales y Programa de Rehabilitación Hábitat La Boca. La mayoría de estos programas sufrieron adecuaciones en su reglamentación durante ésta gestión, centralmente el PAV (como se verá en los próximos capítulos).

Ahora bien, en el año 2004 (mediante la Ley N°1.408/04) y en el 2007 (mediante la Ley N°2.472/07) se declaró la emergencia habitacional en todo el territorio de la Ciudad de Buenos Aires, como consecuencia de la situación en que se encontraban los ocupantes de casas o edificios con sentencia judicial firme de desalojo, los habitantes de núcleos habitacionales transitorios y asentamientos de la ciudad, los ocupantes de viviendas en situación de hacinamiento, inhabitables o en estado obsoleto, los alojados en hoteles o pensiones y los que se encontraban en situación de calle. Hacia fines de 2008, la Legislatura porteña sancionó la Ley N°2.973 modificatoria de las dos anteriores²¹; pero el poder ejecutivo la vetó parcialmente²² mediante el Decreto N°9/09.

20 Dependiendo directamente de la Subgerencia de Programas de Vivienda Colectiva.

21 Mediante esta nueva norma: se amplía la definición de personas que se encuentran en emergencia habitacional incluyendo a familias que habiten en viviendas que no reúnan condiciones mínimas de habitabilidad; se crea en el ámbito de la legislatura una comisión integrada por el Poder Ejecutivo, la Defensoría del Pueblo y algunas instancias del Poder judicial para monitorear el cumplimiento de la ley; se suspenden los desalojos en el ámbito de la CABA, de todos aquellos inmuebles pertenecientes al Gobierno de la Ciudad, utilizados con uso manifiesto de vivienda, que hasta la fecha de promulgada esta Ley se encuentren ocupados por grupos familiares en situación de pobreza crítica; entre otras.

22 Esta nueva norma: veta el artículo que suspende los desalojos; veta el artículo que lo obliga a realizar gestiones ante los juzgados nacionales; y veta el artículo que deroga el art.10 de la 1408 original (permitiendo los desalojos de inmuebles que se encuentren afectados a operatorias del IVC).

Esto denota la falta de acuerdos y consensos políticos entre el poder legislativo de la ciudad y el ejecutivo local para dar respuesta a esta problemática, y las distintas definiciones políticas que cada uno hace del déficit.

Desde el año 2007 (y hasta la actualidad), que comienza la gestión macrista en la presidencia del Instituto de la Vivienda de la Ciudad (IVC), la política habitacional sostenida hasta este entonces se modificó radicalmente. Entre las primeras medidas tomadas por el gobierno PRO se profundizó el “desguasamiento” del IVC como organismo que históricamente se encargó de diseñar la política habitacional de la ciudad, mediante la transferencia de funciones a otros 4 organismos, todos de jerarquía, recursos y autonomía muy dispar: i) el Ministerio de Desarrollo Social (el organismo encargado de atender las situaciones de emergencia habitacional), ii) la Corporación Buenos Aires Sur (una Sociedad del Estado que se encarga de la planificación y construcción en las villas del sur de la ciudad), iii) la Unidad de Gestión e Intervención Social, más conocida como UGIS (una unidad fuera de nivel del Ministerio de Desarrollo Económico que atiende la emergencia social y de infraestructura en las villas y asentamientos) y iv) el Ministerio de Ambiente y Espacio Público (a través de la Unidad de Control de Espacio Público, más conocida como la UCEP, la encargada de los desalojos forzosos de la ciudad). La principal consecuencia de esta desarticulación fue la ineficiencia en la implementación de las políticas habitacionales, así como la constante dificultad para canalizar las demandas por parte de la población afectada, con organismos que se pasaron la responsabilidad entre ellos sin ofrecer respuesta alguna a la problemática habitacional local (Zapata, 2012).

Adicionalmente, durante esta gestión se profundizó el proceso de renovación urbana otorgando importancia a la relación que existe entre turismo y patrimonio (mediante el reposicionamiento de la ciudad a escala regional y internacional, ya sea como la París de América o la Capital Cultural de América Latina o del MERCOSUR y a través de campañas como “Buenos Aires capital del Tango”), y al desarrollo de emprendimientos tecnológico-productivos (el Distrito Tecnológico, el Parque Lineal y un nuevo Centro Cívico-administrativo en la ciudad). Esto puso al Estado y al territorio –al suelo urbano en este caso– al servicio del desarrollo de negocios privados, estimulados por procesos de liberalización y desregulación de los mercados de suelo y alquileres (Rodríguez, et al.; 2010: 5).

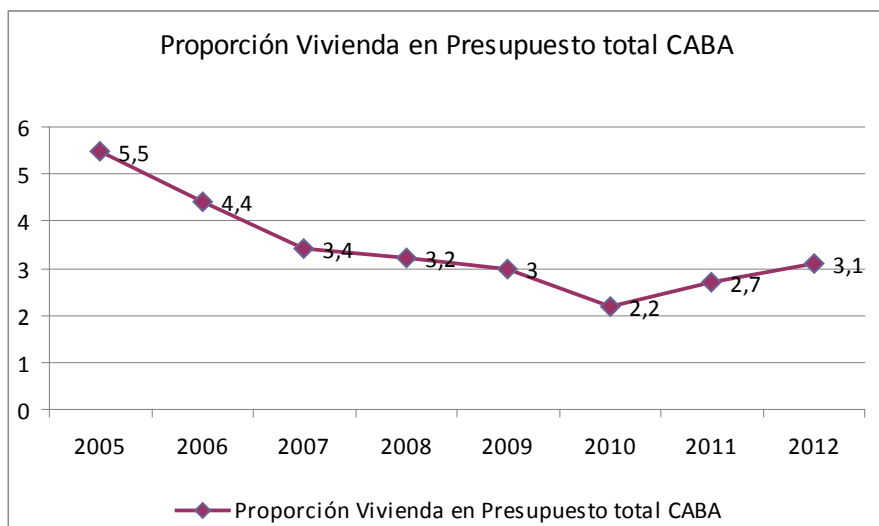
En materia habitacional, una nota distintiva y que lo diferencia notoriamente de sus predecesores, fue el modo en que el macrismo sostuvo la firme decisión de debilitar y/o destruir los marcos institucionales y de legalidad impulsados, sostenidos y/o útiles por y para los sectores populares. Ello incluye el desconocimiento de leyes –empezando por el artículo n° 31 de la Constitución de la Ciudad– que fueron impulsadas mediante procesos que involucraron formas participativas y sancionadas, en particular, durante

la segunda mitad de los años '90, en el contexto de la inmediata autonomización política de la ciudad (Rodríguez, 2009).

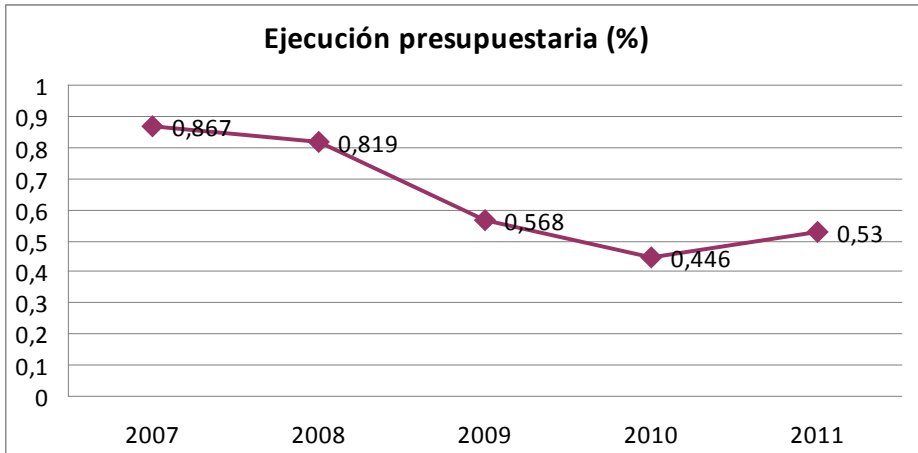
Análogamente, el Pro montó un sistema de desfinanciamiento permanente de la política habitacional. La información oficial pone en evidencia que el GCBA ha destinado proporcionalmente menos fondos cada año de gestión, lo que expresa el grado de prioridad asignado a la problemática de la vivienda. Durante la gestión de A. Ibarra y de J. Telerman el presupuesto destinado a vivienda rondaba en más del 5% del presupuesto total; sin embargo, para el año 2010, se estimó en un 2.4%. Como puede verse en el cuadro a continuación, la pendiente se acentúa fuertemente entre el 2005-2007 y 2009-2010, agravando la regresividad de los primeros años de la actual gestión. En el año 2011 se vio una mejora de 0.5 puntos, que en el año 2012 vuelve a descender a un aumento de 0.4 puntos.

A este fenómeno se sumó un muy mal desempeño en cuanto a la ejecución efectiva de los fondos asignados por el presupuesto. Todos los presupuestos, aprobados por la legislatura porteña para los organismos encargados de atender la problemática habitacional, son incumplidos con alarmantes niveles de sub-ejecución.

Gráfico 1: Presupuesto destinado a vivienda sobre Presupuesto total. Año 2005-2012.



Fuente: Elaboración propia en base a Leyes de presupuestos anuales.

Gráfico 2: Ejecución presupuestaria del IVC. Año 2007-2011.

Fuente: Elaboración propia en base a Leyes de presupuestos anuales.

Hacia diciembre de 2011, el IVC ejecutó sólo el 52.5% de su crédito vigente al cierre del año (\$360.683.462). O sea, se subejecutó el 47% (324.001.675) del presupuesto final. Del monto ejecutado, el 76% (\$274.941.529) correspondieron a fondos de afectación específica (provenientes del juego y de Ejecutivo Nacional a través del Plan Federal Construcción de Viviendas). Por lo tanto, el Ejecutivo local destinó, de recursos propios para el IVC, sólo \$83.741.933. Para este análisis es importante tener en cuenta las diferencias entre los montos sancionados y los créditos vigentes ya que, por ejemplo, el presupuesto asignado en el año 2011 para el IVC fue de \$735.131.165, pero este crédito tuvo una variación nominal negativa del 7% a lo largo del año, siendo el crédito vigente para ese año de \$686.685.137. Con lo cual, no sólo se redujo el presupuesto destinado al IVC a lo largo del año, sino que la sub-ejecución presupuestaria se dio sobre el valor del crédito vigente (Zapata, 2012: 311)²³.

Ahora bien, si se observa cómo se distribuye el presupuesto destinado a vivienda entre los distintos organismos que tienen a cargo algún programa vinculado a lo habitacional (los nombrados anteriormente), es claro que el IVC es el que concentra la mayor parte del presupuesto (y también el que concentra los programas orientados a dar soluciones habitacionales definitivas), seguido luego por los programas orientados a lo habitacional dentro de la jurisdicción de Desarrollo Social. Sin embargo, a pesar de que el IVC es la jurisdicción que más presupuesto recibe, es también la que presenta mayor grado de sub-ejecución.

De manera contraria, la cartera de programas del Ministerio de Desarrollo Social, que tienen

²³ Para el año 2012, se sancionó un presupuesto de \$766.448.433 para el IVC, pero aún no se tienen datos oficiales de ejecución presupuestaria.

un carácter claramente paliativo y transitorio (otorgamiento de subsidios), presentó casi una ejecución del 100% (para el año 2011 del 97.08%). Esto marca una orientación en la gestión que prioriza una impronta asistencialista de la política habitacional, avanzando poco en soluciones habitacionales definitivas. Si bien la Corporación Sur, la UGIS y el Ministerio de

Espacio Público también presentan una alta ejecución –de un presupuesto que es acotado- lo realizado hasta ahora por estos organismos ha estado orientado a intervenciones de asistencia a la emergencia y al mejoramiento de carácter puntual (Cosacov, 2012: 10).

Bajo la actual administración se pudo observar una ausencia total de planificación de una política integral de vivienda en la ciudad, lo que se cristalizó principalmente en la fragmentación de las escasas políticas de vivienda en diversas áreas y el desfinanciamiento de las operatorias, así como en la implementación y ejecución presupuestaria de medidas paliativas y cortoplacistas (política de subsidios). Ha habido una permanente creación de políticas transitorias destinadas a paliar la emergencia habitacional, que no fueron acompañadas por políticas sustentables en el tiempo para dar respuesta a esta problemática. Esta política estuvo orientada a “expulsar” a los sectores populares hacia la periferia, cosa que ocurrió muy a menudo, pero desconoció, fundamentalmente, los circuitos de movilidad residencial de las familias de sectores populares en la Ciudad de Buenos Aires, con lo que en la práctica configuró un “círculo vicioso” entre tomas de tierras, alquileres de viviendas precarias, desalojos y subsidios, que no hizo más que aumentar su extensión en una peligrosa espiral de exclusión social.

El Programa de Autogestión para la Vivienda - Ley 341/964

El Programa de Autogestión para la Vivienda –PAV- (sancionado por la Ley N°341 el 24 de febrero del año 2000) fue implementado y ejecutado por la Unidad de Gestión del PAV del Departamento de Autogestión de Viviendas, dependiente de la Subsecretaría de Programas de Viviendas Colectivas; la cual, a su vez, se inscribe en la Gerencia de Créditos de la ex Comisión de la Vivienda (CMV) -actual Instituto de la Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires (IVC).

El PAV formó parte de un nuevo complejo de políticas habitacionales que involucraron en su desarrollo a la participación social. Tuvo por objetivo instrumentar políticas de acceso a la vivienda para uso exclusivo y permanente para hogares de escasos recursos, en situación crítica habitacional de la ciudad. El Programa consistió en el otorgamiento de subsidios o créditos de garantía hipotecaria a destinatarios individuales o incorporados en organizaciones colectivas verificables (como Cooperativas²⁴, Asociaciones Civiles, Mutuales,

24 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

todas sin fines de lucro²⁵). Por ello, el Programa contó con dos operatorias: i. la operatoria de créditos individuales, para familias de bajos ingresos y ii. la operatoria colectiva, para organizaciones sociales²⁶.

La ley 341 que enmarca al PAV surgió en respuesta a los intereses de organizaciones sociales vinculadas al hábitat, como lo fueron el Movimiento de Ocupantes e Inquilinos (MOI), la Mutual de desalojados de La Boca y, con el acompañamiento del Comedor Los Pibes y Delegados de la ExAu3. Esta ley concibe a las organizaciones socio-territoriales como sujetos de crédito con garantía hipotecaria, aunque no como titulares finales de los inmuebles, ya que la escrituración final de las viviendas es de tipo 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; 2007: 110)²⁷. Si bien la modalidad colectiva fue implementada intensamente en los primeros años (entre los años 2002 y 2006), posteriormente fue estancándose hasta su virtual paralización por la gestión local actual, que se limitó a gestionar las obras ya empezadas, manteniendo el cierre del Programa a la posibilidad de incorporación de organizaciones nuevas, que definiera Jorge Telerman bajo su gestión. Este cerrojo al programa expresó los límites que el sistema político fijó a las experiencias de producción autogestionaria del hábitat en la ciudad y su correlación de fuerzas con las organizaciones sociales involucradas.

Los créditos con garantía hipotecaria que ofreció la Ley son destinados a financiar total o parcialmente operatorias de compra o construcción de viviendas económica unifamiliar o multifamiliar, y/o obras destinada a ampliación y/o refacción y/o rehabilitación. Pero además, una de las características sobresalientes de este programa fue que financió, además de la construcción de viviendas, la compra de terreno urbano y el pago de honorarios a un equipo técnico interdisciplinario (ETI) compuesto por profesionales, para asesorar y acompañar a las organizaciones a lo largo de todo el proceso constructivo y autogestivo²⁸,

a sus afiliados y terceros.

25 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. Tanto las mutuales como las cooperativas se constituyeron para brindar beneficios exclusivamente a sus socios; pero mientras que la primera se limita a la ayuda recíproca frente a riesgos eventuales (asistencia médica, farmacéutica, subsidios, etc.), la segunda constituye una categoría especial de capital propio y redistribuye excedentes al final de cada ejercicio. Por otro lado, las asociaciones civiles –a diferencia de las anteriores asociaciones– tenían como objeto el bien de terceros que no necesariamente forman parte de la organización. 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 de cooperativas.

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

27 Si bien en el año 2010 se sancionó la Ley n°1251/10, la cual promueve como opción la propiedad colectiva para organizaciones sociales, el jefe de gobierno porteño, Mauricio Macri, la vetó por decreto. Nuevamente, el 3 de abril de 2011 la Legislatura de la CABA votó la opción permanente (no como obligación) de la propiedad colectiva como alternativa posible para las cooperativas de la Ley 341. El MOI fue actor motor de ese proceso. La idea siempre fue que exista como opción no como obligación.

28 Estos ETI estaban conformados por un área técnica, un área social, una contable y una legal. Los arquitectos

una innovación para los programas habilitantes del acceso a la vivienda de aquel momento.

En cuanto a la población objetivo del Programa, la norma estipuló que los ingresos mensuales de los posibles beneficiarios del crédito hipotecario no superasen la línea de pobreza y los interesados no debían ser propietarios de inmuebles aptos para vivienda. La Ley también determinó que ciertas poblaciones y circunstancias sociales debían obtener un tratamiento privilegiado en términos de prioridad de acceso al Programa: a) pérdida de vivienda a causa de siniestro; b) desalojo con sentencia judicial; c) estado de salud de uno de los integrantes del grupo familiar que requiriera el cambio de las características de la vivienda; d) situaciones de violencia familiar comprobada; e) residencia en 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 presentaban 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.

Por otra parte, en relación a la amortización de las cuotas del crédito a devolver, (inicialmente de \$42.000 por grupo familiar²⁹), se estableció como condición básica que la cuota tope a pagar por los solicitantes no podía superar el 20% (veinte por ciento) del ingreso total del hogar, siendo el resto subsidiado. La cancelación del crédito hipotecario se efectuaría en 360 cuotas mensuales, iguales y consecutivas.

Con el objeto de atender a posibles irregularidades, la norma estipuló en su artículo N°10 la creación de una Comisión de Control, Evaluación y Seguimiento (CCES) del Programa, dependiente funcionalmente de la presidencia de la CMV-IVC. Sin embargo, la misma recién comenzó a funcionar en el mes de septiembre de 2007, celebrando reuniones periódicas con el objetivo de aclarar dudas y reclamos de las organizaciones en temas relacionados

del área técnica tenían a su cargo el asesoramiento de la cooperativa en cuestiones relativas al proyecto de vivienda, asesoraban sobre la búsqueda y compra del terreno, elaboraban los planos, asesoraban, y muchas veces realizaban, la gestión para la aprobación de planos, dirigían, coordinaban, supervisaban la obra, entre otras tareas. Las tareas de los sociólogos, trabajadores sociales, antropólogos que integraban el área social consistían en la realización de actividades que estimulen la consolidación de los socios de la cooperativa como grupo, vía la realización de talleres de capacitación y/o actividades de discusión en materia de autogestión, cooperativismo, participación. Los contadores asesoraban el seguimiento crediticio de las operatorias y control de gastos de la organización; mientras que los abogados asesoraban en todo lo relativo a la normativa y las cuestiones legales de la implementación del programa en cada organización social.

29 Como se verá posteriormente, 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.

con cuestiones legales y dificultades operativas del Programa (más adelante se verá cómo se expresó en la práctica esta Comisión).

Cambios formales introducidos en la definición del Programa

En el PAV se pudieron distinguir tres etapas bien diferenciadas desde su promulgación hasta marzo de 2012. Estas se determinaron por modificaciones normativas que reflejaron, sin lugar a duda, los sucesivos cambios en la tendencia de la política habitacional desarrollada por el grupo de gestión de turno, orientados hacia una mayor regulación de su aplicación.

En este sentido, la Ley 341 se sancionó el 24 de febrero de 2000³⁰. En el momento de sanción de la Ley, el Subsecretario de la ex CMV, Eduardo Jozami, convocó a un espectro amplio de organizaciones de vivienda a la participación en una mesa de trabajo que tenía por objetivo la discusión de la reglamentación de la Ley 341; pero este proceso fue interrumpido abruptamente con la expulsión de Jozami del nivel ejecutivo de gobierno en marzo de 2002, tal como se profundizará más adelante.

Recién con la nueva gestión de gobierno del Ing. Selzer, en el año 2002, se sancionó la reglamentación de la norma, a través de la **Ley N°964**³¹, con la que se especificaron algunos puntos de la Ley 341: se estableció la documentación a presentar por los beneficiarios, monto máximo de las cuotas del crédito, la actualización de los montos de los créditos, que las organizaciones acreditaran obligatoriamente la contratación de los equipos profesionales y/o técnicos interdisciplinarios, y que las presentaciones deberían contener un programa de asistencia técnica interdisciplinaria con definición de metas cuyo cumplimiento en tiempo oportuno fuera condición necesaria a los fines de las certificaciones correspondientes a los avances de obra (Szajnborg et al.; 2005: 12 y Rodríguez; 2006), y exigió la reglamentación del procedimiento. En consecuencia, la ex CMV dictaminó el **Acta Directiva N°1647/03** la cual estableció las normas de procedimientos de la operatoria.

Esta reglamentación continuó en vigencia hasta el 23 de octubre de 2006, fecha en la que la nueva gestión de gobierno, del Arq. Freidín, dictó el **Acta Directiva N°2204/06**, con la que adecuó el Programa al concepto de co-gestión (en lugar de autogestión), a su lectura del déficit habitacional local, la respuesta que debía dar el ya IVC en esta dirección y el rol de este organismo en ese proceso, aunque acotando significativamente el espíritu originario de la ley en la que se le atribuía un amplio margen de autonomía de las organizaciones sociales.

Sin embargo, durante la gestión del nuevo presidente del IVC, Ing. Apelbaum, se normó el **Acta Directiva N°2350/08**, que volvió hacia atrás con algunas de las modificaciones

30 Publicada en Boletín Oficial de la Ciudad de Buenos Aires n° 928, de fecha 24 de abril de 2000.

31 Sancionada el 5 de diciembre de 2002; promulgada el 30 de diciembre de 2002 y publicado en Boletín Oficial de la Ciudad de Buenos Aires n°1606, el 10 de enero de 2003.

que se implementaron con las pautas de los años 2006 y 2007.

Todas estas actas reglamentarias que fueron alterando el espíritu original de la norma se construyeron y sancionaron sin la participación social de los beneficiarios del Programa, como sí ocurrió con la sanción de la Ley 341 en la que cumplieron un rol activo fundamental, alejándose de las verdaderas necesidades de esta población.

Entonces, como puede verse en el cuadro comparativo que se presenta a continuación, sobre algunos ejes particulares del Programa se pudo verificar avances y retrocesos con las tres actas reglamentarias sancionadas:

Cuadro 1: Comparación de la ley 341 con las Acta Reglamentarias que la modificaron

	Gestión “Jozami”	Gestión “Selzer”	Gestión “Freidm”	Gestión “Apelbaum”
Nominación del Programa	Ley 341/00	Ley 964/03 y Act. Regl. 1647/03	Act. Regl. 2204/06	Act. Regl. 2350/08
Dependencia orgánica	Programa de Autogestión para la Vivienda	Programa de Autogestión para la Vivienda	Programa de Autogestión para el Desarrollo del Hábitat Popular	Programa de Autogestión para la Vivienda
Receptor del crédito	-----	Subsecretaría de la CMV	Gerencia de Programas de Vivienda del IVC	Gerencia de Créditos del IVC
Objeto de financiación	-----	Organizaciones sociales	IVC (Crea Convenio de Asistencia Financiera y Conv. De Financiación Adicional para Finalización de obra)	Organizaciones sociales
Talleres Introductorios	-----	Terreno + Obra + honorarios ETI	Terreno + Obra	Terreno + Obra + honorarios ETI
Honorarios:	Incluidos en el crédito, abonados por las org.	Obligatorios	Optativos	Obligatorios
Registro de Profesionales y ETIs	Elección exclusiva de los beneficiarios	Incluidos en el crédito, abonados por las org.	Excluidos del crédito, abonados por el IVC y no pueden superar el 10% del total del crédito.	Incluidos en el crédito, abonados por las org. Y no puede superar el 9% del total del crédito,
Contratación:	Por las organizaciones sociales	Elección exclusiva de los beneficiarios	Elección supervisada por IVC	
Informes a confeccionar	-----	-Proyecto Social -Proyecto Técnico Económico -Proyecto Arquitectónico	Por el IVC	
Escrituración de terrenos	A nombre de las organizaciones sociales	A nombre de las organizaciones sociales	A nombre del IVC, con cláusula de afectación del inmueble al PADHP e identificación de la organización beneficiaria	A nombre de las organizaciones sociales

Fuente: Elaboración propia en base a Ley n°341/00, 964/03 y Actas Reglamentarias n°1643/03, 2204/06 y 2350/08.

Tal como se puede ver, desde la nominación del Programa ya se pueden verificar marchas y retrocesos. En este sentido, el **Acta Directiva N°1647/03** creó el Programa de Auto-gestión para la Vivienda (PAV) bajo la órbita de la Subsecretaría de la CMV, y también estableció los procedimientos a seguir por las organizaciones para las distintas etapas y tramitaciones del programa regulando la intervención de las distintas áreas así como los plazos de cada intervención. La reglamentación Freidín (**Acta Directiva N°2204/06**) modificó la denominación del programa, pasando a llamarse “Programa de Autogestión para el Desarrollo del Hábitat Popular” (PADHP); y presentó un nuevo flujograma procedimental y una nueva estructura organizativa, modificando la jurisdicción de la que dependía el Programa (pasa de la Subsecretaría de Vivienda de la CMV a la Gerencia de Programas de Vivienda del IVC). Por su parte, al **Acta 2350/08** de la gestión macrista, recuperó nuevamente la nominación originaria del Programa, reglamentó una nueva norma de procedimiento tendiente a reordenar los circuitos administrativos de las etapas previstas en las operatorias y la jurisdicción de la que dependía el Programa (pasa de la Gerencia de Programas de Vivienda a la Gerencia de Créditos del IVC).

La primera norma también creó yautó el régimen de funcionamiento del Padrón de Entidades y Beneficiarios instituyéndose que las personas que aspirasen a obtener créditos a través de la modalidad colectiva debían participar obligatoria y satisfactoriamente de los talleres introductorios en materia de autogestión y/o cooperativismo de vivienda³², organizados por el PAV. Sin embargo, mediante el **Acta N°2204**, Fredín suprimió el carácter obligatorio de estos talleres formativos introductorios, estableciendo que la entidad que lo

deseaba podía solicitarlo en caso que lo considerara necesario (es importante resaltar que los posibles talleres cambiaron de perfil ya que no se dirigían a la capacitación en autogestión, sino que se encontraban orientados al fortalecimiento institucional en materia de gestión y cooperativismo). Con el **Acta 2350/08** se restableció la participación obligatoria de las organizaciones en los talleres introductorios de autogestión (recuperando su perfil original) coordinados por el área social del Programa. No obstante esta recuperación, como se analiza más adelante, desde 2006 no se registraron nuevas incorporaciones al Programa, por lo que este aspecto de la norma aún no fue aprovechado por el universo de organizaciones sociales.

En lo que respecta a los créditos, la **normativa “Selzer”** estableció que el mismo financiaba la compra del terreno (que era escriturado a nombre de las organizaciones), la ejecución de la obra constructiva y el pago de los honorarios profesionales de los ETIs. Además, estableció que el monto a prestar era de \$42.000 por grupo familiar (este monto se multiplicaba por la cantidad de familias que conformaban la cooperativa, mutual o asociación civil) y los receptores del mismo eran directamente las organizaciones sociales. Se reglamentó el

³² Algunos de los talleres desarrollados con las cooperativas trabajaron temas como la integración y la participación, la organización cooperativa, las necesidades y aspiraciones de los grupos familiares respecto de la vivienda, el diseño participativo para la vivienda, las micro-empresas y el reglamento interno de las cooperativas.

Registro de Profesionales y ETIs y su régimen de funcionamiento, estableciendo que los equipos de profesionales debían atender en las etapas comprendidas entre la consolidación de la pre-entidad y la finalización de la obra, incluyendo la constitución de la forma asociativa elegida (cooperativa, asociación civil, mutual), la búsqueda del terreno o propiedad a adquirir y la elaboración del proyecto técnico y la propuesta social; como asimismo, el acompañamiento en la solicitud del crédito ante la CMV y la dirección de las obras a realizar, pudiendo, a solicitud de las entidades, asumir la ejecución de las mismas. Además, esta Acta fijó que los profesionales de los ETIs debían ser seleccionados y elegidos directamente por las organizaciones yautó los honorarios profesionales para estos equipos. Los honorarios previstos se debían determinar en el Anteproyecto, en el cual debía establecerse su distribución entre los distintos profesionales o técnicos integrantes del ETI, fijándolos dentro de las siguientes bandas: área social: entre 15% y 20%; área jurídica: entre 5% y 10%; área contable: entre 8% y 12%; y área construcción: entre 60% y 70%, correspondiendo a la etapa de proyecto el 40% del monto de honorarios que se acordaran, y el 60% restante a la etapa de dirección de obra. El pago de estos honorarios estaba a cargo de las organizaciones, según el integrante de un ETI:

(...) los equipos técnicos los eligen las cooperativas. Para las organizaciones que no tenían, primero hubo un registro, un registro de equipos técnicos, entonces iban miraban y buscaban al que les gustaba, hacían la selección, los entrevistaban. La mayoría de esos se hizo así, los equipos técnicos no tenían ningún compromiso con las organizaciones, algunos hasta hicieron los proyectos, cobraron y desaparecieron porque no les convenía seguir. Eso fue uno de los problemas son Selzer, les convenía cobrar el proyecto y no hacer la dirección de obra que es donde vos perdes plata. Paso en varias cooperativas, incluso al principio te pagaban el 60% con el proyecto y el 40 % por la dirección y como empezó a pasar esto de que se iban, después lo modificaron y lo pusieron al revés [Entrevista n°6 – CABA; Octubre 2010].

El **Acta 2204/06** realizó modificaciones vinculadas a los receptores del crédito, a la escrituración de los terrenos y los honorarios de los ETIs, que impactaron en una pérdida de autonomía por parte de las organizaciones. En este sentido, la gestión “Freidín” instauró la escrituración de los terrenos a nombre del IVC, aunque con una cláusula de afectación del inmueble al PADHP e identificación de la organización beneficiaria (con anterioridad se realizaban a nombre de las organizaciones sociales beneficiarias); dio lugar a que el beneficiario directo del crédito ya no fueran las organizaciones sociales con una hipoteca sobre su terreno sino el IVC, y mediante el dictado del Acta Directiva n° 2218/06 aprobó un modelo de Convenio de Financiamiento Adicional para la Finalización de Obra, consistente en una ampliación del crédito otorgado originalmente para las organizaciones que necesitaban la finalización constructiva de las obras; y el Acta Directiva n° 2242/07 (y su modificatoria, Acta Directiva n° 2260/07) que aprobó y estipuló un modelo de Convenio de Asistencia Financiera y Cesión de Derechos, Acciones y Obligaciones para las cooperativas nuevas que se incorporaran

al Programa (que fueron 14 cooperativas). Además, alteró el Registro de Profesionales y ETIs, estableciendo que el equipo técnico y social del Programa debía certificar los antecedentes y la idoneidad de los profesionales propuestos por las organizaciones para que integren los ETIs; sus honorarios pasaban a ser abonados en su totalidad por el IVC (esta función ya no la cumplieron más las organizaciones); y ya no formaban parte del monto total del crédito, aunque se le fijó un límite, no pudiendo superar el equivalente al 10% del monto total del crédito. Por último, con esta legislación se suprimió la presentación del proyecto social por parte del ETIs, manifestando la poca importancia que le adjudicaba la gestión a este aspecto de las operatorias.

Estos cambios impactaron en el grado de autonomía que poseían las organizaciones sociales para decidir sobre su proyecto constructivo y social, para elegir a los profesionales con los que querían trabajar y ya, por ejemplo, no podían ingresar libremente a sus terrenos, pues ya no eran sus dueños (podían hacerlo con una autorización del IVC). Más adelante se verá que estas modificaciones respondieron a que la gestión “Freidín” contaba con una concepción distinta sobre el rol del Estado en la implementación de este tipo de políticas habitacionales. Un ex funcionario de planta de la CMV relató esta pérdida de autonomía que sufrieron las organizaciones sociales tras las modificaciones que se realizaron con esta acta directiva:

Este convenio financiero era: donde yo te otorgase el convenio, vos ibas ejecutando la obra, no te doy un crédito para que vos te manejes. Yo tenía garantizado en mis cuentas que tenía cierto dinero para vos, vos ibas ejecutando y yo te iba pagando, desde el punto de vista financiero es distinto que si fuera un crédito. Pero también, vos como cooperativa ya no invertías en tu terreno, sino en mi terreno (porque los terrenos empezaron a comprarse a nombre del IVC). Cuando terminaba la obra vos me presentabas los beneficiarios, yo hacía las escrituras individuales y ahí sí le otorgaba a cada uno una escritura hipotecada con un préstamo de financiamiento, que yo le daba a cada uno. Vos ya no sos el propietario que lleva adelante el proyecto ni el proyecto es tuyo. Sino que el proyecto es mío y vos sos solo gestor, donde haces una obra que yo pago, porque con ese convenio financiero yo la pago, en donde yo contrato a los profesionales que vos me traes, entonces el espíritu es otro... [Entrevista n° 7– CABA; Septiembre 2010].

Sin embargo, durante la gestión de gobierno siguiente, “Apelbaum” con el **Acta 2350/08** se volvió hacia atrás con todas estas modificaciones. Las organizaciones recuperaron la potestad de selección de los profesionales de los ETI, volvieron a ser depositarias del monto correspondiente a los honorarios de los profesionales (vuelven a estar incorporados al crédito) y su monto total debe ser equivalente a un menor valor que en la reglamentación anterior: 9% del monto total del crédito destinado a la obra. Se incrementó el monto de los créditos a otorgar, totalizando una suma máxima de \$120.000 (el cual se actualizó, durante la gestión “Abboud”, mediante el Acta Directiva 2404/10 a \$145.000 y posteriormente,

mediante Acta Directiva 2411/10, a \$165.000 por grupo familiar³³). Asimismo, se dejaron sin efecto las actas sancionadas por la gestión anterior y, para las organizaciones que accedieron al Programa en el marco del Acta Directiva 1647/03, se aprobó un nuevo modelo de Convenio de Financiación Adicional para la Finalización de Obra para la concreción de las obras. Para las organizaciones que accedieron al Programa en el marco del Acta Directiva 2204/06 y cuyos terrenos habían sido adquiridos por el IVC, se aprobó el nuevo Convenio de Asistencia Financiera y Cesión de Derechos, Acciones y Obligaciones para la construcción de la obra. Adicionalmente, la escrituración de los terrenos y el crédito hipotecario para la adquisición de los mismos volvieron a nombre de las organizaciones sociales, las cuales debían suscribir un Convenio de Asistencia Financiera y Cesión de Derechos, Acciones y Obligaciones para la ejecución del proyecto constructivo (en esta situación no se encuentran ninguna de las cooperativas inscriptas por ya encontrarse cerrado el cupo de ingreso al Programa). Por último, se volvió a incorporar y solicitar la presentación del proyecto social a desarrollar en cada organización para la adjudicación del crédito.

Una de las entrevistadas del personal de planta del IVC relataba claramente los distintos vaivenes que sufrió el Programa en función de las distintas reglamentaciones que sancionaba cada gestión de gobierno:

Cambió el tema de la contratación de los profesionales y la modalidad en el otorgamiento del crédito. Esos son los dos puntos más importantes de modificación que tuvo el programa con las reglamentaciones. Se pasó de un crédito hipotecario a un convenio de asistencia financiera y también de unos contratos que los celebraba la cooperativa, a unos que celebraba el instituto y después se volvió a la cooperativa. Y eso pasó por el cambio de reglamentación. Si ahora habría que otorgar crédito de nuevo se vuelve a la vieja modalidad, crédito hipotecario para el inmueble a favor del instituto y asistencia financiera para obra, que ha discriminado, para la compra del inmueble, hipoteca y para obra, asistencia financiera. La 1347 era crédito hipotecario para todo: para inmueble, para profesionales y obra. La segunda reglamentación era asistencia financiera y el terreno a nombre del instituto. Y ahora la tercera reglamentación es el terreno a nombre de la organización con crédito hipotecario más asistencia financiera para obra, y los profesionales ahora los contrata la organización, en cambio en la 2204, la anterior, los profesionales los contrataba el instituto [Entrevista n° 12– CABA; Septiembre 2010].

En lo que respecta a la Comisión de Control, Evaluación y Seguimiento se creó desde el marco normativo originario de la Ley N°341. No obstante, la CCES no estuvo exenta de las distintas modificaciones normativas que sufrió el programa. A medida que las distintas gestiones fueron adaptando el programa a sus intereses de gestión, la CCES se fue transformando en un indicador de la capacidad de participación que

³³ Hacia finales de diciembre de 2010, este montó no mostró ninguna ampliación; sin embargo, estaba prometido para el primer trimestre de 2011 un aumento equivalente a \$210.000.

tuvieron las organizaciones sociales en la implementación y/o control y evaluación de las distintas operatorias.

Antes de analizar el conjunto normativo que fue dando forma a la CCES, se considera importante diferenciar la “evaluación” del “control” de un programa de gobierno. La “evaluación” proporciona información acerca de los efectos y/o impactos de la implementación de un programa, con el objetivo último de contribuir a adoptar una decisión política de trascendencia; mientras que el “control” apunta a la verificación de una debida ejecución de los fondos relacionados a los lineamientos de un programa, como así también al cumplimiento del proceso implementado para llevarlo a cabo. Resulta relevante identificar esta diferencia porque la utilización de ambos mecanismos, o sólo uno de ellos, determina el alcance y la calidad de los resultados del programa. En este sentido, como se podrá observar en la evolución de la CCES, a lo largo de su existencia no siempre cumplió funciones de evaluación y control, sino que en algunas gestiones se ejerció solo alguna de ellas o, incluso, ninguna (Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, 2008: 11).

Retomando el análisis, como se puede ver en el cuadro 1, en la Ley 341 se creó la CCES con funciones de control de ejecución de las operatorias del Programa (tales como llevar registro de quienes recibían o pretendían recibir el subsidio, confeccionar el padrón de antecedentes de los beneficiarios, controlar y monitorear a las organizaciones, entre otras de este mismo tenor). Sin embargo, cuando la ex-CMV sancionó el **Acta Directiva 1647/03** le atribuyó a la CCES el carácter de “*unidad ejecutora del programa*”, otorgándole de esta forma una función complementaria a la de control que ya poseía. Adicionalmente, se le agregó otras actividades de control, tales como: *realizar la evaluación definitiva de los proyectos y beneficiarios; supervisar el cumplimiento de las condiciones de otorgamiento del crédito durante la totalidad del proceso; entre otras*. Además, se le asignó una instancia de participación a las organizaciones sociales, pero sólo en calidad de observadoras, limitando su capacidad de intervención. Este nivel de participación asignado a las organizaciones sociales fue una desvirtuación de lo que originalmente ellas proponían, ya que postulaban un mecanismo de participación directo como instancia co-decisoria en la comisión, es decir, participación como modalidad institucional de democracia participativa. En este sentido, el carácter de observadoras que se le asignó a las organizaciones en la CCES neutralizó una avanzada participativa que venían teniendo las organizaciones hacia un polo delegativo representativo (en un contexto de crisis institucional de la CMV post-partida de Jozami como su presidente y toma del edificio por parte de las organizaciones sociales).

Con posterioridad, mediante el **Acta Directiva 2204/06**, la gestión “Freidín” dispuso una nueva composición de la CCES en la cual se prescindió directamente de la

participación de las organizaciones sociales. La sanción de esta restricción tuvo por efecto la pérdida de legitimidad (social) del mecanismo de control, en el cual las organizaciones sociales ya no tuvieron ningún lugar en la estructura de implementación del Programa y el control quedó definido como una instancia interna al organismo.

No obstante ello, esta misma norma estipuló la creación de la Coordinación General del Programa a la que sí se le encomendaron funciones de evaluación (pero que claramente fueron por fuera de la órbita de la CCES). Entre las seis funciones que se le atribuyeron a este órgano, se destacan los incisos b), c) y d) que estipularon: *“b) elaborar un informe final de evaluación de cada proyecto que será elevado a la CCES para su aprobación; c) evaluar la actuación de los ETIs en los aspectos de su incumbencia y en todo lo referido al desarrollo de los proyectos, planes de construcción y dirección de obras de viviendas y en todas aquellas tareas referidas a la gestión social, confeccionando informes mensuales de seguimiento para evaluación de la CCES; y d) observar el seguimiento de las metas físicas, financieras y sociales convenidas, la evaluación de los resultados y la prestaciones de asistencia técnica que realice por sí o por terceros a su juicio o a requerimiento del solicitante y resulten necesarias para una mejor ejecución de las obras y acciones convenida”*. Consecuentemente, recién a partir del dictado de esta acta directiva el Programa contó con un sistema de evaluación reglamentado, además de los mecanismos de control existentes desde el nacimiento del Programa.

Ahora bien, como se argumentó anteriormente, con la nueva gestión de gobierno del año 2008 y la sanción del **Acta Directiva 2350** se volvió a modificar la reglamentación de la ley marco del Programa. Si bien dicha modificación no tuvo impacto directo en las funciones de control que eran atributo de la CCES, las funciones vinculadas a la evaluación, aunque se mantuvieron intactas, pasaron a estar bajo la órbita de la Unidad de Gestión del PAV (dejando de existir la Coordinación General del Programa citada recientemente). En lo que respecta a la participación de las organizaciones, no se le atribuyó ningún espacio para su desarrollo.

De todos modos, en relación al funcionamiento y las características del sistema de evaluación del Programa, es categórico mencionar que el mismo nació trunco por el simple hecho de haber aparecido seis años más tarde de iniciado el Programa. Todo programa de evaluación debe considerar el proceso completo de ejecución del proyecto. Otro factor a tener en consideración es que el Programa no cuenta con un diagnóstico inicial que contemplara aspectos integrales de los potenciales beneficiarios, ni proyecciones cuantitativas en cuanto a resultados materiales del mismo (el impacto social de un programa sólo puede ser evaluado si se tiene un conocimiento exhaustivo de la situación de la que parte y de las metas sociales y económicas que se pretenden alcanzar con la implementación del mismo). Estos factores seguramente

tendrán sus consecuencias en la aplicabilidad y en el efectivo funcionamiento de las instancias de control y evaluación del PAV.

Por último, según entrevistados y notas de campo recogidas de observaciones realizadas [CABA; Noviembre 2010] en reuniones entre cooperativas de vivienda y funcionarios del IVC, la última gestión de gobierno preveía para 2012 una nueva modificación de la norma orientada a agilizar algunos de los pasos burocráticos del procedimiento y a contemplar reclamos históricos de algunas organizaciones sociales. Estas modificaciones girarían alrededor de la creación de un financiamiento blindado para el Programa (con el fin de garantizar un fondo específico para el mismo); volver a fijar como tope que sólo el 30% de los integrantes de las organizaciones sociales pudieran ser renovados; incorporar la opción de escrituración colectiva de las viviendas en caso que las organizaciones así lo desearan³⁴; generar modificaciones en el organigrama del IVC mediante la unión de gerencias relacionadas a la implementación de la Ley 341 con el fin de agilizar los trámites, incorporar instancias de participación para las organizaciones sociales, entre otros. Sin embargo, a diciembre de 2011 Omar Abboud dejó su cargo sin la concreción de estas modificaciones. En el discurso de asunción, Emilio Basavilbaso anunció cambios a la norma, pero que a marzo de 2012 tampoco se habían concretado.

Caracterización cuali y cuanti del PAV y el universo de cooperativas de vivienda

Según datos aportados por el IVC³⁵, a marzo de 2012, este programa tenía un total de 519 organizaciones inscriptas, compuestas por 10.101 familias.

Para esa fecha, 110 cooperativas (que involucraban a 2.474 familias) habían logrado adquirir terreno en la ciudad, restando todavía 409 (78.8%) que no habían podido avanzar con la compra del mismo y se encontraban a la espera de poder hacerlo.

De las 110 organizaciones sociales que adquirieron terreno, 52 (47.2%) no habían iniciado

34 En diciembre de 2010, la Legislatura porteña, con mayoría de todos los bloques, sancionó la Ley n° 1.251/10 que habilitaba la propiedad colectiva para cooperativas de viviendas. Sin embargo, en febrero de 2011 dicha ley fue vetada por el Jefe de Gobierno porteño, Mauricio Macri. Fuente: <http://rociosanchezandia.blogspot.com/2011/02/3-de-febrero-de-2011-macri-veto-leyes.html>

35 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 Instituto de la Vivienda de la Ciudad, pero con un nivel de actualización a diciembre de 2007. A razón de la desactualización de los datos aportados (y teniendo en cuenta que la investigación abarca el período 2000 – 2012), 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 en la Ciudad de Buenos Aires, de aquellas que se encuentran construyendo y las que ya lograron finalizar sus obras.

obra (27 de estas cooperativas/mutuales/asociaciones se encontraban a la espera de la llegada de los fondos), mientras que 41 (37.2%), es decir 902 familias, se encontraban en ejecución y 17 cooperativas (15%) finalizaron sus obras, involucrando a 565 familias.

Cuadro 2: Estado de avance del Programa de Autogestión para la Vivienda. Marzo 2012.

ESTADO DE OBRAS	PROYECTOS	CANTIDAD DE VIVIENDAS
OBRAS TERMINADAS	17	565
OBRAS EN EJECUCION	41	902
OBRAS A INICIARSE	52	1007
TOTAL	110	2474
INMUEBLES ESCRITURADOS	110	2474
COOPERATIVAS INSCRIPTAS	519	10101

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

Un primer aspecto a analizar de este universo de 110 organizaciones sociales beneficiarias del Programa, es el origen a partir del cual se constituyeron como tales. En este sentido, el Programa contó con organizaciones integradas por asambleas barriales que se conformaron tras la crisis 2001 (Cooperativa Asamblea 1° de Mayo, Cooperativa Septiembre, Cooperativa Vivienda Digna), iglesias (Coop. María del Rosario y San Judas), comedores barriales (principalmente de la zona sur de la ciudad, como Cooperativa Comedor Los Pibes) y de profesionales o por oficios. Acha y Verón (2006: 7) también registraron cooperativas que se conformaron porque algún vecino se acercó a la CMV-IVC para informarse sobre la oferta de programas habitacionales y se les indicó sobre el PAV, reunió a otros vecinos en similar situación y finalmente organizaron una cooperativa (éste fue el caso de la Cooperativa Nuevo Rumbo). Además, la mayoría de los grupos familiares que participaron en estas nuevas experiencias provenían 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 fines de los '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, las cooperativas La

Positiva, Belgrano, Septiembre, Corrientes Centro y/o Nuevo Rumbo, todas con socios con experiencia en situaciones de desalojos.

Además existieron 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 predominaron socios con nacionalidad peruana o Cooperativa 28 de Junio, donde prevalecieron socios del país vecino, Bolivia, y experimentaron una experiencia previa de toma de tierras en Villa Bajo Flores y posterior desalojo. Entrevistados del IVC particularizaron las características de la población de este Programa: *“La población PAV es otra población. Hotelados, gente sin vivienda o con viviendas ocupadas o inquilinos. Por ejemplo Cooperativa 28 de Junio (que es parecida a Corralito, Caminito...) la gente es de la villa 1-11-14, vienen de comunidad boliviana y son 10 familias”*. [Entrevista n° 1 – CABA; Septiembre 2010].

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 Obrero³⁶; Cooperativas La Fábrica, El Molino, Perú y Yatay integrantes del MOI (Movimiento de Ocupantes e Inquilinos³⁷); la Cooperativa EMETELE del MTL³⁸ (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 Trabajo³⁹); y otras organizaciones más amplias que nuclearon organizaciones.

Ahora bien, las cooperativas independientes también 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 coordinaban reuniones con cierta periodicidad para socializar experiencias o vivencias cotidianas que podían ser compartidas.

En cuanto a los 110 inmuebles que escrituraron sus terrenos en la ciudad de Buenos Aires, discriminando año por año, en la etapa 2004/2006 se escrituraron la mayor cantidad de propiedades, invirtiendo, sólo en 2006, \$7.073.680. Durante el año 2008 sólo se escrituró

36 La Federación de Cooperativas del Polo Obrero es una agrupación piquetera con filiación política al Partido Obrero (PO).

37 El MOI es una organización social territorial, de carácter sectorial, nacida a fines de los ochenta a partir de experiencias de organización de ocupaciones de edificios. Desarrolla proyectos de vivienda y hábitat popular mediante procesos colectivos, democráticos y participativos. Actualmente es perteneciente a la Central de Trabajadores Argentina (CTA).

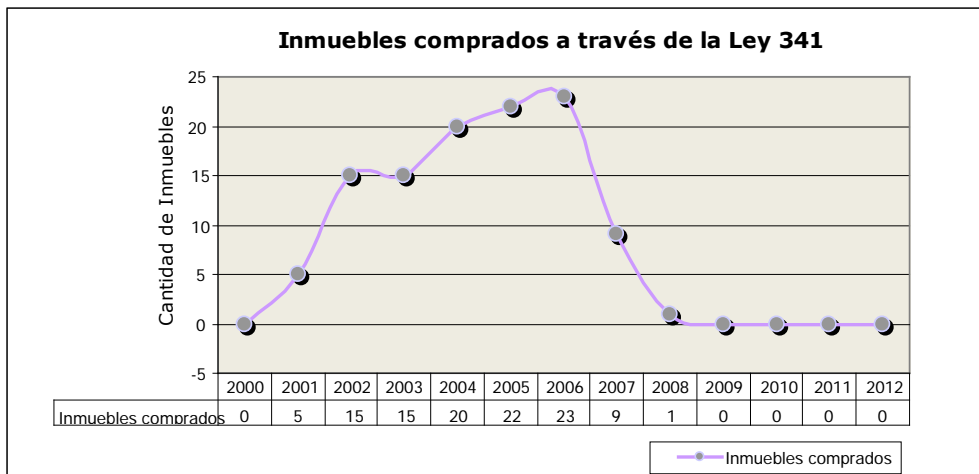
38 El MTL es una agrupación piquetera que forma parte del Bloque Piquetero Nacional, una de las organizaciones de trabajadores ocupados y desocupados más radicalizadas; políticamente ligada al Partido Comunista (PC) y vinculado a la CTA.

39 El MVT es una organización territorial conformada en el marco de reclamo por el correcto funcionamiento de la Ley N°341. Se encuentra conformada con organizaciones sociales beneficiarias de este programa que coinciden con la idea que a partir de la solidaridad pueden lograr sus objetivos dentro del Programa. No cuentan con filiación partidaria o política explícitamente definida.

el terreno correspondiente a la Cooperativa La Ruca (para la vivienda de 22 familias), siendo éste el último inmueble adquirido para el Programa. Desde el año 2009-2012 no se adquirieron terrenos en la ciudad para este Programa.

Para profundizar el análisis, 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 IVC⁴⁰. A marzo de 2012, entre los reclamos que realizaban las organizaciones sociales al IVC se encontraba el pase de escrituración de estos terrenos a las organizaciones sociales y la puesta a disposición del Programa de los terrenos con que contaba 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 para los sectores de menores recursos).

Gráfico 3: Cantidad de inmuebles comprados a través de la Ley 341/964 en su modalidad colectiva durante el período 2001-2012.



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

Por otra parte, como se dijo anteriormente, 41 operatorias, que involucraban a 902 familias, se encontraban a marzo de 2012 en la etapa de ejecución de sus obras. Estas obras registraron un avance promedio superior al 47%. Algo significativo a resaltar de estas operatorias es el proceso de construcción social que desarrollaron a la par de la construcción edilicia de sus viviendas. Pues este aspecto es sumamente importante en función de las características asumidas por un programa autogestivo, ya que la construcción social que se genera en este

⁴⁰ Las 14 entidades con terreno a nombre del IVC son: Casa de Amigos, Convivimos, Coovipro, Domingo 7, El Caracol, El Propósito, La Ruca, La Unión de Saavedra, Nuevo Hogar, Octubre, Sensibles en Crecimiento, Tupac Amaru y Uritorco.

tipo de programas produce niveles de apropiación de la vivienda interesantes de abordar, a la par que en estos procesos también se forjan transformaciones en las subjetividades de las personas involucradas⁴¹.

Diecisiete cooperativas de vivienda lograron finalizar sus obras a marzo de 2012, dándoles solución habitacional definitiva a 565 familias. De viviendas finalizadas, a marzo de 2012 lograron la escrituración definitiva unas 62 viviendas (todas las viviendas de las Cooperativas Caminito y Corralito y 31 viviendas de Coop. Emetele del MTL). Pero lo que es importante resaltar de estas 565 experiencias finalizadas se configuran como casos testigos del potencial del programa, simplemente mostrando los resultados de sus operatorias. En este sentido, estos pequeños complejos habitacionales se caracterizaron por su diseño arquitectónico (distante de las tradicionales “viviendas sociales”).

Imagen 4: Obra finalizada de la Cooperativa El Molino – MOI Solís 1967 (Constitución). 21 Viviendas.



Son departamentos de entre 2 y 4 ambientes que oscilaron los 45 m² y 100 m² con posibilidades de crecimiento interno en varios de los casos. El diseño constructivo del proyecto, también en la mayoría de los casos, contó con la participación de los beneficiarios de las viviendas y sus dimensiones se adaptaron a las necesidades familiares.

⁴¹ Estos aspectos derivados de la investigación en curso escapan de los objetivos planteados para la misma; pero se constituyen en nuevos ejes investigativos a ser tratados a futuro.

**Imagen 5: Obra de la Cooperativa 1° de Mayo –MVT- Carlos Calvo 2801
(San Cristóbal). 21 Viviendas.**



Además, se puede ver en estos complejos un particular tratamiento de los materiales constructivos y una valorización de la dimensión estética que repercutió en altos niveles de calidad de las viviendas. Adicionalmente, la escala de estos pequeños complejos habitacionales permitió una localización en zonas consolidadas, en plena centralidad urbana.

Por otra parte, indicadores tales como la cantidad de solicitudes de crédito realizados por las organizaciones sociales⁴², 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 Programa a lo largo de los 12 años de estudio. En el cuadro que se muestra a continuación se puede observar que todos los indicadores encontraron sus picos entre los años 2004 y 2006, los cuales fueron los de mayor actividad para el Programa, mientras que a partir de este año, todos los indicadores descendieron hasta llegar al eje en el año 2010, 2011 y 2012. En esta franja anual de mayor actividad, la curva de cantidad de solicitudes de ingreso al Programa se disparó de manera positiva siendo el año 2005 en el que más solicitudes se presentaron en el mostrador del PAV (147 solicitudes). Pero en este año la curva comenzó a decrecer llegando a un mínimo en el período 2008-2012 cuando directamente no hubo inscripciones (aunque sí numerosas solicitudes de cooperativas denegadas). Este cuatrienio coincidió con la etapa en la que los entrevistados ubicaron el “cierre del Programa” o, en palabras de un funcionario del IVC, coincidió con la definición política de poner un coto o límite al Programa y establecer un “universo cerrado” de organizaciones beneficiarias. No obstante ello, esta avalancha de solicitudes por parte de las organizaciones sociales dio cuenta de la valorización que las personas con necesidades habitacionales realizaron de este Programa a la hora de buscar una solución para su problemática de vivienda (entre el abanico de políticas ofrecidas por la CMV-IVC, que en la mayoría de los casos no suelen ser

⁴² El concepto de solicitudes no se refiere a la cantidad de pedidos de inscripción, sino exclusivamente a la cantidad aceptadas.

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, la CMV-IVC sólo dio respuesta a 110 organizaciones).

Cuadro 3: Organizaciones sociales con obras finalizadas y adjudicadas. Marzo 2012.

Año	Ubicación	Entidad	Cant. de Viv./Familias
2004	Lamadrid 1053	Asoc. Covi. Comedor Los Pibes	6
2005	Necochea 1316	Asoc. Covi. Comedor Los Pibes	2
2006	Alte.Brown 742/8	Coop. de Viv. La Ribera	15
2007	Necochea 775	Asoc. Civ. Copitos	5
	Monteagudo 592	Coop. Emetele	326
2008	Palacios 910	Coop. de Viv. Caminito	10
	Amancio Alcorta 1601/7	Coop. de Viv. Alto Corrientes	14
	Pola 2048	Coop. de Viv. Luz Y Progreso	12
2009	Mompox 1662	Coop. de Viv. Corralito	21
	Uspallata 2750	Coop. de Viv. Uspallata	27
2010	Castañares 2171	Coop. de Viv. 28 De Junio	10
2011	Jufre 602/10	Coop. Argentina Puede	23
	Río Cuarto 2423	Coop. Nuestro Hogar	2
2012	Fray Cayetano 600	Coop. Trabajo, Educación y Cultura	13
	Pinzón 954	Coop. Los Pibes	5
	Larrazabal 2476/78	Madres 27 de mayo	12
	Solís 1967	Coop. El Molino I° Etapa	21
		Total Viviendas	565

Fuente: Elaboración propia en base a información aportada por el IVC y Legislatura porteña.

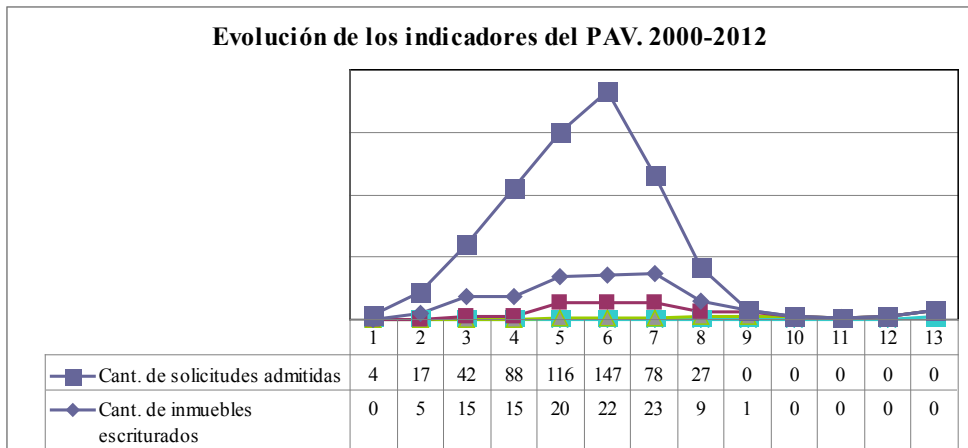
En relación a la cantidad de inmuebles escriturados y la cantidad de inicios de obra, entre el año 2002-2003 y, principalmente, 2004-2006 (año en el que se cierra el Programa) las curvas casi se mantuvieron constante con un leve sesgo positivo hacia el final de esta etapa. A partir del 2007, con la llegada al IVC de nueva gestión de gobierno de definición claramente neoliberal, se acentuó el descenso de esta curva hasta el 2011, 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 operatorias finalizadas e inauguradas; 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–).

Imagen 6: Foto frente de Cooperativa Emetele (MTL) – Monteagudo 592 (Parque Patricios). 326 Viviendas.



Gráfico 4: Evolución de indicadores de avance del PAV por año. 2000-2012.



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

Un dato importante a resaltar es que de las 5 organizaciones sociales que compraron terreno en el año 2001, sólo 1 finalizó obra, otra a diciembre 2011 se encontraba en un alto grado de avance -85%- (La Fábrica del Movimiento de Ocupantes e Inquilinos –MOI-⁴³) y las 3 restante (de la Mutual de Desalojados de La Boca), a pesar que contaban con terreno, no lograron iniciar obra y se encontraban intervenidas por la justicia. La mayoría de las obras que se encontraban finalizadas, iniciaron su proyecto constructivo entre los años 2004 y 2006 y es durante estos años en los que tuvieron su mayor avance constructivo.

La localización de las operatorias del PAV

Según Guevara et al (2011), en lo que respecta a la distribución de los terrenos y las obras del PAV, se verificó una concentración en la zona sur de la ciudad, especialmente en los barrios de La Boca y Barracas, que concentraron el 44,5% de los terrenos (35 y 14 respectivamente), y en Constitución, San Cristóbal, San Telmo y Balvanera –se pudieron registrar también casos aislados de obras ubicados en la zona de Caballito, Villa Crespo y Palermo “Soho”-.

Imagen 7: Los terrenos y obras del PAV. 2012



Fuente: Elaboración propia en base a Mapa Interactivo de Buenos Aires v2.0.

La localización de las obras mostró 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, denotando los potenciales que habilitó el PAV en términos del ejercicio del derecho a la ciudad para los sectores de menores recursos.

⁴³ Las obras de las cooperativas del MOI (4) recién se iniciaron entre julio de 2005 (Coop. El Molino) y 2007 (Coop. La Fábrica) debido a que cada una debió sortear diversas situaciones particulares. Asimismo, han tenido un flujo financiero muy discontinuo (por ejemplo, 6 meses de 2010 sin fondos).

Otro dato relevante fue que de las 2.474 viviendas involucradas en los 110 proyectos que contaban al menos con el terreno adquirido, el tamaño promedio de los conjuntos fue pequeño, de poco más de veinte unidades de vivienda (promedio) por proyecto, implicando un impacto urbanístico bajo y favoreciendo la renovación del tejido degradado (en detrimento de los grandes complejos habitacionales de zona sur de la ciudad que irrumpieron en el tejido urbano).

El nivel de intervención en el que el PAV operó sobre la ciudad, fue otra de las dimensiones a analizar de este Programa, pues involucró 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 respondió más a los intereses y la rentabilidad de las empresas constructoras involucradas que a criterios urbanísticos o sociales, y tenían serias dificultades aparejadas.

Esta es una de las dimensiones más importantes a rescatar del PAV, pues la construcción a gran escala va de la mano de la disponibilidad de suelo urbana que exista, lo que hacía inevitable que los grandes complejos habitacionales 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, creando en la zona sur de la ciudad grandes islotes de segmentación social y segregación urbana.

Análisis Presupuestario del PAV

Realizar un análisis de la asignación presupuestaria revela la decisión política en relación a la implementación que se pretende de un Programa, ya que un aumento o una disminución significativa de las cifras muestran en sí mismo una intencionalidad directa sobre la proyección del mismo. Por ello, el presupuesto ejecutado cada año para el PAV aporta información sobre la eficacia de gestión, permitiendo medir el rendimiento de las acciones de gobierno. Si la ejecución del presupuesto en el plazo de un año se aproxima a la totalidad de lo asignado, esto resulta ser un indicador de que el Programa se encuentra en marcha y que los procedimientos de pago son lo suficientemente eficientes para evitar su derivación al ejercicio siguiente. Entonces, altos niveles de ejecución presupuestaria activan el Programa. Ahora bien, poniendo el foco en la evolución presupuestaria del PAV y según información aportada por el IVC, el monto total de los créditos asignados 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 recolectó 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)⁴⁴.

El presupuesto destinado anualmente evidenció los distintos momentos que atravesó la política, coincidiendo, nuevamente, con las tres etapas que se viene demostrando que atravesó el Programa. En el cuadro que se presenta a continuación, se ilustra la evolución del presupuesto del IVC y el asignado a la Ley 341, desde año 2000 hasta 2012.

Cuadro 4: Evolución del Presupuesto del IVC y el PAV. 2000-2012.

Año	Presupuesto IVC - \$-	Presupuesto PAV - \$-	% Total IVC	Presupuesto PAV Ejecutado - \$-	% Ejecutado
2000	s/d	6.320.986	-	4.982.884	79%
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%
2011	686.685.137	154.964.684	22,5%	92.194.180	59%
2012	766.448.433	191.518.548	24,9%	----	----

Fuente: Elaboración propia en base a Leyes Presupuestarias del año 2003 al 2012 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° 341/00, que

44 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.

aún no contaba con reglamentación, la asignación presupuestaria fue decreciendo, hasta que en el año 2003, año en que se re-impulsó al Programa con la creación del PAV y la sanción del **Acta Directorio 1647/03**, 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, tras la sanción del **Acta Directiva 2204/06**, se pudo observar un retroceso importante en materia presupuestaria, ya que al año siguiente, 2007, la caída fue muy brusca (del -47.6%). Si bien en 2008 se recuperó en términos absolutos, no alcanzó el monto de 2006. En este año el PAV representó sólo el 13.9% del presupuesto asignado al organismo, ascendiendo a casi \$53 millones de un total de \$379.

Con el establecimiento del **Acta Directorio 2350** en el año 2008, la tendencia, llamativamente, se revirtió, ya que los montos asignados al PAV fueron en aumento (por ejemplo, al 2009, el aumento fue del 112%). Ahora bien, para el año 2009 se verificó 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 2009, se redujo a \$409.488.393 para el año 2010. Esta tendencia llamativamente se revirtió en el año 2011 y 2012, pues el presupuesto asignado al IVC se incrementó en más de \$270.000.000 en 2011 y el del PAV en más del doble, representando el 22.5% del presupuesto destinado a vivienda y un aumento del 130% con respecto al año anterior; en el año 2012, el PAV representó el 24.9% del presupuesto del IVC. Este aumento significativo sólo se entiende en la simpatía que encontró el presidente del IVC, Omar Abboud, a este tipo de operatorias (respaldada en la posibilidad rápida de mostrar resultados de gestión con las obras en construcción avanzadas) y la recepción que encontró en la Legislatura porteña su proyecto de gestión. Sin embargo, como se verá, este presidente fue desplazado de su cargo por decisión del ejecutivo local.

No obstante esta asignación presupuestaria, una de las características de la gestión macrista fue la adopción, como modalidad de gestión, de arbitrarios niveles de sub-ejecución del presupuesto. 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. Para el 2011 vuelve a repetirse la tendencia, pues hacia finales del segundo semestre la ejecución presupuestaria tampoco respondió a

lo esperado (un 100% de ejecución), ya que el valor asciende a tan sólo el 59%⁴⁵.

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 el 2008, los niveles de ejecución fueron altos en relación a toda la escala (el ejemplo más claro lo representó la asignación presupuestaria del año 2002, al cual se le asignó casi 2 millones de pesos y se ejecutaron en su totalidad).

Finalmente, al comparar los datos aportados por el cuadro precedente de evolución presupuestaria y el cuadro 4 de evolución de indicadores de avance del PAV por año, se pueden establecer algunas relaciones que dieron cuenta del funcionamiento del PAV.

Cuadro 5: Resultados cuantitativos y ejecución presupuestaria. 2000-2011.

Año	solicitudes admitidas	inmuebles escriturados	inicio de proyectos	Obras en curso	proyectos finalizados	Cant. de viviendas terminadas	Presup. PAV - \$-	Presup. PAV Ejecutado - % -
2000	4	0	0	0	0	0	6.320.986	79%
2001	17	5	0	0	0	0	4.200.000	75%
2002	42	15	3	3	0	0	1.847.134	100%
2003	88	15	3	6	0	0	23.643.882	51%
2004	116	20	13	18	1	6	35.425.096	65%
2005	147	22	13	30	1	2	37.119.680	50%
2006	78	23	13	45	1	15	52.797.021	56%
2007	27	9	4	51	2	331	25.110.635	66%
2008	0	1	3	51	3	36	35.853.829	79%
2009	0	0	1	46	2	48	76.314.491	49.4%
2010	0	0	0	44	1	10	68.190.000	58.7%
2011	0	0	0	43	2	23	154.964.684	59%
2012	0	0	0	41	4	51	191.518.548	---

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

En este sentido, la cantidad de solicitudes admitidas no guardó relación con la asignación presupuestaria, ya que la admisión de solicitudes conformó la etapa del Programa de menor erogación de gastos. No obstante, el mayor número de solicitudes coincidió con la etapa

45 Aún no hay datos oficiales sobre ejecución presupuestaria del año 2012.

2003/2006, en la que se evidenció un aumento significativo del presupuesto.

La comparación del presupuesto con los resultados obtenidos año por año, vinculados estrictamente con los indicadores de escrituración, obras iniciadas, en curso y obras finalizadas, también permitió considerar los períodos de máxima y mínima efectividad presupuestaria. Pero el inicio de obra no garantizó la finalización, por lo que la eficiencia del gasto presupuestario no estuvo sólo sujeta a resultados concretos que permitieran la finalización de las obras. De todos modos, es posible observar que:

- El mayor número de terrenos escriturados y la cantidad de obras iniciadas -2003/2006- coincidió con la vigencia del Acta Directiva 1647/03, es decir, la etapa caracterizada por una tendencia ascendente del presupuesto;
- Los descendentes números de inmuebles escriturados e inicios de obras -2007/2010- fue correlativo con una etapa ascendente de los niveles de sub-ejecución del Programa;
- Existió una falta de correlación entre la ejecución presupuestaria y el indicador de inmuebles escriturados;
- Se verificó una correlación irregular entre la cantidad de solicitudes realizadas e inmuebles escriturados, distancia que se hizo cada vez mayor tras el paso de los años, verificándose el pico en el año 2005, cuando de 147 solicitudes se iniciaron 22 obras, con una asignación presupuestaria que, hasta ese año, era la más alta de la serie;
- La cantidad de obras finalizadas en el año 2008 -3 operatorias- coincidió con una de las ejecuciones presupuestarias más altas de los últimos años (del 79%); sin embargo, esto no habla necesariamente de una correlación entre ambos factores;
- El monto de presupuesto ejecutado resultó extremadamente elevado en relación al número de obras finalizadas;
- No existió una correlación regular entre el presupuesto planificado cada año y los resultados alcanzados en cualquiera de los cinco conceptos (solicitudes – escrituración de inmuebles – obras iniciadas – obras ejecutadas - obras finalizadas); y
- No fue posible evidenciar un criterio cierto para la asignación presupuestaria ni una correlación entre la ejecución presupuestaria y el presupuesto planificado.

Por todo lo expuesto, durante el ciclo de vida del PAV se verificó una restricción presupuestaria, con una tendencia descendente progresiva desde el año 2006. Esta restricción fue en términos nominales, reales y relativos hasta 2009, y por sub-ejecución presupuestaria hasta diciembre de 2011. La sub-ejecución presupuestaria respaldó la ineficiencia administrativa del Programa y no fue congruente con la información que se brinda desde el PAV a los beneficiarios que reclaman ingresar al Programa⁴⁶.

46 Mediante las Actuaciones n° 7217/06 (Cooperativa Hogar Feliz); n°1569/06 (Cooperativa Trabajo y Lucha de Barracas Ltda.); n°7031/06 (Cooperativa esperanza y Progreso); n° 7607/07 (Cooperativa Fortaleza Ltda.); n°2982/04 (Asociación Civil Argentina Puede); n°3114/07 (Cooperativa Corralito); n° 7927/07 (Cooperativa La Ruca Ltda.); n°606/08 (Cooperativa Los Bajitos y 25 de Septiembre); entre otras, se informó a las organizaciones sociales solicitantes que por cuestiones de restricciones presupuestarias no es posible gestionar nuevas solicitudes

Tanto la planificación presupuestaria como la ejecución no obedecieron a criterios empíricos y/o mecanismos racionales que puedan verificarse como regulares. Todos los elementos analizados pusieron en evidencia una clara sujeción del PAV a los vaivenes de las decisiones políticas discrecionales. Adicionalmente, la imposibilidad de establecer una lógica en el comportamiento presupuestario puso de manifiesto las dificultades en la gestión eficiente del Programa.

Este panorama presupuestario mostró claramente que las políticas de autogestión fueron durante todo el período una política marginal en términos de la masa presupuestaria, y más aún, con respecto a las operatorias tradicionales de licitación.

No obstante estas condiciones adversas, las 565 “viviendas sociales” que se encontraban finalizadas a marzo de 2012 se convirtieron en un ejemplo de una propuesta distinta, con un aporte de diseño arquitectónico alternativo al tradicional para una vivienda social, con superficies adecuadas a la composición familiar de las familias que integraban las cooperativas y con posibilidades de crecimiento interno en varios casos y con un tratamiento de los materiales constructivos y valorización de la dimensión estética que repercutió en altos niveles de calidad de las viviendas. Adicionalmente, la escala de estos pequeños complejos habitacionales permitió una localización excelente, en plena centralidad urbana, que rompió con la tradicional lógica de segmentación social y segregación urbana de las políticas habitacionales para los sectores de menores recursos. Estos aspectos materiales repercutieron de manera simbólica en la vida, cotidianeidad y subjetividad de los integrantes de las 565 familias que vivenciaron esta experiencia.

La participación social en foco: el ciclo de vida del PAV

Como se pudo comprobar en los apartados anteriores, las etapas del Programa se pudieron diferenciar analíticamente como resultado de las modificaciones normativas que reflejaron, sin lugar a duda, sucesivos cambios en la tendencia de la política habitacional desarrollada por cada gestión de turno. Pero, consecuentemente, también implicaron discontinuidades plasmadas en la implementación cotidiana del Programa a partir de la existencia de diversos modelos de gestión que se sucedieron y rivalizaron a lo largo del ciclo de vida del mismo, y que tuvieron sus impactos en los canales/espacios destinados a la participación de las organizaciones.

Cada estilo de gestión durante el ciclo de vida del Programa hizo referencia a lo que

de créditos. Tras el análisis realizado, se verifica que esto es una falacia, y más aún viendo los altos niveles de subejecución presupuestaria con que cuenta el Programa.

significaba -en el contexto de la Ex-CMV y posterior IVC- una forma particular de pensar y actuar en el Estado, y una forma exclusiva de llevar a cabo la tarea de gestión (como expresión de una definición de la política habitacional), así como también distintas maneras de pensar la relación Estado-sociedad.

Los orígenes del PAV: el esplendor de la participación (1999-2002)

Un contexto habilitante: El proceso de diseño y formulación de la Ley

Al momento de rastrear los antecedentes que originaron un contexto habilitante para la capacidad de acción de las organizaciones sociales orientadas al hábitat en la grave problemática habitacional que por los años '90 aquejaba a la ciudad, se pueden identificar algunos fenómenos que se considera que abonaron a la concepción de la Ley 341.

El proceso de autonomización que se dio en la ciudad a partir de 1996 y la sanción de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires es uno de ellos, ya que cambió la dinámica de la política habitacional local, quedando contextualizada por este proceso. Esto último abrió espacio para la participación de nuevos actores sociales en la definición de la agenda política local. La coyuntura sociopolítica del momento permitió incorporar en la Constitución local avances concretos en materia de derechos económicos, sociales y culturales reclamados desde antaño por una gran cantidad de organizaciones populares. En el capítulo primero sobre disposiciones generales, se hizo referencia a alguno de estos avances:

Artículo 17.- La Ciudad desarrolla políticas sociales coordinadas para superar las condiciones de pobreza y exclusión mediante recursos presupuestarios, técnicos y humanos. Asiste a las personas con necesidades básicas insatisfechas y promueve el acceso a los servicios públicos para los que tienen menores posibilidades [Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires].

Este artículo de la Constitución local determinó la obligación que tiene los poderes del Estado local de instrumentar medidas de carácter legislativo y administrativo que permitan la superación de las condiciones de pobreza y exclusión, como también la necesidad de destinar recursos públicos para la efectiva aplicación de tales medidas. En este sentido, impuso la obligación de aplicar políticas estatales para los grupos marginados de la ciudad y la de establecer mecanismos que les permitieran acceder a los servicios públicos (Sabsay y Onaindia, 1997: 74).

Adicionalmente, el capítulo quinto, específicamente sobre hábitat, compuesto por el artículo N° 31, también es un claro ejemplo de ello:

Artículo 31. – La ciudad reconoce el derecho a una vivienda digna y a un hábitat adecuado. Para ello:

- 1. Resuelve progresivamente el déficit habitacional, de infraestructura y servicios, dando prioridad a las personas de los sectores de pobreza crítica y con necesidades especiales de escasos recursos.*
- 2. Auspicia la incorporación de los inmuebles ociosos, promueve los planes autogestionados, la integración urbanística y social de los pobladores marginados, la recuperación de las viviendas precarias y la regularización dominial y catastral, con criterios de radicación definitiva.*
- 3. Regula los establecimientos que brindan alojamiento temporario, cuidando excluir los que encubran locaciones” [Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires].*

Este artículo reguló un derecho de raigambre constitucional –el acceso a una vivienda digna, consagrado en el artículo 14 bis de la Constitución Nacional-; mediante la mención explícita de la promoción de planes de autogestión del hábitat, y el otorgamiento de prioridad a los sectores de escasos recursos en la implementación de las políticas, flexibilizando y ampliando las alternativas en materia de políticas habitacionales, tradicionalmente vinculadas a la licitación pública para empresas constructoras de tradicionales conjuntos habitacionales. Estos articulados trajeron aparejados cambios significativos en materia de planificación, gestión y legislación de políticas de vivienda en la ciudad. La creación de una Comisión de Vivienda en la Legislatura porteña, diferenciada de la de Planeamiento Urbano, constituyó un elemento central. Esta Comisión fue creada para realizar un seguimiento de los programas del ejecutivo en materia de vivienda “de interés social”, respecto de las villas y barrios carenciados. En ese contexto se abrió un nuevo espacio de debate y discusión entre el ejecutivo y los beneficiarios. Así lo comentaba un ex legislador porteño de aquellos años y ex funcionario del IVC:

Había una cierta organización en torno a eso [al hábitat], pero la Constituyente le dio un impulso muy fuerte porque se aprobó un artículo de la Constitución referido a vivienda, que prácticamente recoge todo lo que eran las reivindicaciones de las organizaciones de vivienda, tanto en que había que urbanizar y radicar villas en Lugano, como las pensiones que eran falsos hoteles, como el problema de los edificios propiedad de la Ciudad de Buenos Aires, llamados complejos habitacionales, etc. Y también se establecía el tema de la participación de los usuarios en la gestión de proyectos. Esto motivó la gestión de algunas leyes en la legislatura... [Entrevista n°5 – CABA; Noviembre 2010].

De este modo, un conjunto de normativas vinculadas a distintas problemáticas del hábitat popular fueron formuladas en el segundo quinquenio de los '90 y comienzos del nuevo

siglo, involucrando instancias de participación popular y acompañadas por procesos de movilización. Por ejemplo: la Ley 148, definitiva de los marcos y procedimientos de urbanización de las villas de la ciudad; diversas leyes destinadas a los habitantes de la Ex-AU3 –“Mesa de Delegados de la Ex-AU3”-; ley de mejoramiento de los conjuntos habitacionales construidos con financiación pública y otras leyes puntuales para complejos específicos –como Soldati, Illia; declaración del estado de emergencia del barrio de La Boca; entre otras. Esta dinámica implicó, en consecuencia, ciertos niveles de reconocimiento e institucionalización de la participación de las organizaciones sociales en el legislativo (Rodríguez, 2006: 100).

Ya en 1996 y 1997 se avanzó en este sentido y se dictó la Operatoria 525, por la cual la CMV pudo empezar a dar soluciones a las personas que se encontraban en situación de emergencia habitacional; y, en particular, se llevó adelante una serie de operatorias en la zona del barrio de La Boca. Según los entrevistados para esta investigación, se retomaron, para la formulación de la Ley 341, algunos de los ejes de la Operatoria 525 –de donde se tomaría el esquema de dos operativas: una de créditos individuales y otra de créditos mancomunados– por la gran capacidad que organización social y gestión colectiva que se logró en la época. Algunos de los beneficiarios de esta operatoria fueron luego los protagonistas de la mesa de trabajo que formuló la Ley 341 –como es el caso de la Asamblea de Desalojados de La Boca–. Legisladores que sancionaron la Ley 341 también rastreaban a la 525 como un antecedente directo de la misma:

Entendíamos que la operatoria, que en principio se planteaba para dar soluciones unifamiliares, para dar créditos a grupos de personas, tenía que ampliarse reconociendo la participación de las organizaciones sociales, reconociendo la importancia de los procesos de autogestión. Por estas razones, esta ley que hoy vamos a aprobar plantea la ratificación de lo esencial de la Operatoria 525 pero, al mismo tiempo, amplía sus disposiciones posibilitando que los créditos sean otorgados a las organizaciones que nuclean a las personas que están en situación de emergencia habitacional [Versión taquigráfica – Poder Legislativo de la Ciudad de Bs. As. – Sesión 02-02-2000].

En este escenario participativo, en los últimos años de la década del ‘90 se conformó una mesa de trabajo en la Legislatura porteña, que capitalizó las distintas experiencias vinculadas al hábitat en la ciudad y que contó con la participación de una gran cantidad de organizaciones sociales. El resultado de esta articulación fue la sanción de la Ley 341, normada en febrero de 2000, aprobada con el apoyo de todos los bloques de la Legislatura. La organización, la discusión y la movilización consiguieron que un reclamo genuino fuera escuchado y tenido en cuenta. La ley nació de un proceso de lucha de organizaciones sociales

que buscaban una solución a la grave situación habitacional de la Ciudad de Buenos Aires⁴⁷ e implicó un reconocimiento explícito por parte del Estado de las formas de organización de los sectores populares y la legitimación de la autogestión.

En líneas generales, esta ley resultó de una suerte de síntesis de un proceso en el que participaron fundamentalmente tres actores: organizaciones de base socio-territorial que desarrollaban trabajos vinculados al hábitat en la ciudad⁴⁸, la CMV y legisladores de todos los bloques políticos del legislativo con experiencia en temas de vivienda⁴⁹. Pero fundamentalmente representó una nueva modalidad de participación de la sociedad civil en el Estado, mediante la organización de mesas de consenso y de concertación, en la que todos los actores involucrados pudieron expresarse libremente y en un marco de trabajo libre y democrático.

Esta ley, señor presidente, se trabajó desde un primer momento en discusión con las organizaciones que nuclean a los vecinos interesados y con los representantes del Poder Ejecutivo [local] y de la Comisión Municipal de la Vivienda. Es un método de trabajo legislativo que no siempre es el más rápido. (...) Pero nosotros entendemos, señor presidente, que ésta es la manera en que tenemos que seguir avanzando en esta Legislatura [Versión taquigráfica – Poder Legislativo de la Ciudad de Bs. As. – Sesión 02-02-2000].

Retomando los conceptos de participación construidos, en esta etapa de formulación de la norma claramente se pudo verificar una clara intervención de los actores no-estatales en la toma de decisiones respecto de la política, del establecimiento de prioridades y de la asignación de recursos (categorización que Rofman (2007: 9) denominó: *participación en el diseño y las decisiones*), remitiendo a lo que Cabrera (2004) referenciaba como alta intensidad participativa y registrando elevados grados de participación (Ilari: 2003).

No obstante, esta incipiente lógica participativa promovida y canalizada desde el legislativo, corría en paralelo y desvinculada de las acciones del ejecutivo local. Si bien la gestión de Eduardo Jozami en la Ex-CMV generó un incipiente proceso de participación en el ejecutivo local, fue interrumpido por falta de intención política de su sostenimiento y, con posterioridad, sumado a esto, el devenir socio-político de la gestión de Aníbal Ibarra y de la Ex-CMV y el naciente IVC, en particular, fueron debilitando hasta desarmar la instancia de planificación participativa surgida en esta época.

47 Hacia 1991, el Censo Nacional arrojaba que había unos 80.495 hogares en situación deficitaria, mientras que datos no oficiales, datan de 110.000 hogares.

48 Organizaciones tales como el Movimiento de Ocupantes e Inquilinos (MOI-CTA), la Mutual de desalojados de La Boca, Delegados de la ExAu3 y Comedor Los Pibes, entre otras.

49 Como en el caso de los ex legisladores Eduardo Jozami (FrePaSo), Daniel Betti (Bloque del Sur), Kelly Olmos (PJ), Griselda Smulovitz de Lestingi (UCR), Jorge Srur (N.D.), entre otros.

La gestión “Jozami”, una época de esperanzas

Después de la sanción de la Ley 341 orientada estrictamente a la autogestión, su ejecución quedó enteramente a cargo de la CMV. Tras haber asumido como Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, en agosto de 2000, Aníbal Ibarra nombró como subsecretario de vivienda de su gobierno a Eduardo Jozami quien también, como legislador del Frepaso, había sido uno de los impulsores de la ley desde la CMV. Aunque ambos eran reconocidos por su actuación en derechos humanos, Ibarra y Jozami no provenían del mismo sector partidario. El primero formaba parte del sector oficialista del Frepaso⁵⁰, y el segundo dirigía una corriente minoritaria y opositora (la Corriente de Participación Popular).

Si bien al llegar a la CMV la prioridad de Jozami fue fomentar las políticas en villas miserias (definido por el nuevo gobierno como una cuestión prioritaria del hábitat popular), luego del nacimiento de la ley de autogestión Jozami y su gestión encontraron un espacio atractivo y se hicieron cargo del mismo directamente. Había cierta afinidad entre la autogestión y los objetivos de Jozami al frente de la CMV. Un indicador clave fue el espacio físico privilegiado que se le asignó al grupo que gestionaría la ley, acorde a aquella alta valoración: se lo ubicó junto al despacho del subsecretario, en oficinas con aire acondicionado, alfombra y muebles que en la gestión anterior estaban sólo destinados a las autoridades y sus asesores.

Las organizaciones sociales, por su parte, también vieron en esta gestión la posibilidad de concretar sus objetivos y sueños de una vivienda propia, en un momento de emergencia habitacional local:

...en ese momento estaban las organizaciones sociales fascinadas, y nosotros, la gestión que ingresaba teníamos muchísimas expectativas en este programa. Además estaba toda esa gente con una problemática habitacional muy importante, con una crisis muy profunda [...] Y a partir de ahí surgía un problema que era como íbamos a agrupar a la gente, a juntar a unos con otros. También había otra problemática que era la de los hoteles subsidiados, que había explotado [Entrevistas n°2 – CABA; Octubre 2010].

La CMV era el ámbito institucional por excelencia para canalizar la solución de la “emergencia habitacional” de la población residente en hoteles subsidiados. Distintos actores, incluidos varios partidos políticos de izquierda y algunos sectores del ejecutivo, impulsaron la formación de cooperativas de vivienda en esta población.

[...] Entonces empezamos a ir al playón de Promoción Social, éramos pocos,

⁵⁰ De Chacho Álvarez (líder del partido). Chacho Álvarez participó de la formación del Frente Grande en 1991 junto a diputados como él disidentes del peronismo sumando también sectores de izquierda. El partido crecería mucho en caudal de votos y formaría el Frepaso en 1994 junto al partido Socialista, País (de Bordón) y otros. En 1997 el Frepaso forma una alianza con la UCR ganando las elecciones presidenciales en 1999. (Schavelzon; 2006: 109).

y ahí teníamos 600 familias, que eran las familias que vivían en hoteles. Y empezamos a hacer mesas de trabajo... Y la idea era armar cooperativas con las familias hoteladas... se hizo un relevamiento en los distintos hoteles, eligieron representantes y la conclusión de ese proyecto, que duró un año, fue la organización de 12 cooperativas de familias hoteladas, que se sumaron a la demanda de la 341, que no estaba ni reglamentada la ley [Entrevistas n°2 – CABA; Octubre 2010].

En consecuencia, por lo años de estallido de la crisis habitacional se conformaron alrededor de 100 cooperativas que alimentaron la génesis de un incipiente movimiento cooperativo autogestionario de vivienda popular en la ciudad (Rodríguez, 2006: 110). Parecía poco cuando el dato se colocaba junto al de la demanda de vivienda en la ciudad; sin embargo, ese número se vivía como un gran logro debido al carácter endeble de los grupos, con muy frecuentes enfrentamientos internos que los fragmentaban. Y en definitiva, fueron estas organizaciones iniciales las que se convirtieron en el motor que dio vida a la normativa:

... Había 3 grupos muy importantes de familias que estaban con el problema de la vivienda muy serio, y se desarrolla en nuestra cabeza el desafío. (...) Y empezamos con una Mutual de la Boca que se llama Manos Solidarias, con un grupo muy grande de familias que vivía en un lugar muy simbólico de la ciudad, que era La Lechería, que estaban al borde del desalojo, y entonces a partir de la 341, trabajamos conjuntamente con ellos para hacer una estrategia para que se queden como lugar transitorio hasta la vivienda definitiva, y por otro lado un grupo de familias que habían sido desalojadas de un edificio también muy simbólico, en la calle Corrientes, plena zona de teatros, que era el Palomar, y la cooperativa que organizaron se llamó El Palomar. Entonces, este equipo técnico que formamos estaba conformado por 4 arquitectos y empezamos a trabajar con esas organizaciones. Fue el primer trabajo que se hizo con la 341, además del MOI que tenía sus equipos, nosotros, el Palomar, Manos Solidarias, la Lechería y los desalojados de la Boca. Esa fue la base y el arranque de esto [Entrevista n° 3 – CABA; Noviembre 2010].

En lo relativo a la organización ejecutiva de la autogestión, se estableció que cada cooperativa fuese acompañada por un miembro del equipo social y un arquitecto del equipo técnico de la gestión, con un seguimiento personalizado que continuara hasta el final de la obra. Luego de que los grupos iniciales se conformaron en cooperativas, se organizaron reuniones semanales desde la CMV con cada una de ellas en la que los miembros del equipo social ayudaban y asesoraban en el cumplimiento de los trámites y en temas internos a las cooperativas; y los arquitectos se ocupaban especialmente de guiar a las organizaciones en el primer paso de búsqueda de un terreno en venta.

En un principio la apoyatura era técnica y si, por cooperativa, de a una; entonces se las asesoraba. (...) Muy personalizada, con familias con problemáticas sociales muy importantes (...) Entonces en toda aquella etapa fue de consolidación de la organización social y de generación de redes y si de búsqueda de terrenos, y demás [Entrevista n°2 – CABA; Octubre 2010].

Consecuentemente, en la cotidianidad de la implementación, las oficinas desde donde se ejecutaba la Ley 341 contaban con la presencia permanente de los integrantes de las organizaciones sociales. El vínculo entre los distintos actores que participaban en la implementación era muy cercano. El subsecretario recibía a todas las organizaciones que solicitaban una reunión. Así, el trabajo de la Ley 341 (principalmente del equipo social) excedió por mucho lo estrictamente procedimental y gran parte de la implementación del mismo giraba en torno a la vida de las cooperativas de vivienda y de cada uno de sus miembros [Entrevista n°4 – CABA; Octubre 2010].

Pero además de dividir tareas y establecer una dinámica de trabajo entre los miembros del equipo de gestión que se hicieron cargo de la 341, era preciso introducir su funcionamiento en la práctica institucional de la CMV, organizando los procedimientos adecuados al nivel de las funciones de los empleados y los recorridos burocráticos de los trámites que debían realizar las organizaciones. Para estas tareas era necesario algo más concreto que lo que los legisladores habían establecido como requisitos en la ley, por más pormenorizada que haya sido su reglamentación.

En este contexto, con voluntad política participativa claramente explicitada, Jozami convocó a un espectro amplio de organizaciones de vivienda para comenzar a discutir la instrumentación de la Ley 341 y elaborar la reglamentación que pondría en marcha la ley⁵¹. Con este objetivo, el equipo de gestión de Jozami conformó una mesa de trabajo en el CMV que contó con la participación de todas las organizaciones de vivienda involucradas con la ley (incluso las organizaciones fundadoras de la misma).

En aquella mesa se trataron los temas que se consideraban fundamentales a ser incorporados en la reglamentación de la norma: la opción del tipo de propiedad de las viviendas definitivas -individual o colectiva-, el uso y goce de la propiedad (la discusión giraba alrededor de habilitar esa alternativa); conformación de los ETIS; el adelanto de obra⁵², entre otras problemáticas:

51 Incluso reasignó partidas presupuestarias de la CMV posibilitando -en diciembre de 2001- las primeras 5 compras de inmuebles (Rodríguez, 2006: 110).

52 Pues las familias no contaban con ahorros para realizar la inversión inicial que implica un inicio de obra. Desde la gestión y las organizaciones sociales se planteaba que se debía otorgar el dinero para la compra del terreno y para el adelanto de la obra, pero esto no era aceptado por la procuración de la CMV. Lo que se planteó en su

Cómo se administraba el dinero, el crédito era de las familias, de las organizaciones, y también tenían que tener el derecho de elegir, decidir, discutir la tipología de sus viviendas, cómo llevarlas adelante y quien las tenían que construir, y que no sea cosa que... hasta ese momento vos ponías parte de la plata y el gobierno el resto y el GCBA te elegía una empresa, te construía la casa como se le daba la gana y te adjudicaba una llave y a vos te gustara o no te quedabas ahí. (...) la idea era otra, integrarse en un proceso mucho más colectivo, de mucha más participación [Entrevista n°4 – CABA; Octubre 2010].

Según relataron algunos de los entrevistados de la gestión, esta mesa de concertación quizás se desarrolló algo caótica, desprolija y no tan clara, pero fue fundante en términos participativos en el nivel ejecutivo de gobierno [Entrevista n°4 – CABA; Octubre 2010]. Así lo relataban: “...cuando empezamos a organizar a la gente de los hoteles, en los hoteles era imposible hacer una reunión, era gente de la calle, prácticamente no tenía nada, entonces bueno, nos reuníamos en el hall, pasillos, en las escaleras del edificio [la CMV]. (...) todo el día era un popurrí de gente, por cada cooperativa una reunión de una hora, además hablando tantas cosas. Fue muy interesante...” [Entrevista n°2 – CABA; Octubre 2010]. Dicha mesa logró un mecanismo de funcionamiento aceptable (con un alto grado de participación y representación de las organizaciones) y periódicamente estable (reuniones semanales). Nuevamente, en estos primeros años de implementación de la Ley 341 se verificó una *participación asociada en la implementación* (Rofman, 2007: 9), en la que los actores de las organizaciones sociales conquistaron un alto nivel de participación, bajo un esquema de gestión asociada con la agencia estatal que les permitía intervenir en decisiones respecto de las formas y condiciones de la implementación de un programa de autogestión. Ahora bien, la aparición de la Ley 341, y este proceso de concertación con las organizaciones sociales, implicó un impacto muy fuerte a la cotidianidad de la CMV, tanto en lo que tiene que ver con la práctica diaria de funcionamiento del organismo como en los procedimientos de gestión tradicionales del mismo.

En la subsecretaría, en aquel momento, el clima de trabajo era muy silencioso, muy solemne. Había 3 secretarías y una persona que hacía gestión, más que nada con la Asociación de Arquitectos. Todo muy ordenado. [...] En esa época, creo que fue en agosto del año 2000, que se produce el cambio de gestión, y me acuerdo que fue un cambio abrupto. Pero desembarcó el Dr. Eduardo Jozami, con un plantel de asesores, o sea desembarcó mucha gente. Y a partir de ese momento, la participación popular y ciudadana se fomentó de todas las maneras que vos te puedas imaginar, a tal punto que esto pasó a ser un desfile de gente, de gente de

momento fue que la gente pusiera el inicio monetario para el inicio y luego se certificaba lo que habían puesto y se les devolvía, existiendo un concepto de reintegro.

las villas, de gente de las organizaciones, de gente que no tenía vivienda... de la solemnidad, el silencio que era esto, se pasó al otro extremo, con gente tomando mate... Con las cosas buenas y las cosas malas que eso implicaba [Entrevista n°2 – CABA; Octubre 2010].

Jozami había tomado la decisión de conformar el equipo de gestión con personal que contara con algún tipo de afinidad hacia este tipo de políticas y hacia el trabajo con organizaciones; con lo cual estos nuevos empleados no provinieron de planta permanente tradicional del organismo. Casi todos los integrantes del equipo de gestión de la 341 (incluidos los jefes) ingresaron por primera vez a la administración pública y tenían edad considerablemente menor al promedio de la CMV. Jozami nombró como coordinadora a quien hasta entonces era una de sus asesoras en la Legislatura porteña, y a su cargo conformó dos equipos: uno técnico (con arquitectos vinculados al trabajo de sanción de la ley y que habían asesorado a Jozami en la Legislatura) y otro social (formado por trabajadoras sociales, una socióloga, una psicóloga y militantes de la corriente de Jozami).

Con este escenario, este programa de autogestión se convirtió rápidamente en una directa amenaza a la planta permanente del organismo, por estar a cargo de contratados; pero también de forma indirecta, por plantear un modelo de políticas que era distinto al que los empleados de planta habían conocido y con el que sabían cómo lidiar (Schavelzon, 2006: 110). La autogestión aparecía como algo nuevo, diferente, amenazante y, consecuentemente, fuertemente rechazado por los que se identificaban con lo que era “común” para la CMV:

Tuvimos muchísima resistencia. A nosotros nos pintaban esvásticas en el baño. Dentro de la estructura de la CMV hay muchos personajes muy vinculados a lo que fue el proceso de erradicación de villas con topadoras durante la época de Cacho Flores. Los negros no entraban a la CMV, eran viviendas a estrenar, llave en mano, muy coquetas, edificios muy bonitos para gente que lo pudiera pagar. (...) Cuando llegamos nosotros, veníamos con otra lógica y otra impronta. Porque los que estaban ahí eran compañeros y para nosotros la gente tiene derecho a entrar, sentarse, ver, reclamar, pedir y participar. Y los pasillos estaban todos llenos. Eso fue un gran cambio y nos odiaban por eso. Pedían seguridad, llamaban a la policía “en este edificio no se puede trabajar, nos van a robar” era un reclamo permanente [Entrevista n°4 – CABA; Octubre 2010].

Para la clasificación del pensamiento estatal desde el punto de vista de los empleados de la CMV, esa modalidad de hacer política era asociada al conflicto y a lo externo; se lo consideraba como una intromisión negativa de la política/militancia en la gestión: “...la CMV estaba preparada para la patria contratista, para tener empresas contratadas que viven del Estado, por licitación, con todo un circuito muy armado de obra pública y licitación. Romper con eso era tremendo, lograr que adentro se comprendiera que esto

era un crédito, que nosotros lo que hacíamos era liberar la cuota de parte del crédito que ellos ya tenían otorgado, que ya tenían el derecho adquirido, costaba muchísimo, entonces ahí fue mucho de gestión nuestra de ir y apurar a decir “mira que tiene que salir...” [Entrevista n°5 – CABA; Noviembre 2010].

Pero por otra parte, para la gestión que la había puesto en funcionamiento, esa presencia de la política era signo de buena gestión de gobierno:

Si, impactó mucho. Jozami es el subsecretario que le abrió la puerta a “los negros” en el instituto. Le abrió la puerta del organismo a los negros, como corresponde, y los negros son el pueblo y vos sos empleado de los negros. Pero vos pensá, en la matriz municipal no lo podían crear, habían pasado de los milicos a la democracia, acá era un organismo que vos venias a hacer el trámite y estaba tipo Gasalla acá atrás y aparte que la gente se lo apropie, como debe ser, como cualquier organismo del estado, y lo utilice y busque alternativas para solucionar su problema, y eso quiere decir que el organismo por fin está funcionando como debe funcionar [Entrevista n°9 – CABA; Septiembre 2010].

Ahora bien, este proceso de construcción social e institucional quedó interrumpido con la expulsión del ejecutivo local de Eduardo Jozami, en marzo del 2002. El cambio de gestión generó un conflicto político que mantuvo latentes las diferencias de estilo, de política y de gestión entre Jozami, como representante de la CMV, e Ibarra, como jefe del Estado local. Ibarra parecía querer mostrarse como un buen administrador, más que como un innovador, un reformador más que como un defensor de los sectores de menores recursos de la ciudad. En este escenario, las relaciones de Jozami con su jefe se habían intensificado notablemente. Jozami protagonizó algunos conflictos con otros sectores del gobierno, que fueron reflejados por los medios de comunicación. El desenlace de este conflicto fue la expulsión de Jozami del gobierno un año y medio después de la creación de la Ley 341, en marzo del 2002, tomando a todos por sorpresa. Sin embargo, en lugar de retirarse, Jozami resistió sin abandonar la CMV y sin aceptar el destino que Ibarra le exigía. Mientras se llevaba a cabo una semana de movilizaciones sociales en reclamo de la restitución de Jozami a su cargo, se cruzaban acusaciones en los diarios entre este último, Ibarra y sus colaboradores. Sólo después de una semana Ibarra ratificó la decisión, y Jozami quedó afuera del gobierno. Tras esta decisión, las organizaciones sociales nucleadas en el Programa, junto a miles de personas que los apoyaron, tomaron el edificio Del Plata de la CMV en respaldo a Jozami. Este episodio de suma violencia originó, como salida al conflicto, una mesa de concertación con las organizaciones encabezada por la vicejefa de gobierno, Cecilia Felgueras. Esta mesa funcionó varios meses determinando que se sustituyera al candidato de Ibarra a reemplazar a Jozami, el Ing. Rojo (muy vinculado a las empresas contratistas del gobierno nacional) por el Ing. Selzer, lo que facilitó la transición; se cerró un acuerdo con el MTL para avanzar

con la compra y construcción de un complejo habitacional para 326 familias mediante la cooperativa EMETELE y para el avance de algunos otros proyectos (El Molino – MOI-, La Lechería, etc.).

... Entonces nos organizamos un domingo en el Hospital Garrahan, nosotros con ellos y al día siguiente hicimos la marcha bajo la lluvia, para la mayoría de ellos era la primera vez que se movilizaban pero se movilizaban porque era su terreno, era su casa, era el proyecto de vida en el que se habían ilusionado. Ellos no peleaban por Jozami, peleaban porque se mantuviese eso. Tanto así que la marcha fue muy grande, duro bastante tiempo. Tal es así que iba a asumir un ingeniero muy vinculado a las constructoras contratistas del Gobierno Nacional, que era el que ponía Ibarra, y esa movilización lo sacó inmediatamente, y estuvieron buscando y pusieron a otro: el ingeniero Selzer. (...) ellos lo que pretendían sacar era al equipo técnico y a los que tuvieron algún vínculo con la 341 [Entrevista n°3 – CABA; Noviembre 2010].

Esta expulsión marcó un giro del ejecutivo local en relación con la posibilidad de institucionalización de la participación de las organizaciones sociales en las políticas de gobierno. Las organizaciones sociales locales interpretaron los hechos ocurridos como un cambio de rumbo en la política de Ibarra (Rodríguez, et.al, 2008: 110). Pero además, la dinámica de participación que se generó por aquellos días, en un contexto de post-crisis 2001, dejó en claro la lógica de apropiación que atravesaba a la Ley 341 por parte de las organizaciones sociales que promovieron y sostuvieron la ley, y para los sectores de menores recursos que veían en ese programa la única vía de resolución a su problema habitacional. En razón de todo esto, durante este ciclo la Ley 341 (mediante la conformación de una estructura institucional paralela dentro del Estado, el cambio de dinámica de relación entre equipo de gobierno y organizaciones como sujetos destinatarios, el inicio de un proceso consensuado y participativo de reglamentación de la ley, la ejecución de todo el presupuesto asignado en excelentes compras de terreno –en un contexto de inercia estatal) fundó las bases para el ejercicio de un derecho: el derecho de organizarse a fin de transformarse en beneficiarios o potenciales beneficiarios de un programa de créditos para la autogestión de la vivienda y del hábitat popular y el derecho a ciudad. Pero para cuyo acceso se necesitaba que el Estado generase los mecanismos de instrumentalización necesarios que sirvieran de apoyo a las organizaciones.

Un giro de 180°: diluyendo el espíritu de la ley (2002-2007)

La gestión “Selzer”: creación e implementación del PAV⁵³

53 En diciembre de 2003, la CMV pasó a llamarse Instituto de Vivienda de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (IVC) luego de la aprobación de la Ley n°1.251, con un marco de mayor autonomía, que luego desaparece durante la intervención del organismo en Julio de 2006.

Algunas semanas después de la expulsión de Jozami como presidente de la CMV fue designado en su reemplazo el Ing. Ernesto Selzer. El nuevo subsecretario, ex gerente de AUSA (autopistas concesionadas) provenía de la gerencia general de empresas constructoras, opuesto a los procesos participativos. Schavelzon (2006: 123) realizó una descripción compartida por muchos de los entrevistados acerca del nuevo presidente de la CMV: *“Si Jozami era considerado un político que pasó a ocuparse de vivienda, Selzer era un técnico que sabía de vivienda y entraba en la política. Lejos del romance con las organizaciones de Jozami, la Vicejefe de gobierno definía a Selzer diciendo que es una persona que no le gusta recibir a la gente. Él está en una asamblea y te dice perdí cuatro horas de trabajo, no quiere recibir gente, dice te saturan, tardan horas en decirte lo que quieren”*.

En la inmediata post-crisis, el nuevo presidente de la CMV, reforzó la prioridad presupuestaria hacia el proceso de urbanización de villas, retomó la ejecución empresarial tradicional de la CMV y enfatizó el restablecimiento de operatorias dirigidas a sectores medios. Adicionalmente, se mantuvo el otorgamiento de créditos colectivos e individuales a través de la Ley 341 (Rodríguez, 2006: 113), aunque en un intento por neutralizar el desarrollo del eje organizativo, se priorizaron las operatorias individuales (ignoradas por Jozami).

Ahora bien, en el año 2002 se sancionó la Ley 964 que modificaba parcialmente la Ley 341, introduciendo algunas restricciones y reglamentando algunos otros aspectos (tal como se vio en el apartado anterior: se definieron condiciones de ingreso, monto máximo de las cuotas, registro de ETIs, creación de la CCES –con una clara neutralización de la participación a las organizaciones sociales-, entre otras modificaciones). Según Rodríguez (2006: 111), esta ley modificatoria, y los decretos reglamentarios posteriores, se sancionaron con una participación meramente formal de las organizaciones sociales, a diferencia de la ley original, marcando un punto de inflexión en la vinculación entre Estado y sociedad. Esta propuesta normativa fue construida por el equipo de gestión del nuevo subsecretario, Ing. Selzer, quien se rodeó de asesores con experiencia en gestión pública, viniendo de distintos organismos y no provenientes de la militancia socio-política o de la Legislatura como los colaboradores de Jozami. Esto ocasionó un consecuente distanciamiento entre la gestión y las organizaciones sociales promotoras de la ley.

Sobre la autogestión, la nueva gestión consideraba que la ley que le daba origen no contemplaba el contexto jurídico necesario para su implementación. En consecuencia, algunos asesores de Selzer comenzaron a elaborar una nueva reglamentación y proyecto de reforma de la Ley 341, pero esta vez sin una mesa abierta a la participación con los destinatarios o las organizaciones impulsoras de la autogestión (Schavelzon, 2006: 139). Fue

una propuesta normativa construida con un nivel de consulta informal reducido. No sólo dejó de existir una voluntad explícita de participación instituida, sino que claramente existió una escasa interlocución entre las nuevas autoridades de la CMV y algunas organizaciones puntuales. Una vez afianzada la conducción política de la Comisión, el poco diálogo se interrumpió y las autoridades del ya IVC volvieron a la pauta de comportamiento histórico del organismo y reglamentaron la Ley 341/964 (mediante el Acta Directiva n°1647/03 y sucesivas) sin participación alguna.

Cuando entró Selzer a la gestión una de las primeras cosas que se propuso fue la reglamentación de la ley. A partir de ahí ya no hubo más equipo técnico desde el Estado y se armó un listado con profesionales. Ese fue un cambio muy fuerte, fuertísimo. Esa transición, de que todo se daba desde acá, se organizaban jornadas, talleres para discutir la reglamentación de la ley, unos traían facturas, otros mates, y discutíamos todo el día con las organizaciones sociales. Todo esto se terminó. Fue un cambio muy abrupto. Tan abrupto como cuando ingresó Jozami acá [Entrevista n°2 – CABA; Octubre 2010].

Claramente, entonces, el proceso de sanción de la Ley 964 y sus sucesivas reglamentaciones se desarrollaron en el marco de un *nulo grado de participación* (Ilari, 2003) y con una *baja intensidad participativa* (Cabrerero, 2004).

En cuanto a la implementación del PAV, la gestión “Selzer” fue recordada por los entrevistados como la de mayor actividad. Si bien los cambios introducidos por la gestión impactaron fuertemente en el desarrollo del programa, fue en esta gestión en la que se comenzó a institucionalizar la implementación del Programa a través de la creación de los distintos pasos burocráticos a seguir por las cooperativas, las distintas áreas de trabajo y la conformación de los equipos de trabajo, los talleres a desarrollar por los socios de las mismas, se comenzó a dar cuerpo a la ley con la compra de una gran cantidad de terrenos en la ciudad y se iniciaron algunas obras.

Yyyy... cada vez se fueron sistematizando más los procesos y seguramente burocratizando más. Fue inversamente proporcional el incremento de los trámites, las certificaciones y los inicios de obras a la participación del instituto en la organización social y viceversa, cuanto más se hacía hincapié en los trámites menos en la organización social [...] Y porque la gestión ponía el acento en esas cosas. Esa era su manera de pensar el Estado por ellos [Entrevista n°2 – CABA; Octubre 2010].

Pero si en la gestión anterior la prioridad era el trabajo con los destinatarios, tema tratado en reuniones específicas y preocupación cotidiana de los técnicos del Programa, en esta

gestión lo era el expediente perfecto. Los técnicos argumentaron que durante la gestión “Selzer” sólo se fijaban en el expediente. En miles de indicaciones cotidianas era claro que había aumentado la importancia dada a los trámites, antes llevados con menor preocupación administrativa. La gestión “Jozami” se podría resumir como con buena relación con los destinatarios y mala relación tanto con la burocracia como con las otras áreas del organismo; en la gestión “Selzer”, en cambio, esas tres dimensiones se invirtieron: *“eran ibarristas, eficientes y desconfiados de las organizaciones”* [Entrevista n°4 – CABA; Octubre 2010] y (Schavelzon, 2006: 138).

En este sentido, la tarea de transformación del Programa en el ámbito de gestión se desarrolló como un proceso que incluía una continua demarcación de la sociedad como ámbito separado del Estado. Esta construcción pudo visualizarse en la consideración de algunas de las decisiones tomadas por la gestión. Una de las primeras fue que las organizaciones dejaran de reunirse semanalmente con los equipos técnicos y sociales, mediante la neutralización de la participación de las organizaciones en la CCES y mediante la contención/canalización de la participación social a través de la realización de talleres introductorios al programa. La presencia de destinatarios a toda hora en pasillos y oficinas de la CMV era visto por la gestión como una “invasión del espacio” y sus causas fueron atribuidas a la mala gestión de Jozami. Para fortalecer el alejamiento físico de los destinatarios, además de la suspensión de las reuniones semanales, cada cooperativa tenía que designar un único representante (su presidente, preferentemente) ante el Programa (Schavelzon, 2006: 146).

Pero además, la distancia más marcada hacia los destinatarios se expresó físicamente en un alejamiento y hermetismo explícito de las autoridades del gabinete de Selzer. Con el reacondicionamiento de espacios, que fue otra de las primeras medidas del nuevo subsecretario, se buscó alejar a los destinatarios de las oficinas destinadas a la gestión, de modo de evitar que los funcionarios se encuentren continuamente con ellos cuando circulaban por las secciones del organismo. Lejos de compartir el espacio físico, como ocurría durante la gestión “Jozami”, el despacho de Selzer y sus asesores fue trasladado a otro piso del edificio (el 8°) y se colocó un portero eléctrico en la puerta de la oficina del subsecretario de modo de evitar el encuentro con personas que previamente no hubieran sido autorizadas a reunirse. Además, el espacio destinado al PAV, primeramente, fue reducido, y luego de un tiempo en que convivió con otras oficinas donde antes funcionaba con exclusividad, fue trasladado a la planta baja del Edificio del Plata, a un gran ambiente donde residía la Mesa de Entradas del organismo (conocida como entrada del Pasaje Carabelas). De la oficina junto al subsecretario en el 6° piso a la planta baja, con entrada desde la calle, sin aire acondicionado, ni paredes que los separen de otros empleados, y lejos del resto de las oficinas de la CMV, el cambio no podía verse de otra forma que no fuera como una degradación. [Entrevista n°4 – CABA; Octubre 2010] y (Schavelzon, 2006: 148).

Sin embargo, este fuerte proceso de sistematización, burocratización y hermetismo del Programa encontró sus límites en la alta presión de las organizaciones sociales en reclamo de la ejecución del PAV, el cual venía de la gestión anterior con una impronta participativa muy fuerte y con una inicial práctica autogestiva exitosa en algunas cooperativas, que ya habían logrado comprar terreno de muy buena ubicación en la ciudad (en un momento histórico en el que el precio de la tierra en la ciudad era muy accesible) y eran un ejemplo estimulante para el resto del movimiento cooperativo en nacimiento [Entrevista n°7 – CABA; Septiembre 2010].

A pesar de todos los escollos que puso Selzer, la participación de las cooperativas siguió en los pasillos, aun más debo reconocer en la época de Selzer, mucho producto de la fuerte presión que ejercían las organizaciones. O sea hubo un fenómeno de comprensión de lo que estaba pasando, de entendimiento por parte de la gestión, bah, en realidad tuvo que aceptarlo... [Entrevista n°3 – CABA; Noviembre 2010].

Además, tal como lo establecía la nueva norma, las organizaciones sociales debían participar obligatoria y satisfactoriamente en los talleres introductorios en materia de autogestión y/o cooperativismo de vivienda organizados por el PAV. Si bien, con anterioridad se realizaban reuniones en las que se trabajaban temas tales como la integración y la participación, la organización cooperativa, las necesidades y aspiraciones de los grupos familiares respecto de la vivienda, el diseño participativo para la vivienda, las micro-empresas, el reglamento interno de las cooperativas, entre otros; los mismo se desarrollaban de manera informal. A partir de la reglamentación de la norma estas reuniones se convirtieron en talleres obligatorios para todas las organizaciones inscriptas en el Programa y a través de ellos, se buscaba canalizar/contener la participación de las organizaciones en los pasillos de la CMV⁵⁴. Estos talleres brindados por el PAV consistían en 4 encuentros con organizaciones en los que se abordaba 4 módulos de trabajo⁵⁵.

54 Algunas organizaciones, principalmente aquellas incorporadas en movimientos sociales más amplios, podían pedir una excepción fundamentada a la participación en estos talleres que debía ser aprobada por el PAV y a contra entrega de un informe en el que se detalle el trabajo realizado por la organización, que debía ser concordante con lo que se hacía desde equipo social en los talleres de la CVM-IVC. Este era el caso de cooperativas que eran integrantes del Polo Obrero o el Movimiento de Ocupantes e Inquilinos, los cuales realizaban talleres propios [Entrevista n°12 – CABA; Septiembre 2010].

55 En el primer encuentro se abordaban los lineamientos generales del Programa, sus objetivos y las características que debían tener los beneficiarios para ingresar. Este encuentro tenía un doble objetivo, para los técnicos del programa conocer a las organizaciones, cuáles eran sus objetivos; y para las organizaciones interiorizarse sobre la Ley 341 y el PAV y su modalidad de funcionamiento. El segundo encuentro tenía por objetivo abordar la construcción de la organización social, las implicancias de la participación, la convivencia participativa, se abordaban las necesidades y aspiraciones de los grupos familiares respecto a la vivienda, el diseño participativo de la vivienda como modalidad de apropiación de los proyectos, el reglamento interno de las organizaciones, etc. En el tercer taller se trabajaba la temática autogestión: qué es el trabajo solidario, la ayuda mutua, cómo administrar el dinero, la importancia del control en la obra, la diferencia entre autoconstrucción y autogestión y se trabajaba la búsqueda de terrenos. Y el último y cuarto encuentro consistía en una reunión de devolución de los talleres por

En aquellas épocas se hacían talleres todo el tiempo. De todo tipo, desde discutir, capacitar, ver y charlar los alcances de la cooperativa, lo que era un reglamento de vivienda, la ayuda mutua, el trabajo solidario, la situación de convivencia, talleres con lo que era la capacitación para la autogestión, la diferencia entre autoconstrucción y autogestión que no estaba clara, porque para mucha gente la autogestión era agarrar una pala, un pico y levantar la pared, y no buscar quien lo hiciera y administrar el dinero, cómo llenar un acta de una asamblea de una cooperativa, el rol del secretario, eran todos talleres semanales. Seríamos 6 o 7 personas trabajando en los talleres... éramos un equipo [Entrevista n°4 – CABA; Octubre 2010].

Algunos de estos encuentros se realizaron directamente en el lugar de reunión de las organizaciones, cuando las organizaciones ya contaban con terreno en él, o en las instalaciones de la CVM-IVC. Una vez finalizados estos talleres, se organizaban algunos encuentros in situ con las organizaciones para mantener el contacto con ellos, ver la dinámica de grupo que estaban construyendo y cómo iban avanzando con sus proyectos constructivos:

Después desde el equipo social [del PAV] lo que hacíamos era el acompañamiento de la organización, acompañarlos para seguir asesorándolos o por cuestiones quizás de dinámica de grupo, más allá que desde el equipo técnico tengan un profesional social... Básicamente asistíamos a reuniones en las propias cooperativas por algún conflicto interno o de dinámica... En general la gente que accedía a la operatoria eran grupos y personas que estaban muy acostumbrados al asistencialismo, entonces el tema de la autogestión era un cambio bastante grande y abrupto, entonces trabajábamos el tema de apropiarse del proyecto y que sean ellos los propios artífices, ese era el objetivo [Entrevista n°12 – CABA; Septiembre 2010].

Por otra parte, a partir de la reglamentación de la norma cada organización social debía contratar un ETI que lo acompañara en la etapa de conformación de la entidad, en la ejecución del proyecto y la finalización de la obra. Según los relatos de los entrevistados, al momento en el que se comenzó a conformar el Registro de Profesionales para la conformación de los ETIs, desde la CMV-IVC se organizaron talleres de formación para profesionales en los que se trabajaba principalmente el tema de la participación de los beneficiarios en las cooperativas. Los técnicos de la CMV-IVC les transmitían a los futuros profesionales de los ETIs las coordenadas del Programa, el rol que debería desempeñar

parte del equipo del PAV y de presentación formal del ETI [Entrevista n°12 – CABA; Septiembre 2010] [Entrevista n°4 – CABA; Octubre 2010].

cada profesional y las características del vínculo que debían construir con los beneficiarios. El objetivo de estos talleres era que los profesionales captaran el espíritu de este programa autogestivo, pues la modalidad de trabajo que ellos debían desplegar era totalmente diferente al rol que desempeñaba el arquitecto, por ejemplo, en los programas tradicionales de solución de problemática de la vivienda.

...con Selzer, por ejemplo, se formaron los ETI, y para esto dijimos “tiene que haber talleres de formación de los ETI” (...) Entonces logramos generar talleres, que se hacían 2 cada 15 días, donde se invitaba a muchos profesionales a contar sus experiencias, nosotros contábamos sobre los proyectos, porque además la arquitectura no es una arquitectura cualquiera. Los proyectos de construcción eran participativos con los cooperativistas... lo hacíamos con mucha participación, pero una cosa es que yo te diga a vos que diseñes tu vivienda y otra cosa es que me digas a mí que es lo que quieres de tu vivienda para que yo (arquitecto) te la haga (...) Y entonces hay mucha confusión sobre eso, nosotros damos una tremenda participación, pero para eso se necesitan los mejores técnicos, para que sepan cuál es el límite [Entrevista n°3 – CABA; Noviembre 2010].

Por la especificidad de este trabajo, los integrantes de los ETIs tuvieron un vínculo muy estrecho tanto con los beneficiarios como con los técnicos del PAV. Si bien el trabajo vinculado con el seguimiento del expediente de cada operatoria lo hacían representantes de las cooperativas (el presidente o el secretario de cada organización) a través del mostrador del PAV, el trabajo más formal de la operatoria lo desarrollaban los ETI: desde la compra del terreno hacia adelante. *“Había un laburo contante con el PAV. Había que comprar el terreno, pero para lograr eso, tenías que tener aprobado el proyecto (y en eso interviene necesariamente el arquitecto del ETI)”*. Los equipos técnicos tenían cuatro áreas, pero los proyectos a presentar eran sólo de dos de ellas, el arquitectónico y el social. *“En todo ese proceso había una interacción muy fuerte entre el ETI y el PAV”* [Entrevista n°15 – CABA; Agosto 2010].

Otro espacio de articulación entre el PAV y los ETIs de las organizaciones era *“la auditoria en obra de la CMV, que vienen todos los meses, revisan el avance de obra y en función de eso te van liberando la plata que te van pagando, para eso sirven las certificaciones (...) Hay mucho intercambio de trabajo entre los ETIs y la CMV en las distintas áreas y en las distintas instancias del programa”* [Entrevista n°15 – CABA; Agosto 2010].

A la luz de la categorización de participación social en políticas estatales de Rofman (2007: 9), la ejecución del Programa se dio en un marco de *participación en la ejecución de las acciones*, en la que los actores sociales tomaron parte en la fase de implementación de las acciones, pero con baja intensidad participativa en el Programa (no así dentro de

las organizaciones mediante procesos autogestivos), es decir, que intervinieron sólo en tanto ejecutores de actividades diseñadas previamente, sin demasiada injerencia en las decisiones respecto de las formas y condiciones de la implementación. En cuanto a la CCES, las organizaciones sociales quedaron incluidas pero en calidad de observadoras pasivas, sin intervención, pero esta gestión de gobierno no se articuló el funcionamiento de este mecanismo de control, ni siquiera en tan acotada versión. [Entrevista n°4 – CABA; Octubre 2010]. En este sentido, retomando a Rofman (2007: 9), la intervención de los actores sociales involucrados en la CCES no se concentró en el control ni en la fiscalización de la acción del Estado, en la que la *participación fue parcialmente baja* (Ilari, 2003) y lo mismo para la *intensidad participativa* (Cabrero, 2004).

En paralelo a este proceso formal del Programa, de manera inicialmente no prevista, pero muy útil para el análisis, se conformó un trabajo diagnóstico, enmarcado en el Espacio de Coordinación de Cooperativas Autogestionarias (ECCA), donde 30 cooperativas y otras organizaciones afines⁵⁶ sistematizaron su análisis y perspectivas respecto del desempeño del PAV. El resultado de este encuentro fue la redacción de un informe en el que se expresaban las mejoras que las organizaciones sociales consideraban urgentes para el buen funcionamiento del Programa. Este espacio fue un claro indicador de la capacidad de trabajo ordenado y sistematizado con que contaban las organizaciones y su potencial participativo; el cual, lamentablemente, no fue capitalizado por el PAV (Rodríguez, 2006: 28). Sintetizando esta etapa de gobierno, la nueva reglamentación que creó el PAV, procuró suplir las falencias evidenciadas durante la primera parte de aplicación del Programa, pero también implicó una disminución llamativa de la autonomía de las organizaciones sociales, dando comienzo a un proceso de desnaturalización del Programa, en un marco nulo de participación de las mismas que venían trabajando en el PAV.

Este proceso de desnaturalización del Programa se hizo palpable en los pasillos de la CMV-IVC. Se le impuso un límite a los espacios de reunión del Programa para planificar, evaluar o discutir sobre la implementación del mismo, pues las organizaciones pasaron a ocupar otro rol en el Programa. Las relaciones entre organizaciones y técnicos del Programa fueron destruidas mediante una ola de despidos o renuncias de sector de contratados y pasantes, desarticulando la estructura estatal paralela construida por Jozami. Los nuevos empleados a cargo del Programa poco sabían de la vida de las organizaciones más allá de los trámites. Sin embargo, durante esta etapa, el Estado puso a disponibilidad de los beneficiarios los recursos materiales requeridos para el acceso al mercado, transmitió capacidades organizativas, de administración y ejecución, y formó recursos humanos tanto en forma

⁵⁶ Organizaciones integrantes del ECCA: Movimiento de ocupantes e Inquilinos (MOI – CTA), Polo Obrero, FECOVISA, CIBA delegados de la ExAu3, MTD Frente Darío Santillan, FACVA, Barrios desde abajo (CTA), Cooperativas: Asamblea Congreso, Compartir vecinos, San Bernardo Abad, Luz de esperanza, Emergencia, La Lechería, Coop. El Ceibo, Familias de la Ribera, La carpa del aguante, Osiris, entre otras cooperativas de vivienda, Nexus ETI, Sedeca y otras cooperativas e instituciones en proceso de incorporación.

directa a través de los talleres introductorios brindados, como en forma indirecta a través de la creación de un programa “organizado”. La realización de estos talleres fue fundamental para la transmisión de capacidades, pero también para la canalización/contención de la participación social que pretendía la gestión de turno.

Adicionalmente, en la práctica el procedimiento que debían seguir las organizaciones en el programa se tornó lento y engorroso. Tampoco se puso en funcionamiento la CCES, impidiendo la determinación de posibles responsabilidades que pudieran recaer tanto sobre la Comisión como sobre las organizaciones sociales.

Al margen de esto, la importancia que se asignó al PAV, como política habitacional, alcanzó su punto máximo durante esta etapa en función de la cantidad de solicitudes presentadas y aceptadas por la CMV-IVC (tal como se vio en el apartado anterior, 414 solicitudes hasta el 2005), como también la cantidad de recursos humanos operando en el Programa (25 técnicos). En este sentido, también es interesante el análisis de las partidas presupuestarias y su porcentaje de ejecución analizado en el apartado anterior, en el que se pudo ver que el aumento presupuestario fue de 1283.5% con relación al año 2002 (paso de casi \$2 millones de pasos a \$24 millones), aunque su ejecución presupuestaria fue relativamente baja. Estos índices resultaron contradictorios en relación a los límites que se le impuso al programa teniendo en cuenta que su espíritu era netamente participativo. Pero estos índices deben ser leídos, por un lado, en un contexto de post-crisis en los que el estallido de la crisis habitacional en la ciudad se hizo palpable en la gran cantidad de solicitudes de ingreso al programa (siendo el PAV uno de los únicos programas habitacionales de la cartera de la CMV orientado a los sectores de menores recursos); y por otro, en el arrastre (de la gestión anterior) de un impulso participativo por parte del movimiento de organizaciones sociales beneficiarias y futuras beneficiarias del Programa, muy fuerte y sostenido en el tiempo. Indiscutiblemente la participación y presión de las organizaciones por el funcionamiento del PAV es lo que aún hoy lo mantiene en vigencia.

La gestión “Freidín” y la implementación de una nueva reglamentación polémica

Tras la interrupción de la gestión Ibarra en la jefatura de gobierno, por su destitución por juicio político, asumió en su reemplazo, el 13 de marzo de 2006, en medio de una crisis institucional local, su vicejefe de gobierno, Jorge Telerman, con el fin de completar el mandato de gobierno. Junto con él se produjeron modificaciones en la orgánica local, asumiendo como presidente del IVC, el arquitecto Claudio Freidín.

La gestión “Freidín” arribó al Instituto con el objetivo de adecuar las estructuras institucionales para que los objetivos del IVC se cumplieran, eliminando la mayor cantidad de trabas administrativas y con la mayor celeridad posible. En este sentido, el PAV sufrió una

adecuación importante de su reglamentación a los lineamientos generales de esta gestión de gobierno, estrechamente vinculada con la concepción de “autogestión” que sostenía esta gestión. Resulta importante realizar esta aclaración para comprender el sentido que se le dio a las distintas modificaciones que se realizaron a la norma.

En tal caso, los entrevistados de la gestión “Freidín” argumentaron la necesidad de un cambio de perfil del Programa en función de una “co-gestión”⁵⁷ entre las organizaciones y el Estado, con la intención que este último actor recuperara el rol perdido en pos de la autogestión de las entidades. Desde esta perspectiva, en la autogestión el Estado no desempeña rol alguno, por lo que las organizaciones sociales autogestionarias deberían realizar sus proyectos constructivos y sociales sin ningún tipo de aporte estatal (esta perspectiva es contrapuesta a lo que las organizaciones sociales entienden por autogestión –ver “lineamientos conceptuales”). Como en las operatorias que se desarrollaron en el marco del PAV el Estado cumple un rol primordial de financiador y contralor de los proyectos, para este grupo de gestión no se refería a un programa orientado a la autogestión sino a un programa de co-gestión, un programa de responsabilidades compartidas entre el Estado y la sociedad, en el que podía haber un espacio para la participación social.

... para nosotros no era un programa de autogestión sino de co-gestión. Para nosotros es fundamental entender que la autogestión no depende del estado, debería ser una entidad que compra un terreno, que junta la plata, hace rifas, bingos y construyen, eso es la autogestión. Cuando el estado financia, y debe controlar la reglamentación del financiamiento, el flujo de los fondos, el tipo de inversión, los requisitos para garantizar, porque en definitiva lo que nosotros dijimos durante toda la gestión es que nosotros no administramos presupuesto propio, es presupuesto de la Ciudad. Entonces yo tengo que rendir cuentas de lo que administré, en ese sentido tenés ciertos parámetros que te garantizan, que una obra tenga que cumplirse, y por otro lado ciertos parámetros que te garantizan que la ejecución de fondo que vos utilizas sea la correcta. A eso después le puedes sumar la participación permanente de la entidad, y eso transforma a la operatoria en una operación de co-gestión [Entrevista n°8 – Septiembre 2010]

La re-conceptualización del perfil del Programa que deseaba darle la nueva gestión de gobierno se manifestó en la reforma de la reglamentación y en la sustitución del Acta n° 1647/03 por el Acta n° 2204/06. Como ya se vio, esta nueva reglamentación trajo aparejada en la práctica cotidiana nuevas tendencias de menor compromiso oficial con el Programa,

⁵⁷ Se entiende aquí por co-gestión aquella en la que por la magnitud, complejidad y variedad de los aportes y por la forma equitativa de distribución de los roles y del poder de decisión entre los actores, se desdibuja el esquema autogestión con asistencia externa, y se organiza como gestión concertada entre la totalidad de los actores, o al menos la totalidad de los principales actores involucrados en un problema habitacional (Robirosa, Cardarelli y Lapalma, 1990 en Pelli, 1994: 34).

menor autonomía de las organizaciones sociales y menor disponibilidad presupuestaria.

Cuando Freidín llega al IVC saca una nueva reglamentación muy ligada a los que ellos pensaban que tenía que ser la 341, con una concepción de autogestión muy particular. Por ejemplo a los profesionales ya no les paga la cooperativa, los elige la cooperativa pero ya no le pagan ellos. Que no es un tema menor, pero que le quita un margen de decisión y autonomía a las cooperativas. Otro ejemplo es que las tierras, en la gestión anterior, eran compradas a nombre de la cooperativa y ahora se compran a nombre del IVC. Esa fue la reglamentación Freidín. Algo absurdo, porque me vas a decir que vos como IVC tenés miedo que gente con pocos recursos se queden con el terreno? Bueno, les ejecutas la hipoteca y ya, si el crédito es con una hipoteca sobre el terreno mismo. Pero ellos dijeron: “no, comprémoslo para la cooperativa, pero a nombre del IVC”. Esto marca una diferencia sustancial [Entrevista n°7 – CABA; Septiembre 2010]

La primera de las modificaciones introducidas fue en referencia a la nominación del programa, reemplazándose el nombre “Programa de Autogestión para la Vivienda” por “Programa de Autogestión para el Desarrollo del Hábitat Popular”. Esta reforma tuvo por único efecto titular una nueva etapa del Programa, cuyos objetivos permanecieron inalterados no obstante sus nuevas características.

Una de estas características nuevas estuvo vinculada con el nuevo procedimiento de cancelación de los honorarios de los profesionales de los ETIs. Sin embargo, lo que se pudo verificar es que dicho procedimiento segmentó y paralizó de tal modo el pago de estos honorarios que una vez devengados los mismos fueron abonados hasta con un año de demora. Este hecho restringió ampliamente la oferta de profesionales en el programa, ocasionando grandes retrasos en los procesos crediticios. Asimismo, la parcialidad de los pagos produjo en muchas ocasiones el abandono de obra por parte de los profesionales, quienes debieron esperar las burocráticas aprobaciones de certificaciones de obras, resultando montos desactualizados al momento de su percepción efectiva, y además ocasionaron graves perjuicios a las organizaciones sociales.

Otras dificultades en este sentido son las derivadas de la modificación de la autoridad de pago; así, mientras antes de la reforma los honorarios de los ETIs se incluían en el anteproyecto y formaban parte del monto del crédito, a partir de esta reforma fueron abonados en su totalidad por el IVC y no integraban el monto del crédito. La gestión planteó esta modificación como un avance para las cooperativas: *“Pasamos de que los contraten ellos y tengan vinculación contractual con ellos, que los cagaban, no tenés idea cómo, a que tengan la vinculación con el instituto, que es más fácil para el instituto controlar profesionales, que está acostumbrado a hacerlo, que para una cooperativa”* [Entrevista n°8

– CABA; Septiembre 2010]. Esta modificación sutil, que en un principio pareció reforzar la idea de una ampliación crediticia (ya que por el artículo 8 de la ley 341 y la 964 el monto no integra el crédito), implicó por otro lado una restricción de la autonomía de las cooperativas de vivienda, que vieron limitadas tanto su capacidad de elección de los profesionales como su capacidad de control sobre la prestación de sus servicios. Finalmente, este conjunto de dificultades se tradujo en un incremento de los costos de búsqueda y contratación de profesionales, con la pertinente demora en el avance de las obras y su reflejo en la calidad de los resultados. Adicionalmente se quitó la cláusula de obligatoriedad de la presentación de un anteproyecto y proyecto social para la obtención del crédito, restándole importancia a este componente fundamental de la autogestión y desentendiendo las implicancias de este proceso. Otro de los aspectos modificados por la nueva reglamentación fue la curiosa escrituración de los inmuebles a nombre del IVC. Según los funcionarios que promovieron la nueva reglamentación:

... nos pusimos a pensar seriamente en cómo reglamentar el tema, que fue no permitir que las tierras se sigan comprando a nombre de las cooperativas, porque lo que significaba que nosotros teníamos en ese momento 90 terrenos comprados, cuando empezamos la gestión, muchos de los cuales ya las cooperativas se había disuelto o estaba en disolución y de ese terreno el estado no podía retomar la propiedad, entonces el estado hizo una inversión muy alta para un proyecto que no se iba a desarrollar nunca (...) Y además otro tema, la seguridad de los terrenos, los tenían que cuidar ellos, si era un terreno privado el instituto no le podía poner seguridad. Entonces a partir de que esto pasa a propiedad del instituto, del estado, en la escritura es afectado, se compra a nombre del instituto afectado a una cooperativa, por ejemplo afectado a la cooperativa Octubre, no había forma de que se lo saquen o se lo expropian, que ellos tenían miedo que se lo dieran a otro, no se lo pueden sacar porque figuran en la escritura. No firman la escritura pero están ahí [Entrevista n°8 – CABA; Septiembre 2010].

Esto que por un lado implicó directamente una disponibilidad restringida sobre el dominio de las tierras para las organizaciones sociales, trajo aparejado en la práctica vastas dificultades en los trámites de escrituración y aprobación de las obras ante la Dirección General de Fiscalización de Obra y Catastro (DGFOC), limitándose una vez más la autonomía de las cooperativas que se vieron obligadas a suscribir un acta poder para realizar los trámites de escrituración de los inmuebles. Esta nueva atribución del Estado fue entendida por el movimiento cooperativo como un claro avance del poder estatal sobre la única herramienta que, en base a la lucha, habían logrado construir como alternativa a la falta de vivienda y a expulsión de la ciudad a los sectores de menores populares tras la post-crisis.

Otro indicador de los límites impuestos a la autonomía de las cooperativas se refirió al

carácter opcional de los talleres introductorios mencionados anteriormente. En entrevistas realizadas a funcionarios del Programa [Entrevista n°1 y 12 – CABA; Septiembre de 2010] surgió de manera manifiesta los beneficios y las ventajas de esta modalidad de asistencia. Por un lado, porque el programa producía una transferencia de capacidades organizativas, de administración y ejecución a los beneficiarios, sin los cuales el proceso de integración de las organizaciones se hubiera complejizado. Y por otro, se verificó la adquisición de recursos formativos para el desempeño en los trámites administrativos y contratación de profesionales, la obtención de capacidades de autoridad y control, la distribución homogénea de la información dentro de cada grupo (dado que exigía la asistencia del 90% de los integrantes de la cooperativa), la adquisición de capacidades de organización y coordinación, como así también de distribución de responsabilidades. Adicionalmente estos talleres permitían la generación de cierto tipo de solidaridades entre las organizaciones: *“Eran 1 o 2 encuentros al principio y lo que esta bueno es que entras en contacto con otras cooperativas y de ahí nace la idea de trabajar con algunas de ella juntas, en grupos. Los talleres los dictaba el IVC, los que están dentro de la reglamentación (después con las distintas reglamentaciones se sacaron), pero te re sirven porque te sirven para tomar conciencia”* [Entrevista n°16 – CABA; Julio 2010]. No obstante ello, la supresión de los talleres no tuvo por resultado la agilización del procedimiento sino que funcionó como una nueva limitación a la autonomía, ya que sin la transmisión de capacidades a las organizaciones sociales se les complicaba contar con la formación suficiente para desempeñarse en la ejecución del Programa.

En cuanto a la participación de las organizaciones en el proceso de sanción de la reforma de la reglamentación existieron opiniones enfrentadas. Desde la gestión de gobierno se sostuvo que la modificación tuvo en forma previa, casi tres meses de actividades para consensuar con las entidades intervinientes en el Programa, la mejor forma de implementarlo: *“... lo que trabajamos durante un tiempo fue la reconversión del programa, cambiando la reglamentación a través de un proceso de discusión con las cooperativas que llevó muchas veces a numerosas reuniones con las cooperativas. Fue absolutamente participativa, lo hemos sufrido, porque no es fácil sentarse con los tipos, los atendíamos todo el día 20 veces, pero a nosotros nos tomaban el edificio, nos cortaban la calle, hacían quilombo todo el tiempo...”* [Entrevista n°8 – CABA; Septiembre 2010]. Sin embargo, desde la perspectiva de algunos de los técnicos del programa y sus beneficiarios, en un comienzo de la gestión se plantearon reuniones con este fin, pero luego se disolvieron debido a que apareció repentinamente la norma sancionada:

En la redacción de la nueva reglamentación las cooperativas no tuvieron nada de participación. Nada. En realidad empezaron a hacer reuniones con las cooperativas en pos de armar un tratamiento compartido y en ese momento sacan esta reglamentación. Y para mí ahí hubo un quiebre. Cuando estábamos

en carabela muchas veces las cooperativas venían y presionaban, reclamaban y después no. Así que para mí hubo algo raro, porque el espíritu de esta nueva reglamentación es que el estado, se toma un rol protagónico, donde ya el terreno lo compro a mi nombre, con una cláusula que va a ser para vos pero a mi nombre, ya no es como antes que vos eras el propietario. Yo, estado, compro tu terreno, te lo cuido yo, al profesional le pago yo, como estado. Entonces yo establezco una relación con él y le exijo, no vos [Entrevista n°7 – CABA; Septiembre 2010].

Retomando los conceptos teóricos con los que se aborda en este trabajo la temática participación, el proceso de sanción de esta nueva reglamentación, que implicó una bisagra en el ciclo de vida del Programa, se desarrolló en el marco de un *nulo grado de participación* (Ilari, 2003) y con una *baja intensidad participativa* (Cabrero, 2004).

Ahora bien, en pos de abordar la implementación del PADHP en clave participativa, durante esta gestión y ante el contexto de disolución institucional del programa y la sanción de una reglamentación con las características detalladas, se introdujeron cortes abruptos en los procesos participativos que se venían gestando, que complejizaron notoriamente el escenario de acción al opacar las reglas del juego y las condiciones para la institucionalización de la participación de las organizaciones populares, agudizando tensiones e incertidumbres. Desde el movimiento de organizaciones cooperativas (el ECCA, movimientos de orientación kirchnerista -Barrios de Pie, FTV y MPUM- y MTL) se intentó contraponer políticamente la institucionalización del diálogo como vía de interacción entre organizaciones y gobierno; de hecho se había construido una propuesta unificada de reglamentación entre las organizaciones que Freidín ignoró. En ese proceso se logró involucrar al conjunto de las expresiones organizativas vinculadas con la práctica y ejecución efectiva del Programa, el cual se apoyó y se sostuvo con dos masivas movilizaciones que no estuvieron hegemónicas por ninguna fuerza (Rodríguez; 2006).

Ahora bien, la institucionalización del diálogo entre el gobierno y las organizaciones sociales se logró, mediante la puesta en funcionamiento de la CCEs, a partir de septiembre de 2007: *“La ley preveía una comisión. Nosotros lo que hicimos fue formar una mesa de seguimiento con reuniones que eran al principio semanales y luego quincenales, con todas las cooperativas que quisieran participar. Era abierto y estaban la gerenta a cargo y el subgerente (...) Todos los miércoles teníamos reuniones de mesa participativa...”* [Entrevista n°8 – CABA; Septiembre 2010]. Sin embargo, su funcionamiento se desvirtuó en relación a lo establecido a la norma y a lo propuesto por las organizaciones (que la comisión funcionase mediante un mecanismo de participación directa en la que las organizaciones tuvieran poder decisorio –democracia participativa-); pues se comenzaron a celebrar periódicamente reuniones convocadas por el IVC a fin de despejar las dudas por parte de las organizaciones -que desempeñaban el rol de observadoras- con respecto a las temáticas legales del Programa y dificultades en la ejecución de los procesos. Entonces,

las funciones de control que debía desempeñar esta instancia fueron olvidadas; y la Coordinación del Programa, a la cual a través de esta nueva reglamentación se le atribuyó funciones de evaluación, cumplió de manera informal y sin la rigurosidad que establecía el acta reglamentaria.

La CCES existía y podía haber veedores, pero se utilizó, a partir de la gestión de Freidín. Se usó como un espacio de discusión en el que venían las cooperativas y no es eso exactamente lo que dice la Ley. La CCES dice que las 4 gerencias [del Programa] tenían que determinar sobre las cooperativas, si alguna se paró, si había que mandar a procuración algo, si había que hacer algún pedido... pero la realidad es que nunca se juntaron los 4 gerentes para esto... y las cosas que necesitamos que firme la CCES salen de acá [el PAV]. Salen con un dictamen... por ejemplo cuando hay ampliaciones del crédito, salen con un dictamen que se firma acá, que es donde nace la necesidad, y después la firman los gerentes que la conforman, pero jamás se reúnen para eso [Entrevista n°1 – CABA; Septiembre 2010].

Ahora bien, la mayoría de los entrevistados, ya sea posicionados desde el sector de las organizaciones sociales como desde el Estado, coincidieron que esta modalidad de participación no cumplió con las modalidades de seguimiento, evaluación y control que debía tener la CCES y se fue trasformando en un espacio de catarsis colectiva con escasa capacidad de evaluación del programa o resolución de las distintas problemáticas de las operatorias.

Se hicieron 4 o 5 reuniones y realmente no sirvieron para nada como estaba planteado el tema. Vienen 100 cooperativas con todas las problemáticas: el que no tiene terreno, el que quiere inscribirse, el que está en obra, el que quiere escriturar, entonces la puja ahí es quién sobresale más de los otros políticamente. Entonces todos empiezan a cuestionar y no se llega a nada claro, cero definiciones” [Entrevista n°10 – CABA; Noviembre 2010]. “...y terminaba en un lugar en donde cada uno va a reclamar cosas individuales de cada cooperativa y no del conjunto de las cooperativas, del Programa. Entonces para mí, en la práctica, no tiene una utilidad, no es algo bueno [Entrevista n°14 – CABA; Julio 2010].

Existió, entonces, una percepción generalizada de la ineficiencia de dichos encuentros, que terminaron por desarticular y diluir el espíritu participativo del Programa. Los entrevistados atribuyeron el mal funcionamiento de la Comisión a la heterogeneidad de los reclamos que se realizaban en ese espacio y a la falta de algún tipo de organización o coordinación del mismo, lo que estimuló espontáneamente la no participación de las organizaciones sociales. Con la partida de la gestión “Freidín” del gobierno, este espacio de participación

se desarticuló como canal de encuentro entre las organizaciones sociales y el Estado⁵⁸. En este sentido, retomando a Rofman (2007: 9) la intervención de los actores sociales involucrados en la CCES no se concentró en el control ni en la fiscalización de la acción del Estado, en la que la *participación fue parcialmente baja* (Ilari, 2003) y lo mismo para la *intensidad participativa* (Cabrero, 2004). Si bien desde el aspecto formal e institucional se pretendió una *participación en el control y monitoreo* (Rofman, 2007) con intervención de los actores involucrados en el control y fiscalización de la acción del Estado, se pudo verificar que en la práctica esto no ocurrió, generando en realidad obstáculos a la participación social. Sintetizando la gestión “Freidín”, la nueva reglamentación al Programa puso un claro “límite” al desarrollo de los procesos autogestivos mediante un nuevo procedimiento de contratación y cancelación de los honorarios de los ETIs, la exigencia de escrituración de los inmuebles a nombre del IVC, el carácter opcional del taller introductorio (y cuyas consecuencias en la práctica resultaron ser un obstáculo para la ejecución del Programa –por la pérdida de transmisión de capacidades organizativas, de administración y ejecución del Estado a la sociedad- y un aumento cualitativo importante en el nivel de incertidumbre de las nuevas organizaciones). Este nuevo proceso de reglamentación de la norma también se desarrolló en un marco nulo de participación de las organizaciones sociales que venían trabajando en el Programa. La canalización de la participación de las organizaciones sociales en el Programa se realizó mediante la puesta en funcionamiento de la CCES, la cual asumió parcialmente sus funciones de monitoreo e incumplió sus funciones de evaluación y control. Si bien los espacios participativos se organizaron con regularidad en el año y medio de gestión del Freidín, la falta de organización y/o planificación tuvieron como consecuencia un lento proceso de desarticulación y dilución de la participación de las organizaciones sociales. Es importante resaltar que la gestión “Freidín” no implementó tampoco ninguna estrategia para reorientar el funcionamiento de la CCES en post de una real participación de las organizaciones sociales, lo que traslució una clara falta de voluntad política hacia la participación de las organizaciones en la implementación del Programa.

Además, esta voluntad política también se reflejó en los datos de evolución estadística del Programa, los cuales comenzaron a dar cuenta de un congelamiento del mismo. En cuanto a los indicadores de avance (analizados anteriormente) todos comenzaron a decaer a partir de 2006. Se redujo notablemente la cantidad de ingresos de nuevas organizaciones al Programa (sin haberse producido un descenso de la demanda) registrándose una caída del 53% en relación al año anterior, y se mantuvo estable la cantidad de inmuebles comprados, pero la mayoría de ellos, tras la sanción de la nueva reglamentación, a nombre del IVC. En

58 Sin embargo, algunas cooperativas de vivienda vinculadas con organizaciones con orientación partidaria mantuvieron el nombre del espacio y continuaron organizando encuentros, pero ya con un perfil de lucha y reclamo por el pleno funcionamiento de la Ley 341 (es decir, este espacio de encuentro ya no era organizado ni sostenido desde el IVC y ya no participaba todo el arco de organizaciones del movimiento cooperativista de vivienda). En el blog de dicho espacio se puede verificar el nuevo perfil que asumió: <http://laviviendaesunderecho.blogspot.com/>

cuanto al presupuesto asignado para el PADHP, el presupuesto 2007, el cual fue solicitado por la gestión el año anterior, se redujo a más de la mitad de lo sancionado para el año 2006 y comenzó una etapa de flujo financiero discontinuo para las cooperativas de vivienda (con las consecuencias que esto implicó para las organizaciones: caída de contratos con pequeñas empresas constructoras, desarticulación de ETIs, freno de obras, entre otras). Desde ese entonces, las partidas presupuestarias de la Ley 341/964 se han sostenido en el trabajo de incidencia y cierto nivel de movilización de las organizaciones sociales. Una de las prácticas que ya asumieron como regulares por parte de las organizaciones sociales, fue el establecer vínculos con la Comisión de la Vivienda de la Legislatura porteña hacia los finales de cada año para incidir en la definición de la asignación presupuestaria del año siguiente para el Programa. Existió en el movimiento de cooperativas de viviendas enmarcadas en la Ley 341/964 la clara convicción de que la escasa voluntad política de sostenimiento del Programa (respaldada en interés económicos distintos a los de los sectores de menores recursos de la ciudad) se expresó año tras año en la asignación del presupuesto. Así lo expresaban, además, desde el IVC: *“Todas las tareas que se hacían, al no tener dinero no se pueden hacer, talleres ya no hay, cada área se fue quedando sin tareas que realizar en la cantidad que se hacían antes. Si la falta de gente dentro del programa fuera la causal de que el programa este parado, entonces traeríamos gente... pero el problema es más profundo, es presupuestario, y detrás de esto de definición política”* [Entrevista n°12 – CABA; Septiembre 2010].

Esta merma en el presupuesto se hizo sentir en los hilos sostenedores del Programa. En este sentido, en cuanto a la estructura de recursos humanos destinada al PADHP, tras el proceso de intervención del IVC y una reestructuración del organismo, se redujo el equipo de trabajo que se desempeñaban en el PADHP, quedando sólo 8 técnicos con diferentes estados de revista, pero básicamente manteniendo la misma proporcionalidad por áreas: área administrativa (2), área social (2), área técnica (2) y área financiera (2). Este deterioro del equipo técnico del Programa impactó fuertemente en su implementación, pues dio cuenta del interés político por el sostenimiento del Programa (Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, 2008).

En otro de los aspectos donde se sintió fuertemente la merma presupuestaria fue en los talleres introductorios del Programa. También así lo expresaban los entrevistados:

Y antes por día entraban 20 notas, solicitando la incorporación al programa, había espera para taller de un año. Íbamos a talleres 6 técnicas. O sea que tenías por semana 6 organizaciones haciendo taller. A veces íbamos a la mañana a uno, y a la tarde a otro, o sea que eran 12 organizaciones por día. Imagínate los que entraban... Hoy debe entrar una nota por año, dos por año. Y no es que vienen al mostrador para saber como es y uno les dice “no presentes ninguna

nota” cada vez que tengo que atender a alguien le explico con un presupuesto y todo, que presenten la nota igual, pero no la presentan. Por eso tenés dos o tres por año, cuando antes tenias 3 por hora por ahí [Entrevista n°12 – CABA; Septiembre 2010].

La pérdida de obligatoriedad de los talleres introductorios al Programa como resultado de la nueva reglamentación también fue leído por los entrevistados como un indicador directo del límite impuesto al Programa, pues se dio como parte de un proceso de flexibilización de su oferta: *“Tenían que ir a las 4 reuniones obligatorias en horario laboral nuestro y de ellos (y con el 80% de los integrantes de la organización) y después decirles que no hay presupuesto, no tenía sentido. Entonces de 4 reuniones pasamos a 2 y después a 1 y después a 1 reunión con 1 o 3 representantes de cada organización porque nos parecía también que no era justo negarles la información, pero que tampoco eran obligatorios por la nueva reglamentación. Pero bueno, por más que no haya presupuesto por lo menos te doy alguna instrucción”* [Entrevista n°12 – CABA; Septiembre 2010]. También es cierto que el cierre del Programa a la incorporación de nuevas organizaciones sociales desarticuló la funcionalidad de estos talleres, pues perdieron totalmente su sentido.

Esta gestión de gobierno sentó entonces las bases para un paulatino congelamiento del Programa que luego, tras la asunción al gobierno de un grupo de gestión con principios explícitamente neoliberales, se explotaron al extremo.

El período macrista (2007– 2012)

La etapa Apelbaum–Abboud: de la paralización a las promesas con buenas intenciones

En diciembre de 2007, Mauricio Macri asumió como Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, y de su mano como presidente del IVC, el arquitecto Roberto Apelbaum, quien llegó a la gestión pública desde el grupo IRSA⁵⁹ y del Banco Hipotecario de la ciudad, con un perfil profesional notoriamente orientado hacia la especulación inmobiliaria. Sin embargo, quien detentó el poder real en el directorio no fue este presidente, sino uno de los directores del organismo, Eduardo Petrini, a quien Macri trasplantó desde el Club Boca Juniors, donde se ocupaba de la compra y venta de jugadores de fútbol. “Es inamovible”, solían decir en el IVC, pese a que Petrini no tenía problema en admitir que estaba allí por su amistad con el Jefe de Gobierno y de no tener ningún tipo de conocimiento sobre políticas de vivienda. Notoriamente, ni Apelbaum ni Petrini tenían el más mínimo vínculo con el entramado de organizaciones sociales orientadas al hábitat y vivienda popular que venían trabajando/luchando desde años por el derecho a la vivienda y la ciudad.

⁵⁹ IRSA es la mayor empresa argentina inversora en bienes raíces y la única empresa inmobiliaria del país que cotiza sus acciones en la Bolsa de Comercio de Buenos Aires y en New York. Es el grupo inversor que levantó hoteles y shopping por todo el país. Roberto Apelbaum integró su equipo directorio.

El ingreso del macrismo a la política local produjo un cambio radical en todos los ámbitos, pero estrictamente en la política habitacional. Con una orientación ideológica claramente neoliberal, las gestiones de gobierno que respondieron al macrismo implementaron una política de vivienda regresiva hacia los sectores de menores ingresos de la ciudad. Este gobierno puso al Estado y al territorio -el suelo urbano en este caso- en función del desarrollo de negocios inmobiliarios privados, jugando un papel relevante, pues a través de diversos mecanismos -adecuación de marcos normativos, privatizaciones, transferencia subsidiada del suelo urbano, deuda pública- fue gestor y habilitante de procesos privatizadores y concentradores (Herzer, Di Virgilio, Lanzetta, Martín, y Rodríguez, 2008)⁶⁰.

Si bien la gestión “Macri” no ha innovado en la implementación de ningún programa nuevo, prácticamente se paralizaron todos los programas del IVC, a los cuales se han dejado prácticamente sin presupuesto para cumplir sus funciones mínimas. Además, no existieron políticas públicas relacionadas con el acceso a la vivienda para sectores de mediano poder adquisitivo, en particular para jóvenes, ni para sectores de menores recursos. Sólo se han entregado viviendas construidas por gestiones de gobierno anteriores, pero que no hicieron más que generar sospechas de irregularidades y eventual corrupción por la poca transparencia de los procesos de adjudicación de las viviendas. Tampoco obras que debían comenzar en el marco de operatorias pasadas y que tenían presupuesto asignado, no sólo de la Ciudad sino también del Tesoro Nacional, comenzaron a ejecutarse. El caso más paradigmático fue el del proyecto “Casa Amarilla” en el barrio de La Boca, como también el caso de las obras de relocalización de Villa 26 y la mayoría de las obras enmarcadas en la Ley 341/964 (Navatta y Maranzana, 2010:7). Esta falta de interés por la implementación de políticas orientadas a la vivienda social por parte de la gestión local se plasmó, como se mostró anteriormente, en la escasa asignación presupuestaria dedicada año tras año al IVC y en la baja ejecución presupuestaria como modalidad de gestión; lo que no sólo habla de un tipo de definición de política pública sino también de una gran incapacidad de gestión. Específicamente en relación a la implementación del PADHP, la mayoría de los entrevistados coincidieron que la falta de ejecución presupuestaria se debió a que dicho programa rompió con la lógica tradicional de funcionamiento del IVC, en la que no intervenían las grandes empresas constructoras: *“El tema es que no hay presupuesto, y en el instituto lo tenes a Macri, y a este gobierno no le interesa este tipo de vivienda, menos la autogestión. Le interesa si consiguen armar algún programa con el banco ciudad de créditos hipotecarios pero eso lo puede hacer el banco ese como cualquier otro. Lo único que hicieron fue terminar algunas cosas que estaban empezadas para llevarse los créditos, pero nada más”* [Entrevista n°6 – CABA; Octubre 2010].

60 Para profundizar en el análisis de la política habitacional macrista ver Rodríguez, Arqueros Mejica, Gómez S., Rodríguez, y Zapata, 2011.

Yo la veo difícil con este tipo de gobiernos (...) A nosotros se nos paró la obra, y cuando se paró nos dijeron que la culpa era del estado nacional, porque el plan federal no paga, entonces yo hablé por teléfono con la secretaria de vivienda y les dije “muchachos, se nos paró la obra” y me dijeron y “no, si nunca mandaron los papeles”. Entonces el instituto tampoco tiene la intención de que esto tenga un buen desarrollo porque nunca les interesó este programa. Por varias razones: primero porque no hay empresa constructoras de las grandes, entonces la relación burocracia estatal-empresa es muy fuerte, entonces siempre son las mismas empresas, las que trabajan con el estado [Entrevista n°6 – CABA; Octubre 2010].

Con un esquema de autogestión como el que ofrecía el PADHP, fueron las cooperativas de vivienda las que contrataron a las empresas constructoras, las cuales la mayoría de las veces seleccionaron cooperativas de trabajo dedicadas a la construcción o pequeñas empresas constructoras, que les ofrecían presupuestos accesibles a los montos con que disponían las organizaciones sociales. Por lo que este programa rompió con la lógica de licitación con la que trabajaba históricamente el IVC: “No solo no son por licitación sino que la relación entre las áreas del instituto con las empresas era una relación muy fuerte que implica muchas cosas, por ejemplo una licitación hecha por el instituto implica que al director de obra le dan un auto, comida, computadora, una cantidad de cosas que a una cooperativa no se le puede pedir. Entonces ¿cuál es el interés que tiene la burocracia estatal macrista en seguir con esto? Ninguno. No tiene ningún beneficio” [Entrevista n°6 – CABA; Octubre 2010]. Desde el discurso de los funcionarios de turno se deslegitimaba la función social de un programa como el PADHP (de transmisión de capacidades y conocimiento organizativos, de administración y ejecución del estado a la sociedad), haciendo visible la limitada intención política de sostenimiento del mismo:

En mi opinión la mayoría de las cooperativas son absolutamente personalistas. Dependen básicamente de la tarea del presidente de la cooperativa y dos personas más a lo sumo, el resto de la gente no tiene participación, al menos en el IVC, acá no vienen nunca. Y me parece que a las cooperativas les falta una pata para profesionalizarse un poco más y entender, porque no entienden la operatoria, no entienden los instrumentos legales, no entienden de obra, no tienen ni una contabilidad básica, no saben si tienen saldo en crédito o no, tienen que consultar acá, no saben cosas básicas, no saben la diferencia entre ser dueño de la propiedad o no, siguen creyendo que IVC es el dueño, mezclan. Nos preguntan en qué gastó la plata de la cooperativa el IVC, y el IVC no sabe en que la gastó, si la tienen ellos. El IVC presta plata en la medida que avance la obra, no se mete con los papeles, en qué paga, nada, presentan certificado de obra y se les da la plata. El resto es responsabilidad de la gente, pero o desconocen esa responsabilidad o no se hacen

cargo [Entrevista n°10 – CABA; Noviembre 2010].

Ante la re-pregunta si esos aprendizajes no deberían ser brindados por el Estado, que de hecho era la función que cumplía el taller introductorio de la operatoria que fue desarticulado por la gestión anterior, se desconoció totalmente la situación de vulnerabilidad social en la que se encuentran los beneficiarios de este tipo de Programa: *“pero escuchame, un mínimo de contabilidad tienen que saber, eso se estudia en la escuela primaria. Sino que no hagan autogestión y que se metan en otro de los programas que ofrecemos...”* [Entrevista n°10 – CABA; Noviembre 2010]. Esta respuesta fue un claro ejemplo de la desvinculación que existía entre los funcionarios de esta gestión de gobierno y los problemas reales con que los viven y luchan día a día los beneficiarios del Programa.

Ahora bien, llamativamente una de las medidas implementadas por esta nueva gestión de gobierno, fue la derogación de las actas n°2218/06, n°2242/07 y n°2260/07 sancionadas por la gestión anterior mediante la sanción del Acta Directiva n° 2350/08. En este sentido, se recuperó la nominación original, Programa de Autogestión para la Vivienda (PAV), se restableció la obligatoriedad de participación de las organizaciones sociales en los talleres introductorios de autogestión, las organizaciones volvieron a ser depositarios de los montos correspondientes a los honorarios profesiones de los ETIs, la escrituración de los terrenos y el crédito hipotecario retornaron a nombre de las organizaciones y se fijó una actualización de los montos de los créditos a otorgar. En términos formales, esta marcha atrás con las modificaciones que afectaban directamente la autonomía de las cooperativas (y que fueron fuertemente reclamadas por las mismas mediante sucesivas movilizaciones) fue recibida satisfactoriamente por los actores intervinientes. Sin embargo, no se realizaron talleres introductorios al Programa porque no se aceptaron nuevas incorporaciones; pero tampoco se realizaron talleres de apoyo a las organizaciones en la ejecución de sus operatorias. Sólo se adquirió un nuevo terreno (el de Cooperativa La Ruca), el cual fue escriturado a nombre de la organización tal como lo estableció la nueva norma y sólo se iniciaron 4 obras entre 2008 y 2009. Estos indicadores de evolución fueron de la mano de los bajos niveles de ejecución presupuestaria que sufrió el Programa: 49.3% para el año 2009, siendo el valor histórico más bajo del PAV.

En cuanto a la actualización del monto del crédito, durante la gestión “Apelbaum” se lo elevó a \$120.000 por grupo familiar. Sin embargo, uno de los entrevistados explicaba que dicho valor no se ajustaba al proceso inflacionario que atravesaba la economía argentina y que su mecanismo de determinación era ineficiente: *“Hubo aumentos de crédito debido a la inflación. Si bien la operatoria tiene una re-determinación automática, nunca la actualización es correcta, porque la re-determinación que se utiliza es en base a índices del INDEC y UOCRA, por lo tanto si lo del INDEC es mentiroso, a las cooperativas nunca les alcanza el crédito. Entonces este año se actualizó 2 veces el monto del crédito... pero*

no alcanza”. [Entrevista n°10 – CABA; Noviembre 2010].

Ahora bien, el desinterés que Apelbaum denotó en su gestión de gobierno por la vivienda social, y por el programa en particular, fue fuertemente percibido por los actores involucrados: “A él no le interesó nunca nada esto. Como no pudo hacer los negocios de gerencia que él quería, se le armó todo el quilombo que se le armó y se tuvo que ir” [Entrevista n°6 – CABA; Octubre 2010]. Sin embargo, lo que llamó poderosamente la atención en relación a esta gestión, que duró algo más de dos años, es que los pocos entrevistados que aceptaron ser consultados sobre la misma no tenían demasiado que decir u opinar, todos se limitaron a contestar: “ni lo conocimos ni hizo nada”. Los funcionarios de rango político que ingresaron con él en el IVC y que también se fueron con él, fueron imposibles de ser ubicados y los únicos 2 contactados no accedieron a ser entrevistados. Un ex funcionario de las gestiones previas comentaba: “Y fue una gestión fantasma, vos pensá que estuvo casi 3 años en el instituto y nadie tiene una opinión para darte sobre su gestión, nadie habla. Y la verdad es que no lo vas a encontrar y ni te preocupes, porque además de que no hizo nada, lo único por lo que se preocupó fue de reducir la cantidad de empleados que tenía el instituto, que tenía muchos” [Entrevista n°6 – CABA; Octubre 2010]. La reducción del personal impactó fuerte dentro del Programa: “Prácticamente los borró (...) Se desmanteló el Instituto. Él intentó generar programas a través de créditos para clase media con el Banco Ciudad y tampoco hicieron mucho. La verdad que en la gestión de él no hay nada para rescatar, al contrario” [Entrevista n°6 – CABA; Octubre 2010]. Entonces, el desguasamiento del IVC tuvo su correlato en el vaciamiento del Programa, ya que la reestructuración del organismo impactó fuertemente en la estructura de recursos humanos con la que contaba el PAV, profundizando aún más la diáspora de personal que se inició en la gestión anterior:

Cuando se hace departamento, que era cuando ya contaba con una estructura mayor, éramos 25 personas trabajando para el Programa, hoy somos 5. Eso fue más o menos en el año 2005-2006, en el año que yo entré, era el momento en el que éramos la mayor cantidad de personas, éramos un grupo muy grande, pensá que teníamos un área social muy grande y hoy tenemos una persona sola. El algún momento eran entre 6 y 7 personas sólo en el área social. Y yo creo que eso tiene que ver con una política de estado. La política de vivienda, con el correr del tiempo, en la ciudad, ha sufrido un achique importante. Entonces bueno, ha sido medio diáspora. La gente se fue porque fue consiguiendo mejores puestos en otros lugares, no hubo ningún tipo de retención por parte del organismo, al contrario... Y el área más descuidada fue el área social en ese sentido, hasta que hoy quedó uno sólo. Evidentemente parece que no consideraban un área muy importante de que existiese [Entrevista n°1 – CABA; Septiembre 2010].

El cambio de gestión también se hizo sentir en el trato de la presidencia del IVC con las organizaciones sociales. Si bien, con anterioridad, las cooperativas pedían entrevistas con el presidente y accedían a él, y de hecho en varias oportunidades los presidentes visitaban las obras, en esta nueva gestión de gobierno nada de esto ocurrió. En ningún momento existió por parte del presidente Apelbaum alguna intención de sostener un vínculo con las organizaciones, y esto fue fuertemente percibido tanto por ellas como por los técnicos del PAV. *“Apelbaum lo primero que hace es poner una puerta blindada, patovicas y portero en la subsecretaría”* [Entrevista n°4 – CABA; Octubre 2010]. Las reuniones o encuentros que se realizaron siempre fueron con funcionarios de segundas o terceras líneas. Todos los entrevistados consultados provenientes de las organizaciones sociales relataron que nunca tuvieron la posibilidad de entrevistarse con el presidente del IVC; con lo cual las organizaciones no tenían ningún tipo de vínculo con él. Uno de ellos relató que en una oportunidad las organizaciones tomaron la decisión de realizar una sentada en la planta baja del IVC en reclamo de la activación del Programa (el cual tenía muy pocos avances). Ésa fue la única oportunidad en la que lo vio en persona al presidente del IVC, el cual se presentó en el lugar con fuerzas de seguridad: *“Si, y justo la convocatoria en esa oportunidad había sido impresionante. Las mujeres habían llevado a sus hijos, estábamos tomando mate con bizcochos... y la verdad que cuando bajó Apelbaum fue muy indignante, el tipo bajó con 3 patovicas como si fuéramos delincuentes, estuvo 5 minutos, dijo que ese no era el modo de llegar a él, que pidamos entrevista y se fue, rodeado de sus patovicas. Que indignación, estábamos con todos los nenes, te juro que te daban ganas de romperle todo, pero no, nosotros no somos así. Sólo reclamamos por nuestras obras, no queremos que ese tipo nos regale nada”* [Entrevista n°16 – CABA; Julio 2010]. Ante esta respuesta del presidente, los beneficiarios del PAV decidieron quedarse en el hall del IVC hasta que les dieran una respuesta, pero fueron desalojados por la fuerza y hubo varios detenidos⁶¹. Con lo cual, el seguimiento cotidiano del Programa se realizó con los gerentes del IVC o mediante el mostrador del 6° piso del PAV (donde se encontraban las 5 técnicas del Programa: coordinadora y las técnicas del área administrativa, social, legal y técnica):

Y el contacto entre las cooperativas y el IVC es muy informal, cuando van a alguna reunión con Montañeses [Subgerente de Programas de vivienda] o con algún gerente y bueno, pasan y hablan con la profesional de sociales, pero no más que eso. Y por lo menos, en todas las cooperativas que yo trabajo, hay una lógica de funcionamiento que ya es así desde hace muchos años, y es que los cooperativistas van todo el tiempo al mostrador del IVC a ver cómo van su expediente, si falta mucho para que salga el certificado, si están bien todos los papeles... y desde el ETI todo el tiempo les decimos: vayan, vayan, vayan...

61 Diario Perfil, 29 de octubre 2008: http://www.perfil.com/contenidos/2008/10/29/noticia_0050.html consulta: 28 de noviembre de 2011].

La política online, 29 de octubre 2008: <http://www.lapoliticaonline.com/noticias/val/52837/que-paso-detras-de-la-toma-del-ivc.html> [consulta: 28 de noviembre de 2011].

Presentan una certificación y ellos no esperan que desde el IVC los llamen, a la semana siguiente van y si aún no está van la otra semana y así hasta que salga. La relación no se da de una manera formal, sino que se basa en la persecución por los pasillos del IVC de los gerentes y hasta que tengan una respuesta [Entrevista n°18 – CABA; Agosto 2010].

En febrero de 2010, el arquitecto Roberto Apelbaum renunció a la presidencia del IVC, quien debió rendir cuentas ante la Justicia por sus dos años de gestión⁶². Su renuncia se comenzó a rumorear en el Instituto luego de que la semana anterior varias cooperativas de vivienda hicieran un acampe frente a la sede del organismo. En su reemplazo, Macri designó al peronista Omar Abboud, el cual cuenta con una trayectoria en la administración pública y desde larga data estuvo vinculado a los temas sociales. Hasta ese momento, Abboud se desempeñaba como director de la Corporación Buenos Aires Sur, donde trabajó para llevar adelante obras en villas. Fue ex ministro de Desarrollo Social durante la gestión local de Jorge Telerman, cuando Gabriela Cerruti abandonó esa cartera, y además fue subsecretario de Gestión Social y Comunitaria, y anteriormente Director General de Economía Social. Ante la fuerte apatía del reciente retirado presidente hacia las cooperativas de la Ley 341, todos los entrevistados vinculados con las organizaciones relataron con alivio y esperanzas el ingreso de Abboud a la presidencia del IVC. Lo definieron como un presidente que al menos se interesó por sus obras:

Las diferencias entre las gestiones de gobierno son matices que depende del funcionario de turno. Hoy por ejemplo tenemos a Omar Abboud que es bastante cercano a nosotros, a las organizaciones sociales y nos atiende, se interesa por nuestro proyecto. Con Apelbaum nunca participé en alguna reunión con él, no lo conocimos, sí a veces nos atendía la línea gerencial, pero jamás llegabas al presidente. Ahora con Abboud llegamos a él como antes lo hacíamos con Freidín y con Selzer y más aún con Jozami. Son modalidades de gestión. Y la modalidad de gestión de Apelbaum afectó terriblemente a las obras, porque cuando los gerentes nos decía hasta acá llegamos, nosotros no teníamos interlocutor ni apelación posible [Entrevista n°14 – CABA; Julio 2010].

Abboud logró establecer buenas relaciones con las organizaciones sociales, coordinó reuniones con cooperativistas, visitas a las obras y les expresó claramente cuál fue su intención de gestión: *“Abboud pareciera que está interesado y muestra su inquietud por la continuidad de las obras. Yo fui hace como un mes a una reunión en el IVC como presidente de la cooperativa y te dice ‘nosotros queremos hacer las cosas...’”* [Entrevista

⁶² Una de las causas es la iniciada por la Asociación Madres de Plaza de Mayo, que tras realizar un escrache en la casa del presidente del IVC y del director, Eduardo Petrini, inició una demanda penal a los funcionarios del IVC pidiendo que se aplique el artículo 264 del Código Penal, que sanciona la demora injustificada en la entrega de fondos derivados por una autoridad competente.

n°17 – CABA; Agosto 2010]. En este sentido, existió una definición clara del horizonte del Programa con esta gestión de gobierno: “*Con esta gestión política el objetivo es terminar lo que hay hoy. Pero puede ser que luego venga otra gestión que haga otra lectura de esto... son definiciones de políticas. La gestión actual tiene como idea rectora del programa terminar lo que está. Eso puede llevar, al paso que vamos... mucho tiempo*” [Entrevista n°1 – CABA; Septiembre 2010]. En relación al presupuesto, a pesar que en el año 2010 la asignación presupuestaria para el programa fue menor que para el año anterior, el nivel de ejecución fue mayor en 9.3 puntos. Además, un dato no menor fue que la gestión “Abboud”, en su presentación en diciembre de 2010 del presupuesto a ejecutar en el año 2011 incrementó el monto destinado al PAV en un 159% y representando el 24% del presupuesto total asignado a los programas del IVC. De todos modos no hay que perder de vista que un patrón de comportamiento del macrismo es la sub-ejecución presupuestaria. En este sentido, en lo que fue el año 2011, la ejecución del presupuesto destinado al PAV equivalió al 59%, registrando un alto nivel de sub-ejecución.

En relación al equipo ejecutor del PAV dentro del IVC, éste también sufrió las consecuencias del proceso de congelamiento y vaciamiento del Programa, no sólo en lo que fue el achicamiento de la estructura de recursos humanos del área, sino que también se fueron mutilando las funciones que desempeñaban sus técnicos:

Ya desde hace algunos años no tenemos intervención dentro de las cooperativas, hoy por hoy el programa es un área meramente administrativa. Por ejemplo, cuando una cooperativa ya se había completado y ya había presentado todos la documentación técnica, hacíamos una reunión con el equipo técnico de la cooperativa y con toda la cooperativa, donde el área social nuestra explicaba cuánta plata tenían de créditos, cómo la tenían que gastar, en qué la iban a gastar, qué es un certificado, cómo se certificaba, para que la gente, los futuros beneficiarios supieran dónde están, cómo funciona el programa, qué es lo que ellos tenía que hacer con la plata, qué era plata lo que ellos tenían que administrar y para que se apropiaran del proyecto... sino esto se transforma en un llave en mano. Bueno, eso ya hoy no lo hacemos más, básicamente porque ya no hay créditos [Entrevista n°1 – CABA; Septiembre 2010].

Esto claramente repercutió en la relación que se mantenía con las organizaciones, pues ya no había desde el Programa un trabajo de acompañamiento de las organizaciones en el proceso de autogestión (además del trabajo del ETI). Así lo expresaron tanto las organizaciones como los técnicos del PAV, quienes consideraban que la relación pasó a estar mediada por un mostrador:

... ahora nosotros no concurrimos a las cooperativas, para nada. Antes hacíamos

muchas reuniones con las cooperativas, por los papeles, por la compra de los terrenos, a veces hacíamos reuniones para pasar revista de los expedientes... Antes teníamos un lugar re grande acá abajo, en la calle carabelas, ahora acá no hay lugar, si vienen 20 personas nos tenemos que reunir en el hall, porque no hay espacio... Ya ni intervenimos en la función de los ETI, la cual hoy tiene que ver con la liberación de honorarios: Plano registrado implica tanto % de honorarios liberados (...) Pero bueno, en ese punto, ahora hay un abordaje diferente, mucho más formal y con un mostrador de por medio. Ya no trabajamos en las organizaciones [Entrevista n°1 – CABA; Septiembre 2010].

El espacio abandonado por el equipo social del PAV fue fuertemente sentido por las organizaciones sociales, en las que en su relato se percibió un cierto reclamo en este sentido: *“El equipo de sociales dejó de funcionar con las reglamentaciones de la Ley. Ellos veían todo el tiempo a las reuniones que organizaba nuestra trabajadora social, a los talleres, venían y participaban y hacían intervenciones, observaciones (...) Pero eso era al principio, después se cortó todo. A partir de la transición Telerman-Macri la relación empezó a ser más fría, de hecho ya ni vienen a las cooperativas” [Entrevista n°16 – CABA; Julio 2010].* Por su parte, el área legal del PAV debió transformar sus funciones diarias con este proceso de congelamiento, pues ésta era el área que disponía la compra de los inmuebles y el otorgamiento de los créditos. Tras perder estas funciones, *“...yo como área legal, ese trabajo no lo hago más porque no hay más compra, no hay más créditos. Por lo tanto, ahora me limito a contestar auspicios judiciales e informes de la defensoría y de la legislatura, como área legal, o contestar notas sobre pedidos de informes a organismos exteriores. No hay mucho más como área legal” [Entrevista n°12 – CABA; Septiembre 2010].*

Si bien durante esta gestión no se incrementó la cantidad de recursos humanos afectados al PAV ni se retomó la práctica de realización de talleres de transferencia de capacidades y conocimientos hacia las cooperativas (tampoco se han inscripto nuevas cooperativas al Programa en el año 2010 ni 2011), y la coordinación del PAV fue mutando, se comenzaron a realizar mesas de trabajos entre el presidente del Instituto y cooperativas de vivienda que a ese momento se encontraban en alguna instancia de ejecución de sus operatorias. Estas reuniones se realizaron periódicamente, tanto en la sede del Instituto como en visitas del presidente Abboud y su grupo de asesores a las obras. La modalidad de trabajo en estas reuniones consistió en el pase de revista por el estado de avance de cada operatoria y la búsqueda de posibles maneras de resolución de los conflictos del momento: *“Durante esta gestión esas reuniones las hace básicamente el presidente. Se reúne directamente con las cooperativas, con los representantes, todos los días se puede decir. Para reclamos puntuales, compra de terrenos, cooperativas que quieren empezar obra, por todo tipo de problemáticas se reúnen con el presidente. A veces se agrupan cooperativas que tienen cierto grado de afinidad, vienen juntas, piden la reunión y se les concede” [Entrevista*

n°10 – CABA; Noviembre 2010]. En muchas oportunidades, si existía compatibilidad entre las organizaciones, se convocaba a varias cooperativas juntas según estado de avance o problemática; por ejemplo, se juntaban cooperativas que necesitaban iniciar obras o cooperativas que ya se encontraban en obra, o cooperativas que estaban necesitadas de la escrituración definitiva.

Desde acá se decidió avanzar por grupo de problemática. Entonces el presidente las reúne y les dice bueno a ver ¿cuáles tu problemática? “Quiero terreno”, bueno vamos a ver opciones, vamos a ver un terreno en Ciudad Evita a ver si juntando 4 o 5 cooperativas se puede construir algo, “¿vos que querés? ¿Escriturar?” “¿Vos estas en obra?”. Y así, por problemática particular se va atendiendo grupos de cooperativas [Entrevista n°10 – CABA; Noviembre 2010].

Si bien en varias oportunidades estas reuniones presentaron suspensiones en el tiempo, por otras prioridades de gestión o por no tener respuestas para dar ante el reclamo de inactividad del organismo, tras medidas de fuerzas tomadas por las organizaciones sociales se reanudaron. Esta iniciativa institucional marcó un quiebre en el patrón de comportamiento de los últimos años de implementación del Programa, habilitando, al menos, un espacio de articulación entre Estado-sociedad. Además, las diversas organizaciones sociales implementaron una gran cantidad de estrategias en pos de establecer vínculos con la gestión y de mostrar el potencial constructivo y social que habilitaba la ejecución de un programa autogestivo. Entre ellas, las cooperativas de vivienda organizaban recorridas por las obras, festivales, peñas u otras actividades sociales y/o culturales e invitaban a los funcionarios políticos con el objetivo de estimularlos en la implementación del PAV: “Desde el MOI nosotros los invitamos a que vengan a nuestras cooperativas y vean lo que estamos haciendo, porque es motivante para ellos también. Y termina siendo productivo que el funcionario que a veces uno lo ve tan alejado con el proyecto constructivo de una cooperativa, termina entendiendo lo que son estos procesos. No te digo que se van a hacer cooperativistas, pero en muchos casos terminan apoyando. ¡Y eso es muy importante!” [Entrevista n°14 – CABA; Julio 2010].

En paralelo a la apertura de este no desdeñable espacio de participación, durante el año 2010, cooperativas de vivienda pertenecientes al MOI, MTL y MVT se nuclearon en un espacio de trabajo (que denominaron Espacio Autogestionario MVT/341 – MTL-CTA y MOI-CTA) que tenía por objetivo generar propuestas de mejoras al Programa y nuevos canales de diálogo con la gestión; trabajo que en la mayoría de las oportunidades obtuvo resultados dependiendo del grado de receptividad que tuvo la gestión.

Luego con el MOI y el MTL armamos una mesa de trabajo con los funcionarios para destrabar la situación de paralización en la que están las obras hoy. Lo

que nosotros planteamos es que el espacio de encuentro tiene que ser una mesa de trabajo con representantes por organización. Eso también empuja a que las organizaciones se empiecen a organizar. Y después sí que llames a una reunión general, eso no me parece mal, pero tiene que existir un espacio que sea resolutivo, ágil [Entrevista n°16 – CABA; Julio 2010].

Este espacio, a partir de la realización de varios talleres entre las cooperativas participantes, redactó un documento con propuestas que fue presentado al presidente del IVC y sostenido por una movilización masiva en agosto de ese año. El resultado que obtuvo este espacio fue altamente satisfactorio, ya que lograron el descongelamiento de las obras que se encontraban en ejecución y la apertura del canal de diálogo mencionado anteriormente con Abboud. Sin embargo, algo que se remarcó en varias entrevistas fue que luego de los dos años y medio que estuvo Apelbaum al frente del IVC, el nivel de movilización y reclamo de las organizaciones sociales había decrecido (o al menos así lo percibían), en cantidad de personas y en cantidad de medidas de protesta: *“Al principio había marchas todos los días, sentadas en el hall del 8° piso [el sector en donde se ubicaron las oficinas de los funcionarios político del IVC], hasta llegaron a tomar el edificio. Cuando cambió la gestión y asumió Apelbaum 3 veces se movilizaron las organizaciones durante toda la gestión y éste se iba por el ascensor de atrás... se dieron cuenta que no los iba a atender y dejaron de movilizarse... es difícil confrontar con el macrismo, no les importa nada” [Entrevista n°8 – CABA; Septiembre 2010].*

...en otra época si pasaban las cosas que hoy pasan se armaba un quilombo, te tomaban el instituto, había una presión fuerte y permanente por parte de las organizaciones que hoy ya no existe más. Se armaban quilombo que hasta salían en la tele, habían presos y procesados... Todo eso se fue desgarrando... El fenómeno del macrismo creo que ha congelado fuertemente la participación, igual en todos lados pasa, no sólo con el PAV, fijate en todo lo que es asistencial... acá siempre había un bolonqui de gente impresionante y mirá ahora, no hay nadie ni viene nadie, vos estuviste acá unos 45 minutos y no vino nadie. Aparte, siempre había movimiento, porque estábamos comprando terrenos y venían a consultar o porque estábamos haciendo los talleres y venían a anotarse, había una demanda tremenda. (...) Pero bueno, no ofrecimos nada más y se cerró. Al principio se armó un poco de bolonqui, pero después nada [Entrevista n°1 – CABA; Septiembre 2010].

Con todo, durante la realización del trabajo de campo para esta investigación en el IVC (que fueron varios meses de observación participante y no participante por los pasillos del organismo) se presenciaron numerosas modalidades de protesta por parte de las organizaciones beneficiarias del Programa (sentadas y llaverazos en el 8° piso, convocatorias

a que se presente la cooperativa completa en el mostrador del PAV, movilizaciones, entre otras), casi semanalmente. Pero la mayoría de las veces eran una o dos cooperativas que se asociaban en los pasillos para efectuar la medida de fuerza, o algunos representantes de cooperativas pertenecientes a organizaciones más amplias o partidarias. Durante los años 2008-2011 se realizaron masivas movilizaciones en la que participó todo el movimiento de cooperativas involucrado en la Ley 341/964 (efectuadas el 26 de febrero de 2008, el 16 de julio de 2009, el 11 de agosto de 2010, el 22 de septiembre y el 2 de noviembre de 2011, mediante concentraciones en el Obelisco y luego marcha a Jefatura de Gobierno) con resultados altamente satisfactorios ya que tras cada medida de fuerza se logró la re-apertura del canal de diálogo con el presidente del IVC, y tras las últimas movilizaciones se reiniciaron las obras que en ese momento se encontraban paralizadas. Con lo cual, la percepción de una disolución de la protesta parecería estar más bien vinculada a un cierto grado de atomización de las protestas realizadas, que al ser pequeñas protestas obtuvieron escaso impacto a nivel político. Las movilizaciones de los últimos años fueron un claro ejemplo de que la coordinación de esfuerzos en pos de sostener el colectivo cooperativo redundó en mejores resultados (siempre y cuando el otro lado sea receptivo de estos esfuerzos colectivos).

Ahora bien, por otra parte, un dato que no es menor resaltar, es que en las últimas gestiones de gobierno se comenzaron a desplegar algunas lógicas disruptivas indirectas de la movilización social, sostenidas en la desesperación de los beneficiarios del programa (quienes tienen urgentes necesidades habitacionales y urgencia por el avance de sus obras). En este sentido, estas prácticas fragmentativas se basaron en la oferta de adelantos financieros a algunas cooperativas seleccionadas y no al conjunto –por ejemplo a una o dos cooperativas en vez de a todas las cooperativas de un partido o de un movimiento u organización más amplia-, provocando una respuesta individualista de parte de ellas (comprensible desde la lógica de la necesidad). Estas prácticas disruptivas desde el Estado local resultaron ser totalmente fragmentarias de una dinámica colectiva, pues en muchos casos se generaron rispideces entre las cooperativas y hasta divisiones de organizaciones nucleadoras de las mismas, desarticulando un trabajo colectivo que fueron construyendo durante años.

Ahora bien, en diciembre de 2011, tras su reelección como Jefe de gobierno de la Ciudad por cuatro años más, Mauricio Macri dispuso una serie de modificaciones en diversas áreas del Ejecutivo, entre las que se encontraba el IVC. En este sentido, Omar Abboud fue reemplazado como presidente del organismo por Emilio Basavilbaso, que hasta ese momento se desempeñaba como Subsecretario de Estrategia y Desarrollo de Recursos Humanos en el Ministerio de Hacienda de la ciudad. Basavilbaso es licenciado en Economía Empresarial con especialización en Historia y Política y Magíster en Administración. Cuenta con una corta trayectoria en la administración pública, pues en 2008 se incorporó al gobierno

porteño como Director General de Planeamiento Estratégico y también fue representante de la ciudad en el Consejo Federal de la Función Pública (COFEFUP)⁶³. Su perfil claramente empresarial no da cuenta de algún tipo de vinculación y/o entendimiento de una temática tan compleja como es la vivienda en la ciudad de Buenos Aires. Por lo pronto, durante las últimas semanas de diciembre, tanto el presidente saliente como el entrante realizaron las reuniones que estaban pautadas con las organizaciones a modo de balance de lo realizado y el nuevo presidente manifestó sus intenciones de sostener y continuar con este espacio de trabajo y participación con las cooperativas durante su gestión. Quedará pendiente para próximas investigaciones su desempeño y acciones de gobierno en relación al PAV.

Leyendo entonces estas gestiones de gobierno desde la óptica de Rofman (2007: 9) la CCES no tuvo ningún tipo de funcionamiento por lo que la intervención de los actores sociales no se concentró en el control ni en la fiscalización de las acciones del Estado. Además, en cuanto a la ejecución del programa, durante la gestión “Apelbaum” *la participación fue baja o nula* (Rofman, 2007) en donde la única participación social habilitada para los actores involucrados fue la recepción de las prestaciones del Programa; mientras que durante la gestión “Abboud”, se abrieron algunos canales de participación social para la ejecución del programa.

Consecuentemente, a modo de balance de estas dos gestiones de gobierno macrista, claramente se pudo verificar que en la gestión “Apelbaum” no se habilitaron espacios de articulación y/o participación con las organizaciones sociales intervinientes, las cuales se limitaron (que no fue poco) a instrumentar distintas medidas de protesta y a ejecutar en soledad, en la medida que se realizaron certificaciones de obra, sus operatorias. Esta desactivación del programa se hizo palpable en los datos cuantitativos, pues durante esta gestión se alcanzaron los niveles históricos mínimos en todos los indicadores de avance: de ejecución presupuestaria (49% anual), de cantidad de pre-entidad admitidas al programas (0), de inmuebles adquiridos (1) y de inicios de obra (4).

Durante la última gestión, “Abboud”, se percibió una mayor permeabilidad a las operatorias autogestivas del PAV, haciéndose explícita en la asignación presupuestaria para el año 2011, en la reactivación de las obras que se encontraban en curso y en el restablecimiento del diálogo entre IVC y organizaciones sociales mediante la efectivización de mesas de trabajo altamente participativas, a partir de las cuales, con dificultades, se logró avanzar muy lentamente con las operatorias que se encontraban en obra. Pero estos avances no se vieron reflejados en la reapertura del Programa, ni en inmuebles comprados para cooperativas (0), ni en inicios de obras (0) y solo se finalizaron 2 obras (una por año de gestión). Sin embargo, desde el ejecutivo local se decidió remover a las autoridades del

63 Fundación Pensar: <http://fundacionpensar.org/quienes-somos/equipos-tecnicos/> [consulta: 3 de noviembre de 2011] / Noticias Urbanas, 2 de noviembre de 2011: http://www.noticiasurbanas.com.ar/info_item.shtml?sh_item=84de0f4792cbd4b5198c7f4762e821ef [consulta: 3 de noviembre de 2011].

IVC con quienes más o menos las organizaciones sociales venía trabajando y hasta con dificultades lograron avances.

Balance de la situación actual, perspectivas de futuro

En los últimos años, y principalmente con la llegada del macrismo a la gestión local, se puso un freno al desarrollo de los procesos autogestionarios en la ciudad. Consecuentemente, el PAV presentaba una situación compleja hacia marzo de 2012. Tal como se vio, a esa fecha unas 110 organizaciones sociales lograron adquirir terreno de excelente ubicación en la ciudad. Sin embargo, no todas lograron obtener el crédito hipotecario necesario para iniciar sus obras constructivas. Sólo 59 cooperativas lograron hacerlo y de ellas 17 finalizaron sus proyectos, estando a la espera de la escrituración definitiva de sus viviendas 565 familias. Según relataron los funcionarios, el PAV es un universo cerrado, es decir no hubo nuevas organizaciones sociales que ingresaron al programa ni que compraran tierra en la Ciudad de Buenos Aires. Existían pocas expectativas de que las cooperativas que se encontraban a la espera del inicio de obra lograran hacerlo (depende de las próximas gestiones dijeron los entrevistados). La certeza que existía a diciembre de 2011 fue que a futuro se avanzará con las obras que se encontraban en ejecución: “*La idea es intentar terminar con que ya está comprometido*” [Entrevista n°10 – CABA; Noviembre 2010].

Desde el 2008 que no se compran terrenos nuevos. El último que se compró fue un terreno de la Coop. La Ruca, en La Boca, que se venía tramitando desde la gestión anterior. A partir de ahí, sistemáticamente, cuando vienen a presentarse y a solicitar la compra de terreno y a inscribirse al programa les decimos que no por escrito. Directamente les decimos que no hay partidas presupuestarias para la compra de nuevos terrenos. Tampoco se están inscribiendo cooperativas nuevas. No hay más digamos, básicamente no hay más. La gente venía mucho y pedía, pero como no se le da curso, no insisten ya tanto... y ya pasaron casi 3 años. Las que sí están, están dentro de un universo cerrado. Hoy el programa es un universo cerrado, no hay apertura. Lo que esta está y se va haciendo lo que se puede [Entrevista n°1 – CABA; Septiembre 2010].

Sin embargo, las 17 cooperativas de vivienda que lograron finalizar sus obras mediante el PAV resultaron ser un ejemplo estimulante para el resto de las organizaciones que continuaron luchando día a día por el derecho a una vivienda digna, un hábitat adecuado y a quedarse en la ciudad, y también se constituyeron en un ejemplo de los resultados constructivos y sociales que dejó la implementación de una política habitacional que involucró a sus beneficiarios como actores activos en el proceso de construcción y no como

meros receptores de una llave. Los pequeños complejos habitacionales que se inauguraron dejaron una marca en el parque habitacional de la ciudad, tanto por sus estilos constructivos (la mayoría de ellos no produjo una ruptura del patrimonio urbano y arquitectónico de la trama urbana en la que se enclavaron), como por sus consecuentes aspectos sociales (por la más sencilla adecuación social de sus beneficiarios a las tramas urbanas en la que se insertaron). Además, los procesos constructivos se desarrollaron de la mano de un proceso de construcción social que modificó significativamente la subjetividad de cada una de las personas que participó de estos procesos.

Algo que resultó altamente llamativo en la realización del trabajo de campo de esta investigación fue que, a pesar de los límites que se le impuso el proceso autogestivo en la ciudad y el escaso impacto numérico del PAV (en un escenario local de emergencia habitacional), al consultar a los actores intervinientes (tanto a beneficiarios de las organizaciones, como a integrantes de los ETIs y a funcionarios) sobre un balance general del Programa, todos concluyeron en resaltar las potencialidades de una política con estas características:

- Proyectos constructivos con superficies adecuadas a la composición familiar de las familias que integran la organización;
- Un tratamiento de los materiales constructivos y valorización de la dimensión estética que repercutió en altos niveles de calidad de las viviendas;
- Eficiencia en el gasto de los recursos públicos y estatales;
- Se profundizó el sentido de apropiación y pertenencia de los participantes sobre el proyecto social y constructivo;
- Se dio un proceso de apropiación de suelo urbano de excelente localización, en zonas consolidadas de la ciudad, por sectores de escasos recursos (históricamente segregados de la ciudad);
- Mejor integración de los beneficiarios del Programa al entramado urbanístico en el que se insertaron; y
- Habilitó procesos de organización colectiva.

En este sentido, una de las potencialidades resaltada por los entrevistados fue la vinculada con la posibilidad que brindó este tipo de programa de construir proyectos a la medida de una determinada demanda, permitiendo niveles de adaptabilidad a las necesidades de los beneficiarios muy altas (por ejemplo, teniendo en cuenta la cantidad de integrantes de cada familia, impedimentos físicos de algún integrante, preferencias de diseño, posibilidades de crecimiento interno de las viviendas, entre otros). Esto se vio reflejado en lo que los arquitectos llamaron “calidad de obra”, pues existió un tratamiento diferencial de los materiales constructivos en relación a los tradicionales proyectos de vivienda social, repercutiendo en una valorización de la dimensión estética que usualmente no se dio para este tipo de viviendas. Entrevistados dieron cuenta de esta ventaja: *“El nivel de obra puede*

ser muy superior al que te hace una empresa, porque hay niveles de terminación, de lo que nosotros decimos “amor por la obra”, que la empresa construye y ve un negocio, en cambio para la cooperativa se trata de SU vivienda. Entonces vos ves las obras del MOI y ves como trabajan el ladrillo, cuando en una empresa le sale más barato dejar todo el ladrillo igual, esa es la ventaja que tiene una operatoria de este tipo” [Entrevista n°8 – Septiembre 2010]. Con lo cual el PAV generó una ruptura con la usual ecuación “vivienda social-baja calidad” demostrando, en los 17 complejos habitacionales finalizados y los más avanzados en obra, que esta ecuación puede ser revertida.

Imagen 8: Obra en construcción de la Cooperativa La Fábrica –MOI Icalma 2001 (Constitución). 49 Viviendas.



Imagen 9: Proyección de obra de la Cooperativa La Fábrica – MOI Icalma 2001 (Baracas). 49 Viviendas.



En consecuencia, este tipo de programas autogestivos generó un proceso de eficacia en la gestión y el gasto de los recursos del Estado, pues se lograron resultados de mejor calidad y

mayor adaptación a las necesidades habitacionales de los beneficiarios: “... como el recurso que tienen es un financiamiento finito (...) la gaita es como si fuese de ellos, entonces peleaban hasta el último centavo. De esta manera puedes eficientizar la gestión del Estado a través de la autogestión, pero esto precisa aceptar muchos mecanismos, el instituto no estaba ni aún hoy está preparado para eso, el instituto tenía cuando nosotros llegamos cerca de 1000 personas acostumbradas a la políticas habitacionales llave en mano, y no entienden que la autogestión es totalmente otra lógica” [Entrevista n°8 – Septiembre 2010]. Ahora bien, este proceso de construcción edilicia fue de la mano de un proceso social de apropiación de la vivienda y de pertenencia por parte de los beneficiarios del Programa expresada en la capacidad de decidir el tipo de vivienda en la que quieren vivir: “También los cooperativistas podían decidir sobre las terminaciones de obra, por ejemplo. Se hacían talleres para trabajar eso entre todos... una vez armamos un taller para trabajar las dimensiones de los departamentos que estuvo excelente. El arquitecto trajo dibujado un departamento en una escala trabajable y el dibujo de los muebles, y los cooperativistas tenían que ir llenando o decorando sus casas. Fue muy bueno porque vivenciaron sus propias casas y a demás se dieron cuenta de las dimensiones que tendría cada departamento” [Entrevista n°18 – CABA; Agosto 2010]. En este sentido, la participación social se dio como un proceso de apropiación del ejercicio del derecho a una vivienda digna y a un hábitat que sea adecuado.

Nosotros charlábamos por ejemplo con la gente cuando diseñábamos los proyectos, cuando empezamos a soñar que sería discutible un proyecto de vivienda, que la gente ni sabía ni pensaba que algo así les podía pasar, particularmente te hablo de la gente de hoteles. Decían por ejemplo “yo quiero un balcón”, “yo quiero una habitación con lugar para la computadora para cuando mi hijo sea grande”, la gente soñaba con determinadas situaciones, y se imaginaba su casa, “yo quiero estar en PB, quiero tener un patio al fondo, quiero un zoom para hacer talleres de costura”, que en ese momento la gran carencia que había era el trabajo. Vos imagínate que la gente que vivía en hoteles no puede ni recibir visitas de su familia, comparte un baño, entonces imagínate todo lo que significaba el soñar con una vivienda que realmente es propia y qué características tendría que tener [Entrevista n°4 – CABA; Octubre 2010].

Pero también las características de este Programa habilitaron un proceso de apropiación del suelo urbano por parte de los sectores de menores recursos (en un marco de disputa profunda por el espacio urbano de parte de todos los actores sociales) y de las oportunidades comunitarias y urbanas ligadas a la localización. “Yo tengo todas las ventajas de vivir en la ciudad, luz, gas, teléfono, bah... todos los servicios públicos, tengo todos los medios de transporte... si nos hubiéramos ido a vivir a la provincia mis hijos tendrían que viajar todos los días para trabajar y ya bastante nos costó conseguir las changas que encontramos...”

[Entrevista n°20 – CABA; Agosto 2010]. La pequeña escala de los complejos habitacionales permitió una excelente localización de los 12 proyectos finalizados, en plena centralidad urbana, que rompió con la lógica de segmentación social y segregación urbana de las políticas habitacionales tradicionales de vivienda social. Adicionalmente, la pequeña escala de las operatorias del PAV no produjo una ruptura con la trama urbana existente. Esto favoreció notablemente la integración de sus beneficios al entramado urbanístico en el que se insertaron, habilitando un aprovechamiento igualitario de las ventajas comunitarias y urbanas que posibilita una buena localización territorial.

Adicionalmente, otro de los aspectos potenciales que se resaltó del PAV fue su capacidad de crear organización entre los sectores que no tienen la capacidad de resolver su problema habitacional en el mercado inmobiliario: *“Como herramienta fue espectacular, es un cambio total de visión, que la gente se apropie realmente de su vivienda y además es crear organización, más allá de todo el contexto y todo lo demás, ahí lo que se creó fue organización”* [Entrevista n°9 – CABA; Septiembre 2010]. La posibilidad de organización colectiva que abrió el programa, como modalidad de resistencia a las definiciones de política habitacional, creó un precedente a nivel local: *“Lo bueno de este programa es que formó organizaciones en la ciudad. Y vos ves que la gente lo pelea, que quizás individualmente no lo harían ni lo lograrán. Y hoy hay un circuito de organizaciones de vivienda dando vuelta en la ciudad. Y el cambio es abismal en relación a los créditos individuales que daba el IVC antes”* [Entrevista n°18 – CABA; Agosto 2010].

Esta exaltación de lo autogestivo, en varias entrevistas, fue contrapuesta con la modalidad de respuesta habitacional que ofrece tradicionalmente el IVC a los sectores de menores de menores recursos, los programas denominados “llave en mano”:

Hay un teórico colombiano⁶⁴ que crítica todo esto porque dice que la autogestión es cargar sobre la espalda de las personas más vulnerables la construcción de sus propias casas; cuando otros defendían la autogestión porque la gente se apropia mucho más, las operatorias son completamente diferentes a la entrega “llave en mano” de la vivienda. Y yo que vengo trabajando en vivienda desde hace mucho tiempo, y conozco todos los vicios que produce la “llave en mano”, que la gente no se apropia, y el descuido, y los espacios comunes que terminan siendo espacios de nadie, o peor, espacio tomados, todo esto muy devaluado. Por ahí la idea de una participación mucho más importante, una apropiación mucho más importante, y pensado la vivienda como un proceso y no como un producto, era un cambio radical [Entrevista n°2 – CABA; Octubre 2010].

64 La entrevistada hacía referencia a Emilio Pradilla, un urbanista colombiano que criticó fuertemente la auto-construcción como modalidad de acceso a la vivienda para sectores de menores recursos.

El PAV entonces marcó un hito en la modalidad de abordaje de los problemas habitacionales e implicó un avance sustantivo en la lucha por el derecho a una vivienda digna y un hábitat adecuado y a la ciudad por parte de aquellos sectores de menores recursos de la ciudad de Buenos Aires:

Mira, yo creo que fue un proceso muy interesante y muy positivo. ¿En qué sentido? En esto de que hay un antes y un después seguro, creo que tuvo aspectos positivos en relación a poder haber dado la discusión del derecho a la ciudad de los sectores populares, a otras modalidades de vivienda que no son la vivienda llave en mano, a la herramienta de la participación en una política pública impulsada en un tiempo difícil, me pareció muy interesante, muy bueno. Creo que eso dejó un saldo positivo en las personas que han transitado la experiencia, les haya ido bien, mal o regular en el final o no hayan terminado; creo que eso fue muy importante. Y creo que tuvo una cosa negativa que es la frustración, desde el Estado, pero creo que la gente está acostumbrada a sentirse frustrada; pero esa frustración generó organización, que en definitiva esa organización y presión es la que sostiene al programa. La ley en su espíritu era muy interesante (...) Digamos que se fue transformando en una cosa que distorsionó absolutamente lo que era la primera etapa [Entrevista n°4 – CABA; Octubre 2010].

Reflexiones finales

La Ley 341 fue una ley pensada, germinada y motorizada por organizaciones de la ciudad sociales vinculadas al hábitat y la vivienda. La sanción de esta norma 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 dio 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 implicó 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.

En los años 2005 y 2006 la ejecución del PAV, monitoreada por un amplio espectro plural de organizaciones sociales en actitud vigilante y con cierta capacidad de articulación y movilización, llegó a captar un 12.2% y 13.9% respectivamente de la asignación presupuestaria, logrando en los 2000, 2001 y 2002 altos niveles de ejecución, expresado en éste último año en el 100% del total asignado. Valores que pueden resultar magros en términos estructurales pero muy útiles para estimular la voluntad de crecimiento del sector

cooperativo autogestionario, que ya integraban al 2006 más de 492 organizaciones, como parte de un saldo no previsto de las políticas de gobierno.

Como se mostró, la coyuntura de crisis de 2001 viabilizó y desarrolló las condiciones para que un conjunto de actores sociales y políticos asumieran propuestas y contenidos autogestionarios en el campo del hábitat popular. La coyuntura nacional se filtró a la escala local por una crisis sectorial que se produjo cuando el gobierno de la ciudad de Buenos Aires no pudo sustentar sus propias definiciones en relación a la emergencia habitacional y tomó la decisión de recortar la inversión destinada a subsidios en hoteles. Esta coyuntura disparó un proceso de movilización y resistencia político-social activa de organizaciones del hábitat, recuperando el debate acerca de las modalidades “autogestionarias” que se venía desarrollando a una escala muy acotada en organizaciones tales como el MOI, el Comedor Los Pibes, Asamblea de Desalojados de La Boca, entre otras.

La sanción de la Ley 341 en el año 2000 se institucionalizó, entonces, en un escenario democrático que abrió cauce a las organizaciones cooperativas conformadas por grupos de bajos ingresos a la disputa por los procesos de apropiación urbana. En esta disputa, la posibilidad de hacer confluir, durante la crisis, niveles de organización con una herramienta institucional operativa, como fue el PAV, permitió —en la práctica— la realización de algunas inversiones puntuales en terrenos de excelente ubicación, con recursos públicos, en un sentido muy favorable para los sectores de escasos recursos (al aprovechar el contexto de paralización provisoria de las tendencias de mercantilización del suelo urbano, que nuevamente se desencadenaron de manera enfatizada a partir de 2004 y se profundizaron hacia la actualidad). En este sentido, sin duda uno de los aspectos más interesantes que tuvo la Ley 341 fue la posibilidad que brindó a los sectores populares de acceder a suelo urbano de calidad, ya que financió la compra de tierra urbana en la ciudad a las organizaciones sociales inscriptas en el PAV. Es decir, el IVC otorgó a las cooperativas de vivienda un crédito cuyo monto incluyó tanto el costo del terreno como el de los proyectos constructivos (siendo ésta una de las innovaciones que aportó el programa al catálogo de programas ofertado por la CMV-IVC).

Entonces, el PAV dispuso que las propias organizaciones se encargaran de la búsqueda de terrenos para desarrollar su proyecto. Este requerimiento dio lugar al despliegue de dos procesos que mantuvieron cierta tensión entre ellos; porque si bien por un lado, reconoció a los beneficiarios 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 dispuso que las organizaciones compraran los terrenos directamente en el mercado inmobiliario, a sus precios de mercado, y compitiendo con otros compradores en condiciones particularmente desventajosas; que si bien en momento de crisis generó un intersticio para la adquisición de terrenos, tras la reestructuración de las

tendencias mercantilizadoras se acotó esta posibilidad. La falta de articulación, entonces, con una política de suelo es una de las más graves falencias que presentó la implementación de la Ley 341/964, y debiera ser uno 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.; 2011). Pero pese a esto, al incluir en el monto del crédito otorgado a las organizaciones sociales el precio del terreno, en los hechos se logró conformar un banco de inmuebles comprados a precios devaluados –por el contexto económico de crisis en que se compraron-, que implicó una capitalización importante por parte del gobierno local y más aún de las organizaciones sociales de la ciudad.

Sin embargo, como se mostró, la implementación de la Ley 341/964 a través del PAV encontró severas restricciones económicas y políticas para desarrollarse a lo largo de su ciclo de vida. El reconocimiento de las organizaciones sociales en este intersticio que se abrió en la ejecución de políticas públicas con participación social no resultó de fácil construcción, y a lo de su ciclo de vida fue precario.

Cada gestión de gobierno hizo un uso distinto de la norma –mediante re-adaptaciones- y de los presupuestos destinados y ejecutados del PAV, que se plasmaron en la construcción de vínculos también distintos con las organizaciones sociales beneficiarias del Programa. La gestión “Jozami”, que trabajó la creación participativa de la Ley 341 en la legislatura porteña, introdujo la ley en el IVC y produjo cambios significativos en la modalidad de ejecución de la política pública que se plasmaron en la cotidianidad de los pasillos del organismo y en las cuestiones técnicas o de gestión del Programa. Durante esta etapa, las organizaciones sociales contaron con una amplia autonomía, con altas posibilidades de incidir en la definición de las características que asumía el Programa y se cambió la dinámica de relación entre equipos de gobierno y organizaciones sociales como sujetos destinatarios. Sin embargo, la asignación presupuestaria asignada a la Ley en esta etapa (aún sin reglamentación) fue escasa, aunque con altos niveles de ejecución (se alcanzó el 100%) expresados en excelentes compras de terrenos caracterizados por su centralidad urbana. Por lo tanto, esta etapa sentó las bases para el ejercicio del derecho a organizarse, por parte de los sectores de menores recursos, para ser partícipes activos de una política pública que los tendría por beneficiarios.

En la gestión “Selzer”, con la implementación de la reglamentación de la Ley 341 se impuso un límite llamativo a la autonomía de las organizaciones y a su nivel de incidencia y participación en la ejecución del Programa. Implicó el inicio de un proceso de desnaturalización de la misma expresada, a priori, en la nula participación que tuvieron las organizaciones sociales que venían trabajando con el PAV en el proceso de su sanción. Esta pérdida de protagonismo por parte de las organizaciones se cristalizó, en los pasillos de la CMV, mediante una sensación colectiva de vuelta al comportamiento “normal” del organismo: poca vinculación

entre organizaciones sociales-empleados de la CMV, canalización de la participación mediante talleres transmisores de capacidades autogestivas a las organizaciones y a los ETIs, lentificación y burocratización de los procedimientos de las operatorias, entre otras. De todos modos, la importancia cuantitativa que se asignó al PAV durante esta gestión se mostró contradictoria en relación al límite que se le impuso al Programa. El arrastre del impulso participativo de la gestión anterior por parte del movimiento de organizaciones sociales beneficiarias y futuras beneficiarias del Programa, le arrancó a la ex-CMV la compra de otra gran cantidad de terrenos de excelente ubicación por su centralidad y el inicio de obras de la mayoría de las operatorias que a diciembre de 2011 se encontraban en obra, alcanzando su punto máximo de desarrollo en función de la cantidad de solicitudes presentadas y aceptadas por la ex-CMV y la cantidad de recursos humanos operando en el Programa (acompañado por una asignación presupuestaria significativamente mayor que la de los años anteriores). Este comportamiento discordante debe leerse desde dos lógicas distintas: una más estructural, entendiendo a este comportamiento en el marco de una pos-crisis 2001 en la que su estallido impactó en los sectores de menores recursos de la ciudad, que encontraron en el PAV su única alternativa; y otra, de carácter más sectorial, en el constante estado de masiva movilización de estos sectores a las instalaciones de la CMV-IVC, ejerciendo un nivel de presión muy alto sobre la gestión de gobierno.

En el período “Freidín” la desconfianza en relación a la autogestión fue máxima y producto de esto se mermó la autonomía de las cooperativas mediante una modificación sustantiva de la normativa de aplicación. Se pasó del concepto de “autogestión” al de “co-gestión” (entendida como un recupero de responsabilidad del Estado en el Programa), modificando sustancialmente la relación Estado-sociedad que se venía construyendo desde los años anteriores de la crisis, poniendo un claro límite al nivel de incidencia de la participación social. Si bien se buscó la canalización de la participación social mediante la puesta en funcionamiento de la CCES, se produjo un lento proceso de desarticulación y dilución de la participación de las organizaciones sociales en el Programa, impulsado por la inacción estatal para revertir esta situación. Esta voluntad política se tradujo en el comportamiento del Programa, pues los datos de evolución del mismo comenzaron a mostrar signos de congelamiento: fuerte recorte en la cantidad de empleados técnicos, decaimiento de todos los indicadores de avances de las operatorias e inicio de una etapa de flujo financiero discontinuo para las cooperativas.

Esta tendencia se radicalizó con la llegada al gobierno porteño de un equipo de gestión con una orientación política neoliberal explícita en cuanto a la producción de vivienda social y al modelo de ciudad que deseaban construir (en el que claramente no hay espacio para los sectores de menores recursos y menos para la organización social y autogestionaria). En este sentido, con la gestión Apelbaum la paralización del PAV fue prácticamente total y no se habilitaron espacios de articulación y/o participación con las organizaciones sociales

intervinientes, las cuales debieron instrumentar numerosas medidas de protesta y ejecutar sus obras -en la medida que pudieron- en soledad. Esto se expresó en los indicadores de avances de las operatorias, ya que alcanzaron sus niveles históricos mínimos y en la cantidad de recursos humanos afectados al PAV, los cuales también sufrieron una mutilación en sus funciones (ya que la mayoría de sus tareas ya no se realizaba más). Si bien su sucesor, Abboud, mostró una mayor permeabilidad a las operatorias autogestivas del PAV y abrió algunos espacios institucionalizados para la participación mediante la puesta en práctica de mesas de trabajos multi-actorales altamente participativas (aunque en muchas ocasiones acompañadas de metodologías disruptivas) que, con dificultades, permitió algunos lentos avances para las cooperativas que se encontraban en obra, los resultados no llegaron a ser significativos ni revirtió la tendencia macro-estructural de la política de vivienda local. En consecuencia, retomando alguna de las hipótesis de esta investigación, la modalidad de participación de las organizaciones sociales en el Programa fue variable y cambiante a lo largo de su ciclo de vida, en función de las distintas coyunturas políticas que han incidido en el mismo. A marzo de 2012, no se verifican modalidades institucionalizadas de participación social y/o articulación de los distintos actores intervinientes que acompañen el diseño, la implementación y la evaluación y control del Programa ni de las operatorias. Pero esto se puede leer como el resultado de una definición de la política habitacional del gobierno local actual. Mediante las distintas reglamentaciones que se sancionaron en cada nueva gestión de gobierno se fueron modificando, a lo largo del desarrollo del ciclo de vida del Programa, sus lineamientos generales y características, modificando el espíritu originario de la Ley forjado por las organizaciones sociales del hábitat. En este sentido, cada gestión de gobierno realizó una particular lectura del déficit habitacional local y de la modalidad de respuesta que debe brindar el IVC (como organismo rector de política habitacional local) ante esa coyuntura. Por ende, el rol activo o inactivo que se le asignó al PAV en este marco traslució la intencionalidad política del equipo de gobierno y permitió rastrear las diferencias detectadas en la ejecución del Programa (y principalmente en los intersticios abiertos a la participación social). Por lo tanto, las normas abstractas (leyes, reglamentaciones, actas reglamentarias) simulan una neutralidad que en la implementación del PAV claramente se puede afirmar que no existe, pues cada acta reglamentaria que modificó al Programa traslució la interpretación y funcionalidad que cada gestión de gobierno quiso atribuirle al mismo. La utilización que realizó del presupuesto, también traslució esta intencionalidad política, pues las gestiones de gobierno que abonaron a estos proyectos autogestivos, a pesar de sus reducidas partidas presupuestarias, se ejecutaron casi en su totalidad, mientras que otras gestiones, a pesar de contar con altas partidas presupuestarias, no lograron ni el 50% de su ejecución.

Ahora bien, en el ciclo de vida del PAV, las organizaciones sociales han sostenido, con diferentes matices y aún con un halo de desconfianza frente a los alcances de los procesos que institucionalizaron al Programa, una concepción de la política como participación. En

esta concepción de la participación subyació la posibilidad de desnaturalizar la relación Estado-mercado, evidenciando los mecanismos sociales de reproducción de las relaciones de poder y desigualdad. Por esto, la participación social resultó ser tan compleja, pues el proceso de institucionalización de la Ley 341 se configuró como terreno de disputa; ha sido y es espacio de confluencia de una multiplicidad de luchas sociales fragmentadas, en el que también hubo un resquicio para la gestación de nuevas identidades de resistencia. Estas experiencias intersticiales afectaron los procesos de toma de decisiones estatales, permitiendo construir experiencia y conocimiento colectivo sobre la interacción con el gobierno y las características del Estado, y aportaron concretamente a la constitución de identidades colectivas con capacidad crítica y propositiva. Pero en esta nueva relación, que se configuró en el marco del PAV, entre el Estado y la sociedad se dio en paralelo un proceso de transformación de la subjetividad de los beneficiarios de las operatorias pero también, aunque aún incipiente con la imposición de límites, de la estructura del Estado (como gestor y administrador de lo público y no como monopolio de lo público).

En este sentido, a partir de la trayectoria del ciclo de vida del PAV se verificó que los avances han dependido de la capacidad propositiva del movimiento cooperativo y de la generación progresiva de vínculos de confianza con los actores estatales. A la hora de arrancar definiciones, las decisiones efectivas han dependido de la evaluación de los otros actores acerca de la capacidad de articulación socio-política del sector cooperativo, pero así también del potencial de movilización y ocupación del espacio público.

Un ejemplo de ello fue la mesa de trabajo de 1998, que además de las voluntades puntuales de algunos legisladores, requirió de una movilización con el fin de que los bloques políticos mayoritarios no obstaculizaran el tratado del proyecto de ley en las comisiones de la Legislatura porteña. La sanción de la Ley 341 en diciembre de 2000, luego de un año y medio de intercambios y acuerdos con los legisladores y responsables del ejecutivo, también requirió de una movilización que, en esa ocasión ocupó pacíficamente la Legislatura. A mediados de 2000, en plena crisis de la CMV y tras la remoción de Jozami como presidente del organismo, las organizaciones sociales debieron realizar una nueva movilización que condujo a la toma del edificio del Plata, con el objetivo de evitar que se anulara la política de autogestión e impedir la designación, como responsable político, de un integrante del proceso privatizador del Banco Hipotecario.

Todos los años, desde ese entonces hasta la actualidad, las partidas presupuestarias del PAV se han sostenido con el trabajo de incidencia y capacidad de movilización de las organizaciones sociales intervinientes en el programa. En el año 2005, principalmente a partir de la decisión de “cerrar” el PAV, se constituyó el ECCA (Espacio de Coordinación de Cooperativas Autogestionarias) como un espacio plural de articulación de organizaciones sociales y cooperativas interesadas en la continuidad del PAV y las políticas habitacionales en

general. En el 2006, en el contexto de crisis institucional local pos destitución, complejizado por las perspectivas electorales, las propuestas de redefinición del PAV se sostuvieron con dos masivas movilizaciones particularizadas por no responder a la hegemonía de ninguna fuerza política. Con el arribo del macrismo al gobierno local, durante el año 2008, 2009, 2010 y 2011 se realizaron masivas movilizaciones en las que participaron todo el movimiento de cooperativas involucradas en la Ley 341/964, logrando la re-apertura del canal de diálogo con el presidente de turno del IVC y, tras las últimas movilizaciones, se reiniciaron obras que en ese momento se encontraban paralizadas. Durante el año 2010, cooperativas de vivienda pertenecientes al MOI, MTL y MVT se nuclearon en el Espacio Autogestionario MVT/341 – MTL-CTA y MOI-CTA que tenía por objetivo generar propuestas de mejoras al programa y nuevos canales de diálogo con la gestión.

Las consignas de estos espacios de cooperativas debieron ser, al menos parcialmente, tenidos en cuenta por el ejecutivo. Sin embargo, estos reconocimientos no estuvieron librados de estrategias de dilación y dilución orientadas a la desarticulación de la organización social popular por parte de las gestiones de gobierno (en las que en muchas ocasiones, tuvieron éxitos).

Por otro lado, para Thomasz (2008) el énfasis que el PAV colocó en la participación de las organizaciones sociales en el proceso de edificación de las viviendas y en la autonomía y libertad que gozaron para llevarlo a cabo, se vio explicitado en la libertad que tuvieron las organizaciones de elegir las personas con quienes deseaban asociarse a los fines de solicitar el crédito, así como la forma asociativa que desearon darse (cooperativa u otra) y los profesionales del equipo técnico con los que trabajarían. En este sentido, los cooperativistas eligieron 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 recurrieron para edificarla, dando cuenta de la “construcción de derecho a vivienda y a la ciudad” (y a la centralidad urbana) que esto habilita. La gran innovación del Programa radicó, entonces, 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 fue 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. Consecuentemente, este 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 o cooperativas de trabajo y los equipos técnicos interdisciplinarios –ETIs-, diseño participativo de las obras, entre otras), en un proceso verdaderamente innovador en la ciudad.

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 vinieron aparejadas con la participación en un programa autogestivo como el PAV, generó formas de solidaridad y capacidades 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 formaron parte de estos procesos estuvo indisolublemente ligada a la experiencia de autogestión, cooperación, participación y convivencia que implican estas experiencias. 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 demostraron que ello es posible; y que la salida a los problemas urgentes de las personas debe sustentarse en lazos de solidaridad, organización e igualdad.

Por otro lado, el análisis de esta experiencia permitió verificar que la persistencia de la autogestión en el tiempo se vinculó con algunas de las características con que cuentan las cooperativas: “la concepción participativa, el enfoque de proceso, la centralidad asignada a la organización colectiva, la construcción y apropiación de una noción histórica de los derechos, como producto de logros construidos y apropiados colectivamente” (Rodríguez, 2006: 340). En otros términos, las experiencias cooperativas de la vivienda mostraron que la autogestión, para sostenerse, necesita ser concebida como un proyecto a largo plazo, más que como una salida instrumental “ad-hoc”. Pues la característica de estas formas asociativas impide que las operatorias funcionen como un programa de emergencia habitacional, ya que sus beneficiarios requieren de recursos culturales y asociativos imposibles de reunir en breves lapsos de tiempos y bajo circunstancias de crisis. Por lo tanto, un programa de estas características, implementado en un contexto de emergencia, debe ir acompañado de programas estatales complementarios que sostengan la construcción social que implica la autogestión (como por ejemplo, programas orientados a la generación de viviendas transitorias mientras se desarrolla el proceso de construcción de la vivienda definitiva). La errada utilización de la autogestión puede culminar desgastando este proceso como instrumento válido, y promover, como efectivamente ocurrió –sin el respaldo político y presupuestario acorde– procesos condenados al fracaso, afectando a sus beneficiarios, frustrando sus expectativas y deteriorando (aún más) sus cotidianidades (como fue el caso de 409 organizaciones sociales que avanzaron con los primeros pasos del Programa pero se anclaron a la espera de la adquisición del terreno, por lo que muchas de ellas se desarticularon).

A pesar de estas limitaciones, 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, fueron, 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.

Referencias bibliográficas

- Acosta, M. C. y Raspall, T. (2008, agosto 6-8). La articulación de las cooperativas de vivienda con el Estado y otros actores sociales. *V Encuentro de Investigadores Latinoamericanos en Cooperativismo*. San Pablo. Universidad de San Pablo.
- Acha, P. y Verón, N. (2006, septiembre 14-15). El cooperativismo en la ley 314 de autogestión de vivienda en la ciudad de Buenos Aires. *IV Encuentro de Investigadores Latinoamericanos en Cooperativismo*. Santa Fe, Universidad Nacional de Rosario.
- Apaolaza, R. (2009). *Autogestión de la vivienda popular y producción del espacio urbano en la ciudad de Buenos Aires. El caso del Complejo Monteagudo*. Tesis de grado no publicada. Universidad de Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras, Buenos Aires.
- Bordón, A. F. (2003). De habitantes a ciudadanos: algunas reflexiones sobre el derecho a un lugar para vivir. *Revista Mundo Urbano*. 21, 21-48.
- Cabrero, E. (2004). Cogestión gobierno-ciudadanía en programas de bienestar social en el espacio municipal. Un balance preliminar. *En Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local* (pp. 102-137). México D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México; Instituto de Investigaciones Sociales; Consejo Mexicano de Ciencias Sociales; Instituto Nacional de Desarrollo Social.
- Cafardo, A. (2003). *FUCVAM, una aproximación teórica a la principal experiencia cooperativa de viviendas en Uruguay*. Buenos Aires: Departamento de Cooperativismo, Centro Cultural de la Cooperación.
- Cardenalli, G., y Rosenfeld, M. (2002). La gestión asociada: la utopía realista. *1er Congreso Nacional de Políticas Sociales*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.
- Castells, M. (1970). *La cuestión urbana*. México D.F.: Siglo XXI.
- Catenazzi, A. y Di Virgilio, M. (2006). Habitar la ciudad: aportes para el diseño de instrumentos y la definición de una política urbana. *En Problemas de política social en la Argentina contemporánea* (pp.125-162). Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento-Prometeo.
- Cohen, J. y Arato, A. (2000). *Sociedad civil y teoría política*. México: Fondo de Cultura Económica.

- Coraggio, J. L. (2003). Las políticas públicas participativas: ¿Obstáculo o requisito para el desarrollo local?. *II Seminario Nacional “Fortaleciendo la relación Estado-Sociedad Civil para el Desarrollo local”*. Buenos Aires: CENOC-CEDES-UNGS.
- COSACOV, Natalia. La Política habitacional en la Ciudad de Buenos Aires. Fragmentación institucional, desfinanciamiento y sub-ejecución presupuestaria. Buenos Aires: Laboratorio de Políticas Públicas. 2012 [en línea]. [consulta: 9 de noviembre 2012]. http://www.lpp-buenosaires.net/web/content/uploads/LPP_Cosacov._La_politica_habitacional_en_la_Ciudad_de_Buenos_Aires.pdf
- Cravino, M.C, Fernandez Wagner, R. y Varela, O. (2002). *Notas sobre la política habitacional en el área metropolitana de Buenos Aires en los '90*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento, Instituto del Conurbano.
- Cuenya, B. (1997). Descentralización y política de vivienda en Argentina. *En Reestructuración del Estado y política de vivienda en Argentina (faltan páginas del capítulo)*. Buenos Aires: Ediciones CEA-CBC.
- CUENYA, Beatriz. (2000). *Cambios, logros y conflictos en la política de vivienda en Argentina hacia fines del siglo XX*. 2000 [en línea]. [consulta: 1 de diciembre 2010]. <http://www.urbared.ungs.edu.ar/download/documentos/Politica%20de%20Vivienda%20-%20Cuenya.pdf>
- Cuenya, B. y Falú, A. (1997). *Reestructuración del Estado y política de vivienda en Argentina*. Buenos Aires: Ediciones CEA-CBC.
- CUNILL GRAU, Nuria. “La rearticulación de las relaciones Estado-Sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos”. *Revista CLAD Reforma y Democracia*. [en línea]. N° 4, julio 1995 [consulta: 05 de noviembre 2012]. <http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/004-julio-1995/0025400.pdf>
- Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires (2008). *Ley N°341: Una alternativa para la Vivienda Social. (Resolución 5160/08)*. Buenos Aires: autor
- Dunowicz, R. y Boselli, T. (s/d). Habitar en la vivienda social de Buenos Aires. *En Habitar Buenos Aires: Las manzanas, las casas y los lotes* (pp. 236-253). Buenos Aires: FADU – UBA.
- García Delgado, D. y De Piero, S. (2001). *Articulación y relación Estado – organizaciones de la sociedad civil. Modelos y prácticas en la Argentina de las reformas de segunda generación*. Buenos Aires: FLACSO.

- Guevara, T., Raspall, T. y Zapata, M. C. (2011). Acceso al suelo de calidad para sectores populares. Balance de la Ley 341/964 y el Programa de Autogestión para la Vivienda. *En La cuestión urbana interrogada* (pp. 109-130). Buenos Aires: Café de las Ciudades.
- Harvey, D. (2008). El Derecho a la Ciudad. *The New Left-Review*. 53, 23-40.
- Herzer, H. y Pérez, P. (1994). *Gestión urbana en ciudades de tamaño medio de América Latina*. Nairobi: Hábitat-ONU.
- Herzer, H., Di Virgilio, M., Lanzetta, M., Martín, L. y Rodríguez, M. C. (2008). El proceso de renovación urbana en La Boca: organizaciones barriales entre nuevos usos y viejos lugares. *Revista HAOL*. 16, 41-62.
- Herzer, H., Rodríguez, M. C., Di Virgilio, M., Redondo, A. y Lanzetta, M. (1995). *Hábitat popular, organizaciones territoriales y gobierno local en el Área Metropolitana de Buenos Aires*. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA.
- Ilari, S. (2003). *Construcción de viviendas y de organización social. Evaluación de los resultados de un programa de habitar popular*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Luján.
- LENTINI, Mercedes. “Transformaciones de la cuestión social habitacional: principales enfoques y perspectivas. El caso de Argentina en el contexto latinoamericano”. *Revista Economía, Sociedad y Territorio*. [en línea], Vol. VIII. 27, 661-692, 2008 [consulta: 19 de julio 2011]. <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=11182705>
- Lefebvre, H. (1968). *El derecho a la ciudad*. Barcelona: Ediciones Península.
- Maxwell, J. A. (1996). *Qualitative Research Design: An interactive Approach*. California: Sage Publications.
- NAVATTA, Jimena y MARANZANA, Albertina. *Vivienda y emergencia habitacional en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. [en línea], 2010. [consulta: 26 de noviembre 2010]. <http://es.scribd.com/doc/109952235/35885154-Vivienda-y-Emergencia-Habitacional-en-La-Ciudad-Autonomade-Buenos-Aires-Jimena-Navatta-Albertina-Maranzana>
- Ortiz Flores, E. (2004). *Notas sobre la producción social de vivienda. Elementos básicos*

para su conceptualización. México D.F.: Casa y Ciudad.

Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1981). *Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación.* Buenos Aires: Doc. CEDES – G.E. CLACSO.

Oszlak, O. (1991). *Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano.* Buenos Aires: Estudios CEDES-Humanitas.

Pelli, V. (1994). *Autoconstrucción: El camino hacia la gestión participativa y concertada del hábitat.* Resistencia: Universidad Nacional del Nordeste.

Rodríguez, María Carla. *Descentralización de la política habitacional: consideraciones sobre las reconfiguraciones de las relaciones estado-mercado en el nivel local a partir de dos estudios de casos.* 1998 [en línea]. 3^o Jornadas Internacionales Estado y Sociedad: La reconstrucción de la esfera pública. [consulta: 15 de abril 2012].

http://www.naya.org.ar/congresos/contenido/cea_2/14.htm

Rodríguez, M. C. (2006). *Tiempo de caracoles... Autogestión, políticas de hábitat y transformación social.* Buenos Aires: Facultad de Ciencias Sociales, UBA.

Rodríguez, M.C. (2009). Derecho a la ciudad y autogestión cooperativa en Buenos Aires. *Revista Centro H.* 3, 27-36.

Rodríguez, M.C. (2009a). *Autogestión, políticas de hábitat y transformación social.* Buenos Aires: Espacio Editorial.

Rodríguez, M. C., Arqueros Mejica, S., Gómez S., M., Rodríguez, F. y Zapata, M. C. (2011). La política urbana Pro: continuidades y cambios en contexto de renovación en la Ciudad de Buenos Aires. *Cuadernos Urbanos - Espacio, cultura y Sociedad.* 11, 101-122.

Rodríguez, M. C., Di Virgilio, M., Procupez, V., Vio, M., Ostuni, F., Mendoza, M. y Morales, B. (2007). *Políticas del hábitat, desigualdad y segregación socio-espacial en el Área Metropolitana de Buenos Aires.* Buenos Aires: IIGG, Universidad de Buenos Aires – Habitat International Coalition America Latina.

Rodríguez, M.C. y Di Virgilio M.M. (2007a). Principales tendencias en la política habitacional argentina (1976-2006). *Seminario Ciudad y Programas de Hábitat.* Buenos Aires: Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento.

RODRÍGUEZ, María Carla. “Las políticas habitacionales argentinas post 2001: entre la gestión de la emergencia y la emergencia de la producción autogestionaria”. *Revista OSERA* [en línea], num. 3, 2010. [Consulta: 05 de noviembre 2010].

http://webiigg.sociales.uba.ar/empresasrecuperadas/PDF/PDF_03/Las_pol_hab_arg.pdf ISSN 1852-2718.

Rodríguez, M.C. (2005). *Como la estrategia del caracol... Ocupaciones de edificios y políticas locales de hábitat en la ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: El Cielo por Asalto.

Rodríguez, M.C., Bañuelos, C. y Mera, G. (2008). Intervención-no intervención: ciudad y políticas públicas en el proceso de renovación del Área Sur de la Ciudad de Buenos Aires. *En Con el corazón mirando al sur* (pp. 45-96). Buenos Aires: Espacio Editorial.

RODULFO, María. *La situación habitacional y las políticas públicas*. 2003 [en línea]. [consulta: 01 de diciembre 2010].

<http://www.urbaed.ungs.edu.ar/pdf/pdf-articulos/c2.pdf>

Rofman, A. (2007). Participación de la sociedad civil en políticas públicas: una tipología de mecanismos institucionales participativos. *VI Conferencia Regional de ISTR para América Latina y el Caribe*. Salvador de Bahía: International Society for Third Sector Research y Centro Interdisciplinario de Desarrollo y Gestión Social, Universidad Federal de Bahía.

Sabsay, D. y Onaindia, J. (1997). *La Constitución de los porteños. Análisis y Comentarios*. Buenos Aires: Errepar.

Schavelzon, S. (2006). *Política en la gestión y gestión sin política. Una etnografía sobre pensamiento estatal, forma y conflicto en la implementación de una política de vivienda en la ciudad de Buenos Aires*. Río de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Thomasz, G. (2008). Historia y etnografía de una normativa polémica: la Ley 341 y el Programa de Autogestión para la Vivienda. *Cuadernos de la Antropología Social*. 28, 127-149.

Topalov, C. (1979). *La urbanización capitalista. Algunos elementos para su análisis*. México: Edicol.

Vio, M. (2011). Política habitacional y producción de la ciudad metropolitana. Análisis de

