

El programa de autogestión para la vivienda: ¿una política habitacional habilitante del derecho a la vivienda y a la ciudad?	Título
Zapata, María Cecilia - Autor/a;	Autor(es)
Buenos Aires	Lugar
Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires	Editorial/Editor
2012	Fecha
	Colección
Derecho a la ciudad; Programas de vivienda; Ciudades; Legislación; Participación social; Políticas públicas; Política habitacional; Vivienda; Autogestión; Ciudad de Buenos Aires; Argentina;	Temas
Tesis	Tipo de documento
http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Argentina/iigg-uba/20120802051652/czapata.pdf	URL
Reconocimiento-No comercial-Sin obras derivadas 2.0 Genérica http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es	Licencia

Segui buscando en la Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO
<http://biblioteca.clacso.edu.ar>

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)
Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (CLACSO)
Latin American Council of Social Sciences (CLACSO)
www.clacso.edu.ar





Por Mg. María Cecilia Zapata

ceciliazapata@gmail.com

Tesis de maestría dirigida por la
Dra. Carla Rodríguez

-Buenos Aires, Enero de 2012-

AGRADECIMIENTOS

Esta tesis es el resultado individual de un trabajo netamente colectivo.

Por eso, quiero agradecer a cada uno de mis compañeros del Área de Estudios Urbanos del Instituto de Investigación “Gino Gernani” de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Sus lecturas, intercambios, aportes y apoyos están reflejados en estas páginas.

Al sustento institucional de este trabajo, la Maestría en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Económicas de la misma universidad y al CONICET.

A cada una y cada uno de los entrevistados de esta tesis, que me ayudaron a abordar –y conocer– esta realidad tan linda que es el Programa de Autogestión para la Vivienda, o mejor dicho, lo que este programa autogestivo construyó y construye día a día en cada uno de ellos. Los compañeros cooperativistas me enseñaron que en la comunión con el otro se construye el colectivo y en esa lucha se consigue lo que se busca. Gracias!

Además, agradezco y dedico este arduo trabajo a la memoria del compañero Fernando Losi, que su mirada y sus aportes han sido invalorable para este trabajo.

A Jimena Navatta, que desde su lugar en la Legislatura porteña, me ha aportados los datos que me permitieron construir el objeto de estudio de esta tesis.

A mis compañeros y, especialmente, amigos (Eze Ávila y Fer Righini) de la Maestría en Administración Pública que desde el primer día soñamos juntos cumplir este objetivo. A Caro Najmias (mi amiga del alma) y Ari García que además de apoyarme en todo, me ayudaron con este trabajo también.

A mis directoras de tesis, que han leído y releído tantísimas veces este escrito y que con sus correcciones y aportes me han orientado en la reflexión. Pero quisiera agradecer especialmente a Carla Rodríguez, directora de esta tesis, pero principalmente, directora (en el otro sentido de la palabra) de mi carrera profesional, porque desde hace años viene orientando mi formación y no tengo más que agradecimiento para con ella.

A mi familia, que siempre me acompaña y me aconseja en este lindo, aunque muchas veces doloroso, proceso de crecer.

A mi compañero, Jor, que me apoya todos los días (¡que no es un dato menor!) y con quien estamos intentando construir el proyecto más complicado de nuestras vidas: una pareja. Ojalá podamos, porque te amo.

Pero especialmente a quienes quiero agradecer y dedicar este trabajo es a mi mamá, Delia, y mi papá, Ricardo. Porque desde el humilde taller artesanal de lámparas y pantallas me enseñaron la importancia de tener una *educación*. Me inculcaron que en el *aprender* voy a encontrar el hábito de *reflexionar*, que en el *reflexionar* voy a encontrar la posibilidad de *elegir*, y en el *elegir* voy a encontrar, ni más ni menos, que mi *libertad*.

Les debo todo lo que soy y los adoro con toda mi alma.

Gracias a todos por acompañarme en este proceso de crecimiento tan intenso.

ÍNDICE DE CONTENIDOS

CAPÍTULO 1: INTRODUCCIÓN.....	7
1.1 Acerca del tema de investigación.....	7
1.2 Preguntas de investigación, objetivos e hipótesis.....	10
1.3 Aspectos metodológicos de la investigación.....	11
1.4 Estructura interna del trabajo.....	16
CAPÍTULO 2: ABORDAJE TEÓRICO Y CONCEPTUAL DE DOS ASPECTOS DE LA POLÍTICA PÚBLICA: LA PROBLEMÁTICA DE VIVIENDA Y LA PARTICIPACIÓN SOCIAL	18
2.1 La relación Estado-Sociedad	18
2.1.1 Teorizando sobre el Estado y las políticas públicas.....	18
2.1.2 La participación social en el diseño y/o ejecución y/o evaluación de políticas públicas.....	23
2.2 La relación Ciudad-Vivienda	26
2.2.1 Conceptualización teórica de la vivienda y la ciudad.....	26
2.3 El problema de la vivienda. Relación entre el Estado y los sectores populares por la producción de la vivienda.....	31
2.3.1 Respuestas populares a la problemática de la vivienda.....	33
2.3.2 Un viejo debate: ¿heteronomía o autonomía como solución al problema de la vivienda?	36
CAPITULO 3: EL DEVENIR DE LA POLÍTICA HABITACIONAL EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES	41
3.1 Diagnóstico de la situación habitacional de la Ciudad de Buenos Aires.....	41
3.1.1 Diagnóstico socio-económico de los hogares de la ciudad.....	47
3.1.2 Caracterización del déficit en la ciudad.....	49
3.2 Transformaciones en la estructura social y urbana de la ciudad.....	53
3.3 Antecedentes y tendencias de la política habitacional	58
3.3.1 Antecedentes y tendencias de la política habitacional desarrollada a nivel nacional con impacto local.....	58
3.3.2 Características y tendencias de la política habitacional implementada en la Ciudad de Buenos Aires. Antecedentes de políticas dirigidas a la producción social del hábitat.....	62
CAPITULO 4: EL PROGRAMA DE AUTOGESTIÓN PARA LA VIVIENDA (LEY 341/00 y 964/03).....	75
4.1 Características y líneas generales del Programa.....	75
4.2 Cambios formales introducidos en la definición del Programa.....	78
4.3 Procedimientos del Programa: su gestión cotidiana.....	85
4.4 Caracterización cuali y cuanti del PAV y el universo de cooperativas de vivienda.....	92
4.4.1 La localización de las operatorias del PAV.....	101
4.4.2 Los Equipos Técnicos Interdisciplinarios y la autogestión.....	103
4.4.3 Análisis Presupuestario del PAV.....	105
CAPÍTULO 5: “LA LUCHA POR UN TECHO SE GANA PARTICIPANDO”	110
5.1 Los orígenes del PAV: el esplendor de la participación (1999-2002)	111
5.1.1 Un contexto habilitante: El proceso de diseño y formulación de la Ley.....	111
5.1.2 La gestión “Jozami”, una época de esperanzas.....	115
5.2 Un giro de 180°: diluyendo el espíritu de la Ley (2002-2007)	122

5.2.1 De la Comisión Municipal de la Vivienda al Instituto de la Vivienda.....	122
5.2.2 La gestión “Selzer”. Creación e implementación del PAV.....	123
5.2.3 La gestión “Freidín” y la implementación de una nueva reglamentación polémica.....	131
5.2.3.1 El cierre del programa a nuevas incorporaciones.	137
5.3 El período macrista (2007- 2010).....	139
5.3.1 La etapa Apelbaum – Abboud: de la paralización a las promesas con buenas intenciones.	139
5.3.2 Balance de la situación actual, perspectivas de futuro.....	149
5.3.2.1 Un balance desde la perspectiva de los actores: transformaciones de las subjetividades y de la política.....	150
 CAPITULO 6: REFLEXIONES FINALES.....	 154
6.1 Un balance del escenario local de implementación	154
6.2 Potencialidades y límites del PAV en clave participativa	157
6.2.1 Reflexionando propositivamente acerca del PAV	164
6.3 Hacia la construcción de nuevos interrogantes.....	167
 FUENTES PRIMARIAS Y SECUNDARIAS	 168
 ANEXO METODOLÓGICO	 178
 ANEXO DOCUMENTAL.....	 191
Documentos normativos.....	191
Documento de organizaciones sociales.....	249

CAPÍTULO 1: INTRODUCCIÓN

1.1 ACERCA DEL TEMA DE INVESTIGACIÓN

La ciudad, como toda producción social y como todo proceso complejo, no es un objeto de sencilla definición. Las definiciones, sin duda, son provisionales y perfectibles, pero no pueden evitarse. En este sentido, en esta tesis, 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 et al., 2007b: 21).

De este modo, la ciudad capitalista es el producto de la interacción compleja y contradictoria de lógicas significativamente diferenciales: a) la lógica de la ganancia –donde la ciudad es objeto y soporte de negocios; b) la lógica de la necesidad –impulsada por aquellos grupos y sectores que no logran procurar sus condiciones de reproducción social en el ámbito de la dinámica mercantil; y c) la lógica de lo público, donde el estado actúa, a través de regulaciones y políticas, proveyendo el sustento para el despliegue de las otras lógicas (Herzer et al., 1994).

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 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 humanos 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 que trajo como consecuencia una profundización de las situaciones de segregación socio-territorial existente (Vio, 2011: 95).

Pero bis a bis a la producción de la ciudad que condujeron los agentes del mercado inmobiliario (de la mano de un Estado 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 et al., 2006).

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 en Francia a fines de los '60 y recuperado a partir de los '90 en América Latina 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.

Ahora bien, nuestro país, en las últimas décadas, estuvo signado por la expansión indomable de este modelo económico neoliberal marcadamente excluyente, que condenó a amplios sectores de la población a la pobreza.

Específicamente en la Ciudad de Buenos Aires, desde mediados de la década del '70, la problemática habitacional evidenció un agravamiento progresivo. Sin embargo, fue recién en la década del '90 que se agudizaron profundamente estos procesos previos de degradación. Con el estallido de la crisis socio-económica y política del 2001, la emergencia socio-habitacional en la ciudad 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 quiebra 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, la Ciudad de Buenos Aires contaba en esa época con casi 10 mil viviendas deficitarias recuperables (casa tipo "B"), más de 7 mil casillas (estas últimas ubicadas principalmente en los barrios denominados "villas") y más de 40 mil hogares porteños habitando en conventillos, inquilinatos y hoteles pensión.

En este contexto, surgieron nuevas estrategias habitacionales y fundiarias 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, et al. 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.

A lo largo de estas décadas, 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 et al., 1995; Catenazzi y Di Virgilio, 2006; Rodríguez, Di Virgilio et al., 2007a y 2007b; Cuenya y Falu, 1997; Acosta y Raspall, 2008).

Szajnberg et al. (2005: 5) señala al año 1989 como un momento de inflexión en materia de políticas públicas, y de tierra y vivienda en particular, ya que se sucedieron una serie de iniciativas estatales, y sus consecuentes instrumentos normativos, que redundaron en un proceso de transformación estructural de la gestión municipal de la ciudad.

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 pudo 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 n°341/00, 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-territoriales¹ de base en la ejecución de la política pública².

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 de la tesis 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.

¹ Se utiliza el término “socio-territorial” en referencia a la dimensión territorial que atraviesa a estas organizaciones. Siguiendo a Pérez (1995: 5), en la dimensión local de lo territorial es posible encontrar actores sociales que se definen por una pertenencia territorial intralocal.

² Si bien al momento de promulgación de la ley ya se ejecutaban políticas públicas que abrían la participación a organizaciones socio-territoriales de base, aún se replicaba un esquema tradicional de gestión de política pública restringiendo dicha participación a la organización de la “demanda”, la canalización del ahorro o para constituir una interlocución mediadora. Recién con la aparición de la ley n° 341/00 se constituye una marcada excepción a la modalidad colectiva de gestión de la política pública, ya que la misma canaliza la asignación de los créditos en organizaciones socio-territoriales de base que puedan constituirse en ejecutoras, o al menos, elegir y controlar directamente al ejecutor.

Se trata de una ley, que aún con sus limitaciones, presentó rasgos novedosos y superadores de los programas vigentes, al reconocer a las organizaciones socio-territoriales como sujetos de crédito y priorizar a los sujetos asociados en organizaciones sociales frente a los postulantes individuales como beneficiarios de los mismos. Adicionalmente, y principalmente, 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.

Los temas generales en los cuales se inscribe esta tesis entonces son las políticas públicas habitacionales promotoras del cooperativismo autogestionario de vivienda como forma de producción social del hábitat y como modalidad de ejercicio del derecho a la ciudad, y la participación de los sectores sociales vulnerados en la implementación de políticas públicas.

1.2 PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN, OBJETIVOS E HIPÓTESIS.

Algunas de las *preguntas* que guiaron el proceso de investigación que aquí se presenta emergieron como cuestionamientos a partir de un primer acercamiento a la literatura sobre el marco referencial citado en el apartado anterior.

Estas preguntas giraron alrededor de la problematización del espacio brindado a la participación social en la implementación del PAV en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, interrogándolo como espacio canalizador del ejercicio de un derecho. En este sentido, estos interrogantes fueron:

¿Qué características asumió el ciclo de vida del Programa de Autogestión para la Vivienda en la Ciudad de Buenos Aires? ¿Cómo se tradujeron los lineamientos generales del Programa en la implementación y evaluación del mismo? ¿Es posible rastrear diferencias entre las distintas gestiones de gobierno que estuvieron al frente del IVC y a cargo de la ejecución del Programa?

¿Qué tipo de relación estado-sociedad se construyó en el marco del ciclo de vida del Programa de Autogestión para la Vivienda en la ciudad? ¿Cómo participan/ron las cooperativas de vivienda y las organizaciones de las cuales son parte en la formulación, implementación y evaluación del Programa? ¿Qué modalidades asumió esa participación? ¿Existieron variaciones en el tiempo? ¿Es posible rastrear rupturas en función de las distintas gestiones de gobierno?

¿Qué promovió o desalentó la participación de las cooperativas de viviendas y las organizaciones sociales en la formulación, implementación y/o evaluación del Programa? ¿En qué medida la participación de las organizaciones sociales en este programa implicó un ejercicio pleno del derecho a la ciudad?

El *objetivo general* de esta tesis 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 n°964/03)³, 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 (2000-2011).

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

³ El particular interés por el Programa de Autogestión de Vivienda implementado mediante la Ley N°341/00 y su modificatoria Ley N°964/03 en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Bs. As. 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.

- 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 Programa⁴, 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 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 política⁵ 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.

1.3 ASPECTOS METODOLÓGICOS DE LA INVESTIGACIÓN.

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

⁴ 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 y 2010-2011, Omar Abboud (Jefatura de Mauricio Macri).

⁵ Se entiende por “intencionalidad política” a la realización de un conjunto de acciones (dotadas de sentido) relacionadas a la conquista y el ejercicio del poder para la construcción de un orden social deseado según la idea (o postura ideológica) de quienes las realizan.

La estratégica metodológica que se desarrolló fue de tipo *cualitativa*; es decir, “un multimétodo focalizado, que involucra un acercamiento interpretativo y naturalista a su objeto de estudio” (Denzin-Lincoln, 1994: 2).

El propósito del trabajo fue captar e interpretar la realidad tal como fue experimentada, 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: 3,4), motivo por el cual se recolectó y analizó 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.

Ahora bien, siguiendo a Barreto (et al.; 2010: 22), abordar la problemática de vivienda y/o hábitat desde un enfoque sectorial supone una concepción de la realidad que tiene como base la descomposición y simplificación de los problemas de la misma, obteniendo resultados insuficientes para comprender y actuar sobre los problemas de las sociedades y, específicamente, los vinculados al campo habitacional. El autor plantea que una conceptualización sectorial del problema no tiene en cuenta cómo la vivienda y el hábitat se relacionan, retroalimentan y contribuyen a las condiciones de vida de los hogares. Contrariamente, adoptar la perspectiva de la complejidad y/o multidimensionalidad, significa asumir el reconocimiento de procesos cuyas dinámicas se relacionan y constituyen la base para la definición de diferentes escalas y niveles de abordaje de los problemas.

Este reconocimiento de la complejidad del problema habitacional en la ciudad reclamó una aproximación al objeto de estudio desde la complementación de las distintas fuentes de información, miradas y discursos que sobre una misma “cosa” tienen los diversos actores que forman parte de ella, en la medida que cada una expresa una de las múltiples percepciones e interpretaciones posibles y algunos de los múltiples intereses en juego. Desde esta concepción fue que cobraron especial interés todos los relatos y/o discursos, ya sean institucionales, técnicos o de otra índole, y muy especialmente el de los destinatarios de la política pública habitacional bajo estudio.

Retomando esta idea y siguiendo los lineamientos de García (2006) citado por Barreto (et al.; 2010: 25) acerca de la importancia de distinguir niveles de análisis y reconociendo que cada nivel tiene dinámicas y actores diferentes, se establecieron tres niveles de procesos y análisis en la investigación de esta tesis:

- Un primer nivel vinculado con la política habitacional local que fue aplicada en la Ciudad de Buenos Aires. Entendiendo a la política habitacional local como un conjunto de lineamientos, objetivos y fines que, en algunos casos, son producto de la interacción entre agentes políticos, económicos y/o sociales en el nivel superior del Estado local; a partir de los cuales, el gobierno, desde una determinada orientación política, estructuró un marco normativo de actuación, una organización administrativa, un esquema de financiamiento, etc., para intervenir en el campo habitacional con diferentes finalidades;
- Un segundo nivel vinculado con la operacionalización de la política habitacional local expresada principalmente en los programas que definieron los procedimientos de actuación. Específicamente en este trabajo investigativo, el Programa de Autogestión para la Vivienda normado por la Ley n°341/00, y su modificatoria, la Ley n°964/03 (el Programa determina fines,

objetivos, medios y procedimientos por los cuales la administración organizó las acciones específicas de la política habitacional, especificando órganos de implementación, tipos de actuaciones a realizar, destinatarios, recursos, etc.); y

- Un tercer nivel referido a las operatorias y/o proyectos llevadas adelante por las cooperativas de vivienda enmarcadas en el PAV, de acuerdo a las particularidades de cada una de ellas (específicamente el medio por el cual se concretan territorialmente las soluciones previstas por el Programa).

El trabajo investigativo que se desarrolló en esta tesis aborda, básicamente, el nivel 1° (someramente) y el nivel 2° (en profundidad); esperando poder ahondar en el nivel 3 de análisis en futuras investigaciones⁶.

Ahora bien, teniendo en cuenta los objetivos de investigación, los datos que se recabaron se vinculan con las características que asumió el Programa de Autogestión para la Vivienda a lo largo de su ciclo de vida en clave participativa, prestando especial atención a si hubo algún tipo de variación con los gobiernos de turno (área de la que depende, objetivos y resultados esperados de la política, presupuesto adjudicado, principales líneas de acción y prestaciones, áreas de intervención, población objetivo, espacio de participación social, etc.). En este sentido, los datos necesarios provinieron tanto de fuentes de información secundarias como primarias.

En vistas a identificar y caracterizar la trayectoria y el devenir de la implementación del Programa, se acudió a la utilización de datos derivados de fuentes secundarias, a fin de obtener un mapeo general de qué es lo que ocurrió con su ejecución a nivel territorial: bibliografía sobre el tema, informes técnicos (diagnósticos institucionales, informes de gestión, memorias anuales de organismos públicos, etc.), documentos de políticas, programas y proyectos, informes sobre cobertura e impacto de programas, informes de auditorías, informes legislativos, versiones taquigráficas de reuniones celebradas en la Legislatura porteña, actas de reuniones celebradas en el Instituto de la Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires, artículos periodísticos (diarios y revistas), información tomada de páginas de Internet (páginas institucionales de organismos públicos, organizaciones sociales, etc.), convenios para la implementación de programas y proyectos, leyes que regulen los programas por ser ejecutados o en ejecución, información estadística, presupuestaria, etc. casi todos de acceso público.

Con el fin de profundizar en las características que asume la articulación entre el PAV y las tramas socio-organizativas de las cooperativas de vivienda beneficiarias, la información secundaria fue complementada con testimonios provenientes de entrevistas en profundidad que se realizaron a actores gubernamentales (funcionarios y ex-funcionarios que tuvieron algún tipo de participación en el ciclo de vida del programa) y sociales (cooperativistas, referentes de organizaciones sociales e integrantes de equipos técnicos interdisciplinarios –ETI-⁷) y

⁶ En función de lo expuesto, se considera importante aclarar entonces, que en el desarrollo de este Programa los beneficiarios tienen dos tipos de participación analíticamente diferenciables. Un tipo de participación vinculada a la implementación del Programa desde el IVC (desde la perspectiva de una política pública habilitante de canales de participación ciudadana) –el nivel 2 identificado- y otro tipo de participación que se desarrolla hacia el interior de cada operatoria/organización social y que depende estrictamente de la modalidad de funcionamiento de cada organización –el nivel 3 identificado-. En esta investigación interesa poner el foco en el primero de estos tipos de participación, esperando poder avanzar en el abordaje de los procesos participativos intra-organización en algún futuro trabajo investigativo.

⁷ Para llevar adelante el proceso de autogestión de la construcción de las viviendas, cada cooperativa de vivienda cuenta con un Equipo Técnico Interdisciplinario -ETI- que tiene por objetivo brindarle a la cooperativa la apoyatura profesional necesaria para encarar sus proyectos constructivos y autogestivos en distintos niveles (Arquitectónico, Social y Administrativo-Legal).

observaciones participantes⁸ y no participantes en reuniones realizadas entre cooperativistas y de éstos con funcionarios del estado local.

En función de los objetivos que guiaron la tesis, el proceso de investigación se organizó en tres instancias investigativas que, como se especificó anteriormente, siguiendo el modelo de investigación interactivo de Maxwell (1996), todas las etapas de diseño e investigación estuvieron interrelacionadas. Por esto, se fue construyendo, recolectando y analizando los datos de modo casi simultáneo a fin de perfeccionar el diseño de investigación y los instrumentos de recolección a medida que se fueron utilizando.

La primera de estas instancias correspondió a un trabajo de gabinete basado en la realización de un relevamiento bibliográfico y de información proveniente de fuentes secundarias que permitió recuperar aspectos macro-estructurales y micro-sociales vinculados al objeto de estudio. A la vez, se obtuvo un primer acercamiento al mismo con el fin último de caracterizarlo tanto a nivel nacional como local y de rastrear la manera en la que se gestionó el Programa, las rupturas y continuidades del ciclo de vida, las características que asumieron las distintas operatorias y el impacto en la problemática habitacional.

Luego, en una segunda instancia de investigación, la referida al trabajo de campo, y en función del trabajo de gabinete realizado, se efectuaron cinco actividades:

1º) Se confeccionaron los instrumentos de recolección de datos primarios (2 guías de entrevistas semi-estructuradas: una dirigida a agentes estatales involucrados en la gestión de la Ley N°341/964 y otra a personas integrantes de cooperativas de viviendas beneficiarias del Programa, dirigentes de las organizaciones socio-territoriales de pertenencia y cuadros técnicos involucrados en los casos) (Ver modelos de guías en Anexo Metodológico). A fin de poner a prueba estos instrumentos y perfeccionarlos, en un primer momento se acudió a la realización de entrevistas no estructuradas, o poco estructuradas con el objeto de explorar el campo. A medida que el trabajo fue avanzando y emergieron los diversos temas y dimensiones, se formuló una guía semi-estructurada con preguntas abiertas. Esta decisión metodológica se basó en la necesidad de lograr un equilibrio entre la mayor comparabilidad posible de los datos obtenidos de las entrevistas y que el entrevistado pueda explayarse en su discurso pudiendo el entrevistador indagar sobre temas surgidos en el momento. La entrevista semi-estructurada nos permitió "...captar la percepción subjetiva del encuestado,... recoger el punto de vista de éste respecto del tema en cuestión. Las respuestas expresan verbalmente: i) la dimensión o perspectiva desde la cual el tema es abordado; ii) las orientaciones u opiniones respecto del mismo; y iii) la variedad de matices que podrían potencialmente hallarse" (Sautú, 2002: 3).

2º) Se seleccionaron los entrevistados a partir de un muestreo teórico no probabilístico de casos. Dado que algunas de las entrevistas en profundidad debieron ser realizadas a actores que desempeñaron, o que actualmente desempeñan, roles claves en la función pública local, el rastreo, la coordinación y la realización de las mismas implicó un trabajo de seguimiento e insistencia bastante arduo; pero con resultados fundamentales para el desarrollo del proceso investigativo. Las entrevistas fueron concertadas bajo reserva de la identidad de los entrevistados, por lo que se referencia a los mismos reemplazando sus nombres por números, de modo que el lector pueda seguir las opiniones vertidas por un mismo entrevistado y, a la vez, se preserve el principio de anonimato acordado. El tamaño de la muestra se definió en el transcurso de la investigación mediante la utilización de un criterio de saturación teórica⁹.

⁸ La observación fue participante en las reuniones realizadas entre cooperativistas, ya sea de una misma cooperativa o de cooperativas distintas, y dicha participación estuvo vinculada estrictamente con el pedido de los participantes que colabore con la coordinación de la reunión y tome nota de lo sucedido para luego ser remitido por mail a los mismos.

⁹ "Saturación significa que ninguna información adicional se hallará por la cual el sociólogo pueda desarrollar propiedades de la categoría. Según ve ejemplos similares una y otra vez el investigador adquiere confianza empírica

3º) Se realizaron 21 entrevistas en profundidad semi-estructuradas a actores seleccionados con el fin de reconstruir el ciclo de vida del PAV en las distintas fases y numerosas gestiones de gobierno, identificar los espacios de participación, los factores que alentaron y/o desalentaron al mismo y las continuidades y rupturas existentes entre las distintas gestiones de gobierno (Ver Fuentes Secundarias y Primarias – Entrevistas en Profundidad Semi-estructuradas realizadas).

4º) Se realizaron observaciones participantes y no participantes en reuniones inter e intra cooperativas y de cooperativas con representante del estado local, con el propósito de rastrear los modos de participación de las cooperativas en el Programa. La recolección de la información obtenida se realizó mediante la utilización de un diario de campo o cuaderno de notas en el cual se escribieron las impresiones de lo vivido y observado, para organizarlas y procesarlas posteriormente (Ver Fuentes Secundarias y Primarias – Observaciones participantes y no participantes realizadas).

5º) Se confeccionó una matriz de datos con toda la información proveniente de datos primarios y secundarios que permitiera una caracterización exhaustiva de cada una de las organizaciones socio-territoriales del base que participan del Programa con el fin de mapear las características del universo de organizaciones beneficiarias y, en consecuencia, el estado de situación actual (a diciembre de 2011) del Programa.

La última instancia investigativa fue el análisis de los datos, consistente en una combinación de diferentes técnicas que prepararon la información construida en las instancias anteriores a fin de poder interpretarla. La estrategia de análisis de los datos provenientes de fuentes secundarias y de las notas tomadas de las observaciones participantes y no participantes fue el análisis de contenidos ya que “...es una técnica para estudiar y analizar la comunicación de una manera objetiva, sistemática y cuantitativa. Krippendorff (1982) extiende la definición de análisis de contenido a una técnica de investigación para hacer inferencias válidas y confiables de datos con respecto a su contexto” (Berelsen, 1952 en Hernández Sampieri R., Fernández Collado C. y Baptista L. P., 1998: 293). Mediante un proceso de codificación, las características relevantes del contenido de los documentos fueron transformadas en unidades que permitan su descripción y análisis. Luego, esta información fue complementada con los resultados obtenidos del análisis de las entrevistas en profundidad.

En función de procesar los datos obtenidos en el trabajo de campo, se utilizó como estrategia la categorización, la cual tuvo como meta analizar los datos y reorganizarlos en categorías que faciliten la comparación de los mismos (Maxwell, 1996: 13).

La principal estrategia de categorización que se utilizó fue la codificación, la cual comenzó con la elaboración de un sistema de categorías inferido inductivamente a partir de los datos y la asignación de códigos a temas emergentes. En este proceso se fueron categorizando los datos, con la ventaja de poder interpelar a los mismos de una manera exhaustivamente. La sistematización y análisis de los datos se realizó a partir de un análisis temático.

Este tipo de análisis involucra tres etapas: lectura sistemática y familiarización con las transcripciones de las entrevistas, las notas de campo y el material proveniente de fuentes secundarias; desarrollo de temas y elaboración de núcleos temáticos según importancia, significado y conexión; y organización y comparación constante de los resultados y evaluación de las conclusiones (Sautú, 1999: 52). Esta estrategia permitió interpelar exhaustivamente los datos.

en que una categoría está saturada... Se alcanza la saturación teórica mediante la conjunta recolección y análisis de los datos...” (Glasser-Strauss, 1967: 23). Esto implica entonces que con el progreso del trabajo de campo, se fue produciendo la saturación de los conceptos y contenidos formulados en las entrevistas, llegando al punto en el que ya no se obtenía información nueva relevante para el objeto de estudio. En ese momento, se tomó la decisión metodológica de interrumpir el proceso de recolección de datos para pasar a la siguiente instancia de investigación.

A medida que se iba progresando en el desarrollo de estas instancias investigativas, se fue articulando y escribiendo este manuscrito.

1.4 ESTRUCTURA INTERNA DEL TRABAJO.

La estructura en la que se organiza esta tesis consta de 6 capítulos, la bibliografía utilizada y los anexos (metodológico y documental).

El *capítulo 1* introduce la problemática y las principales coordenadas del marco conceptual, desarrolla los objetivos general y específicos, formula las hipótesis y se realizan consideraciones metodológicas vinculadas con el proceso investigativo.

El *capítulo 2*, desarrolla el abordaje teórico y conceptual de la política habitacional orientada a la producción social del hábitat, profundizando en la relación Estado-Sociedad y la relación Ciudad-Vivienda. En cuanto a la primera relación planteada, se repasan abordajes teóricos sobre el Estado, las políticas sociales como instrumentos de acción del Estado, y en particular las políticas habitacionales. A su vez, se analiza conceptualmente la participación social en los procesos de diseño y/o ejecución y/o evaluación de políticas públicas.

En cuanto a la segunda relación, se aborda conceptualmente a la ciudad, la vivienda y el hábitat (y la tensión que existe entre estos conceptos) y se explora la concepción de producción social del hábitat desde distintas posturas teórica a fin de fijar posición respecto al concepto. Por último se aborda un recorte particular de la temática autogestionaria y cooperativista, como formas de producción, reproducción y supervivencia en la ciudad por parte de los sectores de menores ingresos.

El *capítulo 3* inicia con una caracterización de la situación habitacional de la Ciudad de Buenos Aires (contextualizada en el marco geográfico del Gran Buenos Aires), la composición del déficit de la ciudad y una identificación de la población en términos socioeconómicos. Continúa con una sucinta caracterización general de las transformaciones sociales y urbanas que sufrió la Ciudad de Buenos Aires y un recorrido teórico por los antecedentes y las tendencias de las políticas habitacionales de la ciudad, desde una perspectiva histórica, con el fin de contribuir a una contextualización del escenario en el que inserta la Ley 341/964 y el PAV.

El *capítulo 4* de la tesis presenta, en términos formales, las características y líneas generales que asumió el Programa de Autogestión para la Vivienda reglamentado por las leyes 341/964, a lo largo de las distintas gestiones de gobierno, los cambios formales que se le introdujeron, la localización de las operatorias del PAV, un análisis presupuestario del ciclo de vida del Programa y su estado de situación a diciembre de 2010.

El *capítulo 5*, analiza transversalmente al Programa de Autogestión para la Vivienda bajo la lupa de la variable participación. En este sentido, este apartado se divide en tres momentos que pueden identificarse como etapas del programa:

- La etapa de formulación, promulgación y sanción de la Ley 341 y del PAV y los primeros años de implementación del programa (Que abarca una gestión de gobierno de la CMV);
- La etapa de “auge” en la implementación del programa (que abarca dos gestiones de gobierno del IVC); y
- La etapa de implementación macrista del programa (que abarca a otras dos gestiones de gobierno).

El *capítulo 6* aborda e integra los resultados de la tesis y concluye en una relectura de las hipótesis de investigación en clave interpretativa. Para esto se realiza un balance del escenario local y se reflexiona sobre las potencialidades y límites del Programa de Autogestión para la Vivienda en

clave participativa. Adicionalmente, a modo de aporte para los actores y/o sectores involucrados al PAV, se plantean mejoras necesarias del programa y de implementación a fin que sus resultados habiliten el cumplimiento de un derecho humano: el derecho a la ciudad, a una vivienda digna y a un hábitat adecuado a los sectores de menores recursos de la Ciudad de Buenos Aires.

Por último, se incluye un apartado con las *fuentes secundarias y primarias* utilizadas para la conceptualización y teorización de la temática abordada y las fuentes de información que se utilizaron para la construcción del objeto de estudio; un *anexo metodológico* que aporta mayores detalles sobre la estructura metodológica de la investigación; y un *anexo documental* con normativas y documentos vinculados con el Programa de Autogestión para la Vivienda.

CAPÍTULO 2: ABORDAJE TEÓRICO Y CONCEPTUAL DE DOS ASPECTOS DE LA POLÍTICA PÚBLICA: LA PROBLEMÁTICA DE VIVIENDA Y LA PARTICIPACIÓN SOCIAL

En este capítulo se realiza un abordaje teórico-conceptual de la política habitacional orientada a la producción social del hábitat, profundizando en la articulación Estado-Sociedad, la relación Ciudad-Vivienda y la relación entre el Estado y la producción de vivienda. En cuanto a la primera relación planteada, se repasan abordajes teóricos sobre el Estado, las políticas sociales como instrumentos de acción del Estado, y en particular las políticas habitacionales. A su vez, se analiza conceptualmente la participación social en los procesos de diseño y/o ejecución y/o evaluación de políticas públicas.

En cuanto a la segunda relación, se aborda conceptualmente a la ciudad, la vivienda y el hábitat y se explora la concepción de producción social del hábitat desde distintas posturas teóricas a fin de fijar posición respecto a estos conceptos. Además, se aborda históricamente el cooperativismo de vivienda y se lo conceptualiza teóricamente y se realiza un recorte particular de la temática autogestionaria y cooperativista, como formas de producción, reproducción y supervivencia en la ciudad por parte de los sectores de menores ingresos.

Por último, se pone en tensión teórica la relación que existe entre el Estado y la producción de vivienda abordando un debate clásico entre “planificación centralizada” y “autoconstrucción” en la vivienda y se polemiza con este enfoque desde la perspectiva autogestionaria.

2.1 LA RELACIÓN ESTADO-SOCIEDAD

2.1.1 Teorizando sobre el Estado y las políticas públicas.

O'Donnell (1977: 2) entiende por estado al componente específicamente político de la dominación en una sociedad territorialmente delimitada; y dominación (o poder) a la capacidad, actual y potencial, de imponer regularmente una voluntad sobre otros. La dominación es una modalidad de vinculación entre los sujetos sociales que por definición es asimétrica y desigual. Esta relación de desigualdad surge de un control diferencial que existe en la sociedad de determinados recursos, como los medios de coerción física, los recursos económicos y los recursos de información y conocimientos científico-tecnológicos. Esta distribución asimétrica de los recursos de dominación, argumenta el autor, se debe a una articulación desigual (y contradictoria) de la sociedad en clases sociales. En un estado capitalista, la principal (aunque no exclusiva) relación de dominación -asimétrica y desigual- es la relación de producción entre el capitalista (como dueño de los medios de producción) y el trabajador asalariado (como no propietario de los mismos, aunque sí de su fuerza de trabajo), en tanto relación de clase; mediante la que se produce la apropiación del valor del trabajo de una clase por otra. Sin embargo, esa apropiación no es simplemente una relación de desigualdad. Es un acto de explotación, lo cual implica que es también una relación inherentemente conflictiva y contradictoria, independientemente de que sea o no reconocida como tal por los sujetos sociales. En esta relación de explotación el estado es un aspecto de esta relación social, es parte intrínseca y constitutiva de la relación de producción capitalista. En este sentido, el estado surge como un tercer actor social mediante sus instituciones, actuando como garante de las relaciones de dominación (incluso las relaciones dominantes de producción).

Ahora bien, si el Estado es el *garante* de las relaciones de producción, entonces lo es de ambos sujetos sociales que se constituyen en tales mediante esas relaciones. El Estado es el garante de la existencia y reproducción de la burguesía y del trabajador asalariado como clases, ya que ello está implicado necesariamente por la vigencia y reproducción de aquella relación social. Esto

entrañaría -lógica y prácticamente- que en ciertas instancias el Estado sea protector de la segunda frente a la primera, pero no como árbitro neutral, sino para reponerla como clase subordinada que debe vender fuerza de trabajo y, por lo tanto, reproducir la relación social en la que el Estado es garante. Consecuentemente, el Estado es la expresión de un interés más general que el de los sujetos sociales de cuya relación emana, encarna una racionalidad “*trascendente*”, un “*interés general*” por encima de los intereses particulares. Esa externalidad aparente permite que el estado capitalista no sea directamente una propiedad de clase (de los capitalistas), sino que consagra la igualdad formal de los sujetos frente a este “tercero” que, escindido, regula sus relaciones (O’Donnell, 1977: 8).

Retomando, por lo tanto, a Oszlak (2001: 5), la formación del estado es un aspecto del proceso de definición y construcción de una vida social organizada, que conforma un orden cuya especificidad depende de circunstancias históricas complejas. Sin embargo, este orden social no es simplemente la yuxtaposición de elementos que confluyen históricamente y se engarzan de manera unívoca. Por el contrario, el patrón resultante depende de los problemas y desafíos que el propio proceso de construcción social encuentra en su desarrollo histórico, configurando así la cambiante *agenda* del estado. La agenda estatal representa el “espacio problemático” de una sociedad, el conjunto de cuestiones no resueltas que afectan a uno o más de sus sectores y que, por lo tanto, constituyen el objeto de la acción del estado. Las políticas que éste adopte son, en el fondo, tomas de posición de sus representantes e instituciones frente a las diversas opciones de resolución que esas cuestiones vigentes admiten.

En este sentido, 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 ésta “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.

Ahora bien, la “resolución” de una cuestión, dicen los autores, puede implicar su desaparición como tal, sin implicar necesariamente que esto haya ocurrido porque haya sido “solucionada” en un sentido sustantivo. Puede haber sido resuelta porque otros problemas más visibles han monopolizado la atención de las partes anteriormente interesadas o porque se ha concluido que nada puede hacerse con ella o porque el sector social que la planteaba ha sido reprimido, eliminado de cualquier otra forma, desposeído de los recursos que le permitieron en su momento imponer la cuestión ante la oposición de otros actores. Consecuentemente, para los autores, la toma de posición implicada por una política estatal puede ir desde intentos de solución “sustantivo” hasta la coerción física de quienes la plantearon; ambos pueden ser casos de “resolución”.

De aquí 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. Su intervención, dicen los

autores, supone "tomar partido" respecto de esta última, sea por acción u omisión. Una toma de posición activa puede implicar desde iniciar la cuestión y legitimarla, a acelerar algunas de sus tendencias, moderar otras o simplemente bloquearla. En los casos de omisión caben también diferentes posibilidades: el Estado puede haber decidido esperar a que la cuestión y la posición de los demás actores estén más nítidamente definidas, dejar que se resuelva en la arena privada entre las partes involucradas o considerar que la inacción constituye el modo más eficaz de preservar o aumentar los recursos políticos del régimen. Puede así imaginarse una multiplicidad de situaciones en las que el Estado -a través de diversos aparatos e instancias- decide insertarse (o no) en un proceso social, en una etapa temprana o tardía de su desarrollo, con el objetivo de influir sobre su curso asumiendo posiciones que potencialmente pueden alterar la relación de fuerzas de los actores involucrados en torno a la cuestión, incluyendo el propio Estado (Oszlak y O'Donnell, 1981: 17).

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 objetiva del sistema de relaciones sociales sobre el que repercuten. Por ende, es necesario considerar a la política pública en el marco de emergentes cuestiones que son portadoras de una historia, un desarrollo y una resolución. Es en la historia de estas cuestiones que las políticas públicas adquieren sentido y explicación (Oszlak y O'Donnell, 1981: 11).

Por añadidura, y profundizando en las características de la política pública, Tamayo Saenz (1997: 2) considera a la misma como el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno nacional o local para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios.

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, los procesos de reforma del Estado¹⁰ desarrollados en las últimas décadas en Argentina modificaron la correlación de fuerzas, el alcance y el modo de intervención estatal. Esto implicó una redefinición de los roles y prioridades del estado, dando lugar a un proceso de transformación de la relación Estado-Sociedad-Mercado que se dio en el marco de profundos cambios desarrollados en el capitalismo como sistema de producción y organización social.

Mientras en el país se afianzaba el proceso de industrialización por sustitución de importaciones (modelo ISI) durante un largo y heterogéneo período que culminaría hacia mediados de la década del '70, "los treinta años gloriosos" ofrecieron un panorama internacional que Coriat (1994) caracterizó como la etapa de "mundialización". Esta etapa se desarrolló desde final de la segunda guerra mundial hasta alrededor de los años '70. Es la época en que hubo un permanente aumento

¹⁰ Por procesos de reforma del Estado se refiere tanto a lo que se denominó primera reforma como segunda reforma del Estado.

del PBI mundial, como consecuencia del significativo crecimiento en las economías centrales. Se aceptaba que el Estado cumplía un rol importante en dar apoyo y dinamismo a dicho incremento. El debate se limitaba al grado de intervención estatal, ya que no estaba en discusión la necesidad del mismo. Sin embargo, durante de década del '70 y principios de los '80, coincidente con los shocks petroleros, se puso en cuestionamiento el régimen de acumulación taylorista-fordista que hasta ese entonces había dado respuestas satisfactorias a las necesidades del sistema capitalista, pero que empezaba a encontrar sus límites económicos, técnicos y sociales.

Este contexto internacional impactó a nivel nacional con la implantación de un nuevo modelo de país, a mediados de los años '70, poniendo fin al modelo de sustitución de importaciones¹¹. La respuesta frente al agotamiento del modelo no fue la de avanzar en el sentido de aprovechar los acervos tecnológicos acumulados en la etapa anterior, recreando el dinamismo industrial previo, sino realizar una reforma estructural asociada a la apertura de la economía (Kosacoff, 1993). Lo que se buscó, a partir de 1976, fue el inicio de un proceso de reconversión productiva basada en tres ejes fundamentales: la privatización de empresas públicas productoras de bienes y prestadoras de servicios; modificaciones profundas en el rol que la sociedad asigna al Estado; y la desregulación de ciertos mercados y de la economía en general¹².

En este sentido, se configuró una nueva forma de relación y articulación del estado con la sociedad en su triple relación, en la funcional o la división del trabajo (de qué debe ocuparse el Estado), en la material o de la distribución del excedente social (cuánto le cuesta a quién) y en la de la dominación o correlación de poder (quién decide de qué hay que ocuparse) (Oszlak, 2001: 7). De ésta manera, Oszlak (2001: 30) señala que la antigua matriz estado-céntrica fue dando paso a un modelo donde el mercado comenzó a actuar como principal regulador de las relaciones sociales. Tales cambios se evidencian en el diseño y la implementación de las políticas públicas, puesto que influyen en los contenidos o las temáticas que ingresan a la agenda estatal (y cómo lo hacen), en las formas de resolución y en tipo de soluciones.

Por aquellos años entonces, el estado comenzó a retirarse del sistema productivo como productor directo de bienes y servicios y abandonó su política de otorgamiento de subsidios directos al consumo y a la producción. Estas medidas se profundizaron, por "recomendación" del Consenso de Washington, con la sanción de las Leyes de Reforma del Estado y de Emergencia Económica (n° 23.696 y 23.697 respectivamente) a principios de la década del '90. A partir de estas Leyes se inauguró el "nuevo orden administrativo" que básicamente redefine las relaciones de interacción entre el sector privado y el sector público e impone restricciones a las funciones del Estado de Bienestar.

Entre las principales reformas implementadas durante estos años se apeló a la descentralización, como modalidad de traspaso de responsabilidades de gestión a los gobiernos subnacionales; a la privatización, que procuró el traslado a empresas privadas (y en muchos casos, a empresas estatales trasnacionales) la función de provisión de los principales servicios públicos; a la desregulación, que significó la supresión o vaciamiento de algunos organismos reguladores de la actividad socio-económica; y la terciarización de servicios que implicó que muchas empresas deban proveerse de insumos y servicios directamente en el mercado (antes suministrados por unidades operativas propias) (Oszlak, 1999). Éste es el perfil del Estado que se modeló en los años del "Consenso de Washington". Pero no sólo se redujeron las funciones atribuidas al Estado nacional, también se limitó su capacidad de actuar con eficacia en aquellas áreas que sí quedaron bajo su jurisdicción. Esta debilidad del aparato estatal se reflejó en procesos de creciente

¹¹ Estas dificultades incluían aspectos relacionados con la propia organización industrial -escala de plantas muy reducidas, falta de subcontratación y proveedores especializados, escasa competitividad internacional, etc.- y con el funcionamiento macroeconómico de la economía -fuertes transferencias de ingresos, saldos comerciales externos deficitarios-.

¹² Este cambio de modelo de país se logró mediante la implantación de una cruenta dictadura militar que procuró implementar estas medidas mediante un proceso de disciplinamiento de los distintos actores sociales.

exclusión social, y en las fuertes dificultades del Estado para ejercer su rol político de articulador de las distintas esferas de la sociedad.

Pero según Rofman (2007: 3), también es importante remarcar el cambio en las orientaciones de las organizaciones de la sociedad civil hacia el estado, ya que se han ido desplazando desde la histórica posición de cuestionamiento de la autoridad estatal y/o articulación de demandas hacia el sector público, hacia exigencia de mayor participación al interior de las políticas estatales. Citando a Martínez Nogueira (2001 en Rofman, 2007: 3), la autora plantea que en el campo de la sociedad se reorganizan los actores, pasando de la “confrontación a la asociación”, al compás de las propuestas de incorporación en las decisiones y en la gestión que realiza el sector estatal. De movimientos sociales organizados en torno a la identidad, a la autonomía y a las demandas del Estado, desde un lugar de exterioridad, algunos de ellos se van convirtiendo en socios “parteneires” del proceso de gestión de las políticas públicas.

Sin embargo, el perfil del estado delineado en los '90 comenzó a ser cuestionado a finales de esa misma década en distintos países de América Latina (Abal Medina, 2006: 123). La crisis argentina de 2001 y principio de 2002, marcó un cambio en el rol desempeñado antiguamente por el Estado, iniciando un proceso de recuperación de algunas de sus funciones fundamentales. Esta reconstrucción del Estado y del régimen político se hizo visible, según Abal Medina (2006: 128) a partir del fortalecimiento del aparato estatal en todos sus aspectos (la burocracia, la capacidad administrativa, los marcos regulatorios) y en los mecanismos de control y participación ciudadana que, en forma conjunta, fomentaron el ejercicio de la ciudadanía con mayor intensidad. No obstante, este punto de inflexión no significó un cambio en el patrón de acumulación ni en la forma estatal, de tal magnitud que permita perfilar la emergencia de una nueva forma del estado. Grotola y Kandor (s/d) postulan que si bien con la post-crisis comenzó una mayor intervención estatal, ello no implicó una drástica reversión de la reforma estatal de los noventa, sino más bien, un conjunto de intervenciones pragmáticas ad-hoc¹⁵.

Pero en paralelo a estos proceso de transformación del Estado, la oleada neoliberal de los años '80, trastocó la vida de los sectores populares al disolver y descomponer sus formas de producción y reproducción territorial y simbólica, configurando *nuevos movimientos sociales* (distinto del viejo movimiento sindical) (Zibechi, 2003), como los Sin Tierra y seringueiros en Brasil, indígenas ecuatorianos, neozapatistas, guerreros del agua y cocaleros bolivianos y desocupados argentinos (piqueteros, empresas recuperadas, cooperativas, entre otras). Según Sousa Santos (2001) al contrario de lo que se dio con el dúo marshalliano ciudadanía-clase social en el período del capitalismo organizado, los protagonistas de estos nuevos movimientos sociales no son las clases sociales, sino que son grupos sociales, a veces mayores, a veces menores que las clases, con contornos más o menos definidos en función de intereses colectivos y a veces localizados territorialmente. Las formas de opresión y de exclusión contra las cuales luchan no pueden, en general, ser abolidas con la mera concesión de derechos, como es típico de la ciudadanía; exigen una reconversión global de los procesos de socialización y de inculcación cultural y de los modelos de desarrollo, o exigen transformaciones concretas, inmediatas y locales, exigencias que van más allá de la mera concesión de derechos abstractos y universales. En este sentido, estas nuevas organizaciones sociales representan la afirmación de la subjetividad frente a la ciudadanía. La emancipación por la que luchan no es solamente política sino, ante todo, personal, social y cultural. Las luchas en que se traducen se pautan por formas organizativas (democracia participativa) diferentes de las que precedieron a las luchas por la ciudadanía (democracia representativa). Estas luchas se dan en un marco de politización de lo social, de lo cultural, e incluso de lo personal, abren un inmenso campo para el ejercicio de la ciudadanía y su redefinición y revela, al mismo tiempo, las limitaciones de la ciudadanía de extracción liberal,

¹⁵ Por ejemplo, re estatización del Correo Argentino y de la provisión del servicio de agua potable y cloacas del Gran Buenos Aires, creación de Energía Argentina Sociedad Anónima (ENARSA), restricciones temporarias sobre las exportaciones de carne, acuerdos de precios, etcétera.

incluso de la ciudadanía social, circunscrita al marco del estado y de lo político por él constituido. Por lo que estos nuevos movimientos sociales exigen la construcción de una nueva relación con el Estado; pues sino las reivindicaciones globales-locales siempre acaban por traducirse en una exigencia hecha al Estado y en los términos en que el Estado se sienta ante la contingencia política de tener que darle respuesta.

En este sentido, García Linera (2010:3) retoma el concepto de construcción del estado para abordar esta nueva complejidad .. Pues el autor postula al estado como espacio de transformación de la sociedad delimitando su aspecto dimensional. Desde esta perspectiva, el Estado cuenta con cuatro dimensiones: “todo Estado es institución, parte material del Estado; todo Estado es creencia, parte ideal del Estado; todo Estado es correlación de fuerzas, jerarquías en la conducción y control de las decisiones; y todo Estado es monopolio”. Entonces, el Estado tiene una dimensión material, como el régimen de instituciones (gobierno, fuerzas armadas, etc.). Pero también el Estado es un régimen de creencias, de percepciones, es decir, es la parte ideal de la materialidad del Estado; este conglomerado es también idealidad, percepción, criterio, sentido común. Pero detrás de esa materialidad y detrás de esa idealidad del Estado, es también relaciones y jerarquías entre personas sobre el uso, función y disposición de esos bienes; jerarquías en el uso, mando, conducción y usufructo de esas creencias. Las creencias no surgen de la nada, son fruto de correlaciones de fuerza, de luchas, de enfrentamientos. Pero también, dice el autor, un Estado es un monopolio, monopolio de la fuerza, de la legislación, de la tributación, del uso de recursos públicos. Entonces el autor propone un acercamiento más completo/complejo al Estado como relación social, como correlación de fuerzas y como relación de dominación. El concepto que aportaba Marx del Estado como una máquina de dominación entonces tiene sus tres componentes complejos: es materia, pero también es idea, es símbolo, es percepción, y es también lucha, lucha interna, correlación de fuerzas internas fluctuantes.

Ahora bien, si el Estado es solo máquina, entonces hay que tumbar la máquina para cambiar al Estado, pero el autor postula que no basta tumbar la máquina del Estado. Porque el Estado también es uno mismo, son las ideas, los prejuicios, las percepciones, las ilusiones, las sumisiones que uno (subjetividad) lleva interiorizadas, que reproducen continuamente la relación del Estado en cada uno de sus ciudadanos. Por lo que esa maquinabilidad y esa idealidad presente en cada uno, no es algo externo a la lucha, son frutos de lucha. Entonces la relación de la sociedad (y de los nuevos movimientos sociales en particular) frente al Estado pasa evidentemente a una perspectiva revolucionaria por su transformación y superación. Pero no simplemente como transformación y superación de algo externo a cada uno, de una maquinabilidad externa a cada ciudadano, sino de una maquinabilidad relacional y de una idealidad relacional que está tanto en cada subjetividad como por fuera de cada uno de los ciudadanos.

2.1.2 La participación social en el diseño y/o ejecución y/o evaluación de políticas públicas.

Coincidiendo con Catenazzi y Chiara (2009: 201) la participación social supone una articulación de actores, cualquiera sea su origen (promovida desde el estado o gestionada por éste como resultado de las demandas de la población), y es concebida como parte del proceso mismo de toma de decisiones de la política pública. Además agregan que los entramados de intereses (diferentes y, en algunos casos, contradictorios) de los actores sociales que participan en la política configuran a la misma, cristalizando la historia de la cuestión que la orienta (o le dio origen), condicionando su implementación y a la vez, son modificados por las propias intervenciones. Por lo tanto, la participación sólo puede ser definida inserta en procesos históricos, y en consecuencia, también como resultado de otras políticas públicas.

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.

La diversidad de modalidades de participación social en las distintas fases del ciclo de vida de una política pública es variada y su abordaje teórico proviene de diferentes perspectivas paradigmáticas. Retomando a Adriana Rofman (2007), estos argumentos van desde enfoques liberales que jerarquizan el aporte de eficiencia y transparencia que supone la participación de actores no gubernamentales en la gestión, hasta discursos transformadores, que visualizan estas estructuras como vías para la participación social y la ampliación de la ciudadanía de los sectores sociales empobrecidos, destinatarios de los programas, que encuentran mediante esta participación la posibilidad de hacer oír su voz en el proceso de gestión de políticas públicas. Esta autora argumenta también que los resultados de dicha participación social es diversa, ya que existen experiencias de efectivo empoderamiento de los grupos destinatarios y de ampliación de los mecanismos democráticos, hasta casos en los que la participación de los actores sociales se reduce a formas tuteladas y controladas de involucramiento, que se proponen aumentar la legitimidad de la dominación política.

El debate vinculado al sentido y los objetivos de la adopción de formatos participativos en el ciclo de vida de la política pública, puede delinarse 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 (Cardarelli 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 populares¹⁴.

Sobre el tema de las modalidades institucionales de participación y articulación de actores, tanto en el espacio local como en ámbitos de mayor escala: Bombarolo (2004) profundiza sobre los

¹⁴ Si bien es cierto que el término “sectores populares” suele utilizarse como una suerte de comodín ante la relativa dificultad que existe para abordar la realidad desde las clásicas categorías de grupo, clase, agente, etc., tomaremos la definición que construye Apaolaza (2009: 39): “[...] los límites de este término responden a dos factores: inserción en la estructura productiva y lógica económica (o cultural económica) predominante. Entenderemos entonces como popular a aquel sector no empresarial ni profesional, en los que prima el asalariamiento de baja remuneración o las formas de cuentapropismo mercantil de nula capacidad acumulativa, así como el sector estructuralmente desocupado. Esta definición intenta, por un lado, no caer en la equiparación de asalariado con popular, ya que no se puede obviar las grandes diferencias remunerativas y culturales que existen entre las diferentes capas de los asalariados. Tampoco se puede olvidar a aquellos extensos sectores que quedan contenidos en la categoría de cuentapropista, que en la práctica suele ocultar algunas formas de trabajo sumamente precarias; finalmente, es necesario recuperar los sectores desocupados, que por su carácter crónico, ya no pueden considerarse friccionales. Por otro lado, es sumamente importante incorporar el segundo aspecto de esta definición: se trata de sectores cuyas lógicas de desenvolvimiento cotidiano de ninguna manera coinciden con la capitalista. Los móviles económicos de los sectores populares no coinciden con los del empresariado, ya que se centran en la reproducción de la vida y el mejoramiento de las condiciones materiales inmediatas de vida”.

mecanismos y espacios participativos multiactorales, tales como planes estratégicos, presupuestos participativos, consejos consultivos de políticas públicas y diseño participativo de programas sociales, entre otros; Cunill Grau (2004) analiza la emergencia de estas instancias en el proceso de descentralización de las políticas sociales identificando distintos tipos de arreglos institucionales (a- participación de los beneficiarios en la administración de los servicios sociales, reducido generalmente a la intervención en el gerenciamiento de servicios públicos; b- la participación de las organizaciones voluntarias de carácter público en la ejecución de la política social; y c- la conformación de órganos de el control social de la política social); Clemente (1999 y 2004) estudia las características de las instancias participativas desde el campo del desarrollo local, agregando otras alternativas a la lista de Bombarolo: mesas de concertación, foros multi-actorales, comisiones de gestión asociadas; y Tamargo (2002) identifica distintos formatos de participación social (a- “alianzas”: iniciativas conjuntas del sector público, privado y sin fines de lucro, donde cada actor aporta sus recursos y participa en la toma de decisiones; b- Gestión asociada: instancias compartidas de gestión basadas en la negociación y la búsqueda de consenso entre los actores; y c- partenariado: una forma de asociación que supere las asimetrías para construir un asociativismo sin jerarquías).

Otros autores aportan a este debate, 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 tesis. 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. El 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 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 ideales¹⁵ 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.

2.2 LA RELACIÓN CIUDAD-VIVIENDA

2.2.1 Conceptualización teórica de la vivienda y la ciudad.

Desde una perspectiva clásica, Turner (1977: 79-80) entiende a la *vivienda* desde su acepción de *proceso*, más que como una unidad de habitación aislada. Propone comprenderla como una situación que involucra a una serie de relaciones entre los elementos que intervienen en la vivienda: los actores, sus actividades y sus logros. En este sentido, el autor aborda la cuestión de la vivienda recuperando y combinando los aspectos físicos o infraestructurales y los sociales y culturales.

Yujnovsky (1984: 18-20) por su parte, realiza un aporte interesante al concepto de vivienda, incorporando a la misma una serie de servicios que el autor denomina “habitacionales”. Estos servicios habitacionales deben satisfacer necesidades primordiales como el albergue, refugio, protección ambiental, espacio, vida de relación, seguridad, privacidad, identidad, ubicación geográfica y accesibilidad física. Debido a que estas necesidades varían de una sociedad a otra y con cada grupo social, el autor sostiene que el concepto de vivienda debe referirse a los servicios habitacionales proporcionados en un cierto período de tiempo y en una configuración espacial urbana, en un medio ambiente de una sociedad determinada.

“Los servicios habitacionales no dependen solamente de cada unidad física (tamaño, distribución del espacio interno, forma de utilización del terreno, equipamiento interno, características técnicas, etc.). Los servicios dependen también de las demás unidades físicas y de todo el conjunto de actividades urbanas en su disposición espacial. Importa entonces la accesibilidad relativa a otras unidades físicas

¹⁵ Se entiende por “tipo ideal”, desde una concepción weberiana, a un instrumento conceptual construido para aprender los rasgos esenciales de ciertos fenómenos sociales.

de vivienda, a los empleos, a lugares de compra, a los establecimientos en donde se brindan servicios educativos, de salud, etc., en la que influyen las distancias geográficas y los servicios de transportes” (Yujnovsky, 1984: 19).

Según Ostuni (2010: 20) este abordaje presenta al menos dos virtudes. Una referida a la vinculación que Yujnovsky realiza al desarrollo urbano como problema más general, permitiendo trabajar el problema de la vivienda desde una perspectiva integral, haciendo ya referencia a la vivienda y a su entorno, “hábitat o medio ambiente”; y, otra, referida a la importancia de integrar el estudio de la política habitacional a un marco más general, interpretándola como parte del desarrollo de articulaciones complejas y conflictivas entre actores (entre los que se encuentra el estado).

Desde la perspectiva de la producción social del hábitat (que veremos con posterioridad), 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 propiedad. 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 (Borbón, 2003: 3).

Ante este planteo teórico, se considera necesario definir lo que se entiende por una *vivienda adecuada*. En este sentido, Pradilla (1982) hace referencia de las condiciones que debiera tener una vivienda para poder ser considerada *adecuada*: a- reunir condiciones mínimas de habitabilidad (solidez estructural, área construida acorde a las necesidades de las familia media, servicios de agua, drenaje y energía eléctrica, asolación y ventilación adecuada, acceso a áreas libres y recreativas y a los servicios de educación y salud para los ocupantes); b- ser reconocida como “patrón” de vivienda tanto por el conjunto de la sociedad, como por sus instituciones y, particularmente, por el estado, quien así lo consagra en el discurso oficial de sus políticas; y c- que ese “patrón” haya sido asumido por las clases populares como propio en sus reivindicaciones y aspiraciones.

Entonces, una *vivienda adecuada* combina elementos vinculados a los aspectos estructurales con cuestiones sociales y coyunturales. Estos últimos se manifiestan a través del reconocimiento de ciertos parámetros por parte del conjunto de la sociedad, y se configuran como tales al alcanzar cierto “rango institucional”. El estado, a través de la construcción de un corpus normativo y de la implementación de políticas habitacionales, es el que tiene la capacidad real de hacer efectivo ese “patrón” o “rango institucional” y de otorgarle status legal.

Por su parte Rolnik (2011) desarrolla el concepto de “*derecho a la vivienda adecuada*” en contraposición a la provisión o construcción de casas. Es un derecho que, a partir de una ubicación, permite el acceso a las oportunidades que brinda el barrio, la ciudad, que “convierte en

dignas a las personas”. La idea de vivienda adecuada parte de un abordaje multidimensional sobre la cuestión habitacional. Entre los aspectos inherentes del derecho a la vivienda adecuada, Rolnik (2011: 10) cita: a) la *seguridad jurídica de la tenencia*, pues todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad de tenencia¹⁶ que les garantice una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas; b) la *disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura*, ya que una vivienda adecuada debe contener ciertos servicios indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición (como el acceso permanente a recursos naturales y comunes, a agua potable, a energía para la cocina, la calefacción y el alumbrado, a instalaciones sanitarias y de aseo, de almacenamiento de alimentos, de eliminación de desechos, de drenaje y a servicios de emergencia); c) los *gastos soportables*, ya que los gastos personales o del hogar que entraña la vivienda deberían ser de un nivel que no impidiera ni comprometiera el logro y la satisfacción de otras necesidades básicas; d) la *habitabilidad*, en sentido de poder ofrecer espacio adecuado a sus ocupantes y de protegerlos del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud, de riesgos estructurales y de vectores de enfermedad, garantizando también la seguridad física de los ocupantes; e) *asequibilidad*, ya que una vivienda adecuada debe ser asequible a los que tengan derecho, garantizándose cierto grado de consideración prioritaria a los grupos desfavorecidos¹⁷; f) *lugar*, entendiendo por este aspecto que una vivienda adecuada debe encontrarse en un lugar que permita el acceso a las opciones de empleo, los servicios de atención de la salud, centros de atención para niños, escuelas y otros servicios sociales¹⁸ y no debe construirse en lugares contaminados ni próximo a fuentes de contaminación que amenazan el derecho a la salud de los habitantes; y g) *adecuación cultural*, ya que la manera en que se construye la vivienda, los materiales de construcción utilizados y las políticas en que se apoyan deben permitir adecuadamente la expresión de la identidad cultural y la diversidad de la vivienda.

Definitivamente, todos estos autores coinciden en entender la cuestión del acceso a la vivienda como algo más que obtener una unidad habitacional. También se trata del acceso a una serie de servicios asociados a la vivienda que permiten satisfacer un conjunto de necesidades mayores, como lo son las redes de infraestructura, un medio ambiente sano, los servicios de salud y educación y actividades recreativas; servicios cuyo acceso está ligado a un componente social (vinculado a una distribución desigual del “producto social” entre las distintas clases y sectores sociales) y un componente netamente espacial y territorial (relacionado con una distribución desigual de este producto social en el espacio urbano –la cuestión de la segregación socio-espacial-¹⁹).

¹⁶ La autora entiende por *tenencia* una variedad de formas que puede ir desde el alquiler -público y privado-, la vivienda en cooperativa, el arriendo, la ocupación por el propietario, la vivienda de emergencia y los asentamientos informales, incluida la ocupación de tierra o propiedad.

¹⁷ Grupos desfavorecidos tales como las personas de edad, los niños, los incapacitados físicos, los enfermos terminales, los individuos VIH positivos, las personas con problemas médicos persistentes, los enfermos mentales, las víctimas de desastres naturales, las personas que viven en zonas en que suelen producirse desastres, y otros grupos de personas.

¹⁸ Particularmente en grandes ciudades y zonas rurales donde los costos temporales y financieros para llegar a los lugares de trabajo y volver de ellos puede imponer exigencias excesivas en los presupuestos de las familias pobres.

¹⁹ La segregación socio-espacial se vincula con los efectos que la localización tiene sobre la vida cotidiana de las personas y el acceso a las estructuras de oportunidades asociadas a la vida en la ciudad de sus residentes y, por ende, a la condición de ciudadanía. El acceso a dichas estructuras se vincula con las características de acceso al suelo, con el tipo de hábitat y con el papel diferencial que juegan sus condiciones de localización, modelando características barriales diferenciales en términos de patrones de segregación, condiciones de accesibilidad y movilidad de la población. Según Sabatini (2003: 3), los principales rasgos de la segregación residencial son: (1) la concentración espacial de los grupos de mayores ingresos -sectores de clase alta, medial alta y/o clase media en ascenso- en las áreas centrales y en una zona circunscripta de la periferia denominada como de alta renta. (2) La conformación en la periferia más alejada y mal servida de áreas residenciales en las que se desarrollan las urbanizaciones populares y concentran a los sectores de menores ingresos y con mayores dificultades para acceder al hábitat a través de mecanismos propios del mercado formal de tierra y vivienda. (3) La ocupación, también por parte de sectores de bajos ingresos, de algunas áreas deterioradas cercanas al centro.

En este sentido, durante el siglo XX se consideró como el principal ámbito de integración a la vivienda; 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. Sánchez (s/f: 3), plantea que ya no basta con la reivindicación de la vivienda y el barrio. Hay que plantear en qué entorno más amplio se inserta, dónde está, qué accesos tiene a los equipamientos y servicios, a la movilidad, etc. hasta alcanzar la escala de ciudad y su entorno.

La ciudad, como realidad histórico-geográfica, pero también sociocultural y política, como concentración humana y diversa, dotada de identidad o de pautas comunes y con vocación de autogobierno (Borja, 2003: 21). La ciudad como construcción social, como expresión colectiva de la sociedad, como apropiación del espacio público por parte de los ciudadanos; pero también como expresión del conflicto. Pensar en una ciudad inclusiva, donde el ciudadano se sienta física y simbólicamente integrado, donde se reconozca así mismo como ciudadano y a su vez sea reconocido también por los otros como tal, requiere movilizar diversos mecanismos de participación social que garanticen el ejercicio pleno de ciudadanía. Sin embargo, los modelos de desarrollo implementados en la mayoría de los países, suelen favorecer patrones de concentración de la renta y poder que generan pobreza y exclusión; contribuyen a la depredación del ambiente y aceleran la segregación social y espacial, mientras privatizan los bienes comunes y el espacio público, basados en una planificación urbana para los intereses de unos pocos.

En este sentido, la producción del suelo urbano (y de la ciudad como tal) es un proceso colectivo en el que puede reconocerse distintas modalidades de apropiación que son socialmente producidas y legitimadas (Clichevsky, 2003). Implica la articulación de procesos sustentados por distintos tipos de actores, que se caracterizan por lógicas diferenciadas en función de los objetivos y prioridades que guían sus procesos productivos, así como por los distintos tipos de recursos con que cuentan (Rodríguez, et al., 2007b: 21). Así, diferentes autores (Herzer et al., 1994; Abramo, 2003; Rodríguez, 2005) establecen tres lógicas predominantes de acceder, habitar y (re) producir la ciudad moderna y contemporánea. En primer lugar, la *lógica del mercado* -en este caso inmobiliario-, que posibilita consumir suelo o una vivienda. Como señala Abramo (2003), existen mercados inscriptos en determinadas normas jurídicas y urbanísticas de cada país o ciudad, comprendidos dentro del denominado mercado inmobiliario formal, y mercados que no se encuadran dentro de estas normas: el mercado inmobiliario informal. En segundo lugar, la *lógica del Estado*, que a partir de normativas y el diseño e implementación de políticas habitacionales resuelve o agudiza el problema de la vivienda y el acceso a la ciudad de los sectores populares. Cuando lo resuelve, establece el modo, la localización y los destinatarios en un marco de interacción con otros actores sociales, con distintos niveles de fuerza para incidir en la forma y alcance de su resolución. Finalmente, la *lógica de la necesidad*, impulsada por aquellos sectores que no logran satisfacer sus condiciones de reproducción social a través del mercado o a través de políticas de Estado. Algunos de los mecanismos clásicos que despliegan los sujetos bajo esta lógica son las ocupaciones de hecho de inmuebles o tierras, privadas o públicas, vacantes o en desuso. La apropiación del espacio urbano y de las externalidades que allí se concentran resulta de la interacción compleja y contradictoria de las diferentes lógicas mencionadas²⁰.

Rodríguez, et al. (2007b: 21) argumenta que la producción de la ciudad, en su aspecto material, involucra a un conjunto de infraestructuras, soportes y equipamientos que sientan las bases para el despliegue de diversos usos y actividades: residenciales, comerciales, producción de diversos bienes y servicios, etc., que configuran la vida urbana. El paisaje urbano se reestructura entonces de manera dinámica, y en él se plasman espacialmente procesos sociales, económicos, políticos y culturales (de diversa escala), sustentados por actores en pugna, que compiten por la apropiación

²⁰ En el caso de los sectores de más bajos recursos, son las lógicas de la necesidad, del Estado y del mercado inmobiliario informal las que priman a la hora de satisfacer su demanda urbano-habitacional.

y la determinación concreta que asumen los contenidos de estos usos de la ciudad. De este modo, la autora afirma que la ciudad y las condiciones sociales de su apropiación y disfrute son social y políticamente producidas.

En este sentido, el proceso de transformación de la ciudad estuvo encabezado por los promotores urbanos que al destacar como valor esencial los usos del suelo y su valor económico, expulsaron y excluyeron a sectores muy grandes de la población de las ciudades al convertirse el suelo en una mercancía escasa, dando lugar a la marginación, dinámicas de degradación y desequilibrio del espacio urbano (Sánchez, s/f: 3). En este proceso, el Estado, como agente del desarrollo urbano, desempeñó el rol de propiciar el marco-legal normativo para una producción de la ciudad que quedó fundamentalmente en manos de los agentes privados (Fritzsche F, y Vio M., 2005)²¹.

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

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

En la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad²², se define a la misma como el ámbito de realización política, cultural, social, y ecológica de todos sus habitantes. El derecho a la ciudad es entonces colectivo e implica el “usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social”. En este contexto, el ejercicio pleno de la ciudadanía puede ser identificado con los mecanismos autogestionarios que habilitan a los

²¹ Siguiendo a Fritzsche F, y Vio M. (2005), un Estado que delega su función en los agentes privados para el desarrollo de la urbanización, delega también la posibilidad de incidir en la dinámica del proceso, en la configuración geográfica que asume y en los sectores sociales que incluye y excluye, a los que beneficia y a los que perjudica.

²² La Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad fue elaborada por diversas redes internacionales de hábitat y por un conjunto de movimientos populares, organizaciones no gubernamentales, asociaciones profesionales, académicos y activistas de varios países. Su objetivo ha sido “estimular un proceso amplio y democrático de debate y propuestas que señale los compromisos y medidas que deben ser asumidos por la sociedad civil, los gobiernos locales y nacionales, los parlamentarios y los organismos internacionales para que todas las personas vivan con dignidad en nuestras ciudades” (HIC-AL).

sectores más vulnerables a participar en el proceso de conformación de la ciudad como así también en la creación de su propia vía de acceso a la ciudad, “con el objetivo de alcanzar el pleno ejercicio del derecho a la libre autodeterminación y un nivel de vida adecuado”. Como modalidad de ejercicio de dicha ciudadanía, la Carta establece el derecho a que los ciudadanos participen de forma directa y representativa en la elaboración, diseño, implementación y control de las políticas públicas de hábitat, así como también en la gestión del presupuesto de las ciudades, con el fin de garantizar y fortalecer la transparencia de los actos estatales, la eficacia en cuanto a los resultados obtenidos de los programas de gobierno y la autonomía tanto de las administraciones públicas locales como de las organizaciones populares.

2.3 EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA. RELACIÓN ENTRE EL ESTADO Y LOS SECTORES POPULARES POR LA PRODUCCIÓN DE LA VIVIENDA.

Según Castells (1970: 179), el problema de la falta de vivienda se vincula con el hecho de que la misma es una manifestación estructural de las condiciones en la que es producida. En este sentido, el déficit de vivienda no resulta ser una consecuencia directa de la urbanización en sí misma, sino que responde, según el autor, a una relación entre la oferta y la demanda que es determinada por las condiciones sociales de producción de la vivienda, entendida ésta como un objeto de mercado. Se trata, entonces, de un desajuste entre las necesidades, socialmente definidas, de la habitación y la producción de vivienda y equipamientos residenciales. Sin embargo, Topalov (1979) marca una característica interesante de las condiciones de producción de la vivienda, y es que uno de los insumos que utiliza para su producción no es reproducible y puede ser monopolizado: el suelo urbano. Una de las características cardinales de este insumo, es que es un bien finito, agotable. Una vez que el suelo urbano alcanza su límite (o se agota) o en aquellos casos en los que el suelo urbano necesita incorporar tierra nueva, el suelo rural lindero modifica de usos. Este proceso, dice Jaramillo (1990) está estrechamente vinculado a prácticas especulativas, ligadas a la fuerte variación que existe entre el precio de la tierra rural y la urbana (a favor de ésta última). El resultado de este proceso es la fijación de sobre-ganancias localizadas en forma de renta del suelo urbano, presente en el precio final de las viviendas. Castells (1970) y Topalov (1979) argumentan que los objetos inmobiliarios (entre los que se encuentra el suelo urbano y la vivienda), entendidos como mercancías, son poseedores de un valor de uso y un valor de cambio. Como valor de cambio, son producidos por el capital y circulan como capital; pero la mercancía inmobiliaria tiene la particularidad que también es un valor de uso. Por lo tanto, el valor de cambio capitalista de los objetos inmobiliarios (y especialmente, la vivienda –que incluye el valor del suelo urbano-) es inaccesible a la gran mayoría de la población. En este sentido, Ostuni (2010: 22) argumenta que la dificultad de acceder a la vivienda se presenta como un “cuello de botella” persistente, que hace necesaria algún tipo de intervención por parte del estado. Tal cual afirma Yujnovsky:

“El mercado no puede suplir las insuficiencias de consumo de la población por el reducido poder adquisitivo de esta. De allí que se requiera una intervención extra económica para aumentar la demanda e incrementar el desempeño de la empresa privada. Por otra parte, en el caso de muchos bienes y servicios de consumo colectivo, la baja rentabilidad que obtendría la actividad privada exige que directamente sea el Estado el encargado de su provisión” (Yujnovsky, 1984: 22).

Como sostiene 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: 279). Desde esta perspectiva, Castells invita a considerar la dimensión de la acción de los distintos grupos sociales como un elemento de peso en la configuración del espacio urbano.

Así, el análisis de la intervención del estado a través de sus políticas habitacionales y las modalidades de producción que las mismas sustentan o fomentan, permite dar cuenta de: a) cómo se distribuyen los bienes y el acceso a ellos en la sociedad y en la ciudad y en qué medida las políticas contribuyen a una distribución y acceso más equitativos, b) cómo se equilibran o no las relaciones de fuerza y la posesión de recursos entre los distintos sectores, grupos y clases sociales; c) cómo se garantiza o no el derecho a la ciudad, entendido éste como el derecho al goce de las oportunidades sociales y económicas asociadas a la localización de la vivienda; d) cómo se facilitan o no procesos de autonomía entre los sectores populares, al entender a la vivienda como derecho humano fundamental, e) cómo se da respuesta o no a necesidades habitacionales esenciales mediante procedimientos variados, y f) cómo se incorpora o no en las políticas la noción de proceso en la producción y gestión del hábitat popular (Rodríguez, et al., 2007a).

Ahora bien, el análisis de estas intervenciones estatales puede realizarse desde distintos ángulos: como intervenciones sobre la oferta o la demanda, como intervenciones mercantiles o no mercantiles, entre otras²³. En este trabajo, se abordará desde las categorías de intervención directa e indirecta.

Las *intervenciones directas* del estado refieren a aquellas acciones en las que el estado realiza la construcción de nuevas viviendas populares²⁴ (o remodelación y/o mejoramiento de las ya existentes), a través de empresas estatales, o más frecuentemente, a través de empresas constructoras privadas (nacionales e internacionales). Según Apaolaza (2009: 29) estas nuevas viviendas suelen ubicarse sobre terrenos fiscales, o bien, sobre terrenos privados adquiridos de manera exclusiva para un proyecto puntual. Además, tienden a localizarse predominantemente en zonas más o menos alejadas del centro urbano, con deficiente accesibilidad y baja densidad poblacional. En cuanto a las características constructivas, ha tendido a relegar la vivienda unifamiliar en pos de complejos habitacionales, es decir, barrios pensados como unidades funcionales autosuficientes, conformados por edificios de viviendas en medio de extensas zonas verdes, provistas de centros comerciales, centros deportivos, etc. Un claro ejemplo en nuestro país, es la política de vivienda llevada adelante por el FONAVI; posibilitando la expansión de este tipo de producción de vivienda hacia sectores económicamente insolventes. En este sentido, la penetración del capital en la construcción de vivienda popular para los sectores de menores recursos de la sociedad sería imposible sin la intervención del estado. Además, Yujnovsky (1984: 50, 53) argumenta el predominio de la construcción de grandes complejos habitacionales en las garantías que este tipo de intervención tiene para las grandes empresas constructoras, ya que éstas son las únicas que pueden cumplir los requerimientos para semejantes emprendimientos, estimulando aún más la concentración. La asignación de recursos estatales a otro tipo de intervención (como podría ser el estímulo a la autoconstrucción o la autogestión), pondría en peligro esta exclusividad.

Otra particularidad de este tipo de intervención del estado es la escasa participación de los futuros beneficiarios en las obras, así como la falta de contemplación de las particularidades culturales de cada grupo. Apaolaza (2009: 32) plantea que esta modalidad de provisión de

²³ Yujnovsky (1984) realiza un recorrido teórico sobre las distintas formas de intervención del estado en materia habitacional.

²⁴ En función de la definición de sectores populares presentada al principio de este capítulo, la *vivienda popular* es entendida como la vivienda característica de estos sectores, producto del despliegue de diversas estrategias – estrategias populares–.

vivienda completa, inserta en grandes complejos habitacionales, construida por grandes empresas constructoras privadas y financiada por el estado, ha tendido a llamarse en la bibliografía especializada en la temática “*vivienda llave en mano*”, es decir, una vivienda que ya está lista para ser habitada (Pelli, 1994: 9; Cuenya, 1992: 37; Cuenya, 1997: 27; CTA, s/f: 15, entre otros). Este tipo de modalidad de vivienda fue en parte entendida por la bibliografía como las causantes de algunas deficiencias importantes: falta de participación de los sectores afectados, adopción de patrones de construcción no acordes con las necesidades y la idiosincrasia cultural de los afectados, desviación clientelar de los recursos hacia sectores no prioritarios en materia de vivienda, costos desmesurados, anomia social dentro del barrio, e incluso algunos autores aluden que los grandes complejos generan segregación (Borja, 1998: 6; Clichevsky, 2000: 20 y Rodríguez y Arriagada, 2004: 20).

Por otra parte, las *intervenciones indirectas* del estado comprenden, según Apaolaza (2009: 34), a toda una serie de acciones orientadas a modificar y corregir algunas o varias de las deficiencias del sistema mercantil de provisión de vivienda. Por esta razón, este tipo de intervenciones son heterogéneas, abarcando acciones que van desde la organización de bancos de materiales hasta créditos; pudiendo orientarse tanto hacia la intervención en la demanda como hacia la oferta.

En relación a las acciones que intervienen sobre la *demanda*, se pueden citar las diferentes formas de financiamiento de la vivienda a través de créditos, subsidios para incrementar la solvencia de los sectores de menores ingresos; así como también aquellas medidas tendientes a incorporar dentro del salario formal el costo de la vivienda. Dentro de las acciones estatales dirigidas sobre la *oferta*, se pueden enumerar las acciones orientadas al acceso a la tierra (determinación de servicios mínimos, expropiaciones, códigos de subdivisión, entre otros), el estímulo a la construcción privada mercantil de la vivienda (beneficios impositivos, créditos, etc.), la implementación de políticas de regulación precios (control de alquileres, control de precios de insumos, etc.) o el otorgamientos de subsidios (monetarios, de insumos o de asesoramiento) para el estímulo de la autoconstrucción individual o colectiva.

En este sentido entonces, una *intervención directa* del estado busca viabilizar la producción capitalista de la vivienda para algunos sectores insolventes del mercado; mientras que la ejecución de una *intervención estatal indirecta* apunta al mantenimiento de las condiciones generales del sistema. En la práctica cotidiana de la gestión del estado, ambas modalidades de intervención parecen estar siempre presentes en mayor o menor medida; a la vez que, en muchas ocasiones, aparecen combinados con otras lógicas.

Ahora bien, dadas estas 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 estos sectores; 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.

Se propone, entonces, abordar esta modalidad de producción de la vivienda.

2.3.1 Respuestas populares a la problemática de la vivienda.

De lo dicho previamente, queda claro que, 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 emprenden 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, y como se dijo más arriba, uno de los principales obstáculos 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. Yujnovsky hace referencia a esta situación:

“Los grupos de bajos ingresos sólo pueden residir en el área central elevando la intensidad de ocupación de las viviendas, hacinándose para poder pagar entre muchos la elevada renta del suelo. Otra alternativa es la residencia en la periferia, donde la baja calidad de los servicios habitacionales [...] coloca su precio al alcance del poder adquisitivo de estos grupos sociales. Finalmente otra alternativa es eludir la participación en el mercado de tierras mediante la ocupación de terrenos ajenos, ocupándolos de hecho y por lo tanto, situándose fuera de la estructura jurídica de la propiedad vigente” (Yujnovsky, 1984: 38).

Otra estrategia alternativa esgrimida por los sectores populares puede ser la ocupación ilegal de edificios para usarlos como vivienda; apareciendo, paralelamente, toda una serie de formas de co-propiedad o, si se quiere, “co-alquiler”²⁵, con el fin de amortiguar los gastos de los alquileres y, en ocasiones, tasas e impuestos.

Todos estos tipos de hábitat popular suelen tener alguna u otra deficiencia vinculada a: hacinamiento, precariedad constructiva, inestabilidad de la tenencia,, 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, además de esta característica en común, 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. Estas formas de cooperación suelen 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.);

²⁵ La co-propiedad refiere a una forma de vivienda en la que un mismo inmueble posee varios dueños, y sus habitaciones están divididas en aquellas de uso exclusivo de cada uno de los propietarios y aquellas de uso común (baños, pasillos, etc.). Partiendo de esta idea es que aquí se entiende al co-alquiler, ya que muchos de los aspectos de los inquilinatos, hoteles y pensiones son similares a estas formas, difiriendo únicamente en la posesión temporal acotada y un fraccionamiento del inmueble.

- *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 detallo 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. (2007b) retoman el concepto de *producción social del hábitat* (en adelante PSH²⁶) 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,

“[...] 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., 2007b: 27).

Ahora bien, Rodríguez et al. (2007b: 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 quien es el actor que controla el proceso productivo.

En un polo opuesto dentro de las modalidades de PSH, la *autogestión* es una modalidad 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.

²⁶ 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., 2007b: 14).

Según la Declaración de Quito redactadas por un grupo de organizaciones sociales de hábitat de América Latina con prácticas de producción autogestionaria a lo largo de las dos últimas décadas²⁷, la autogestión es entendida como una forma de organización social para la producción del hábitat y la vivienda, que permite recuperar la capacidad de ser protagonistas a sus participantes en un desarrollo humano integral. Pero este proceso no es un hecho aislado, es un acto esencialmente colectivo, que tiene sus resultados inmediatos en el grupo pero también incide en el crecimiento individual de cada uno de sus integrantes. Es un proceso donde se recupera la autodeterminación colectiva, que implica una disputa permanente, cotidiana contra los sectores que hegemonizan el poder político y económico y evita el involucramiento de terceros. En este sentido, la autogestión se distancia de la autoconstrucción; pues es autogobierno, es producción social de hábitat y vivienda, para apropiarse socialmente de los medios de producción con criterios colectivos. Es una herramienta para construir un techo y resolver otras necesidades del ser humano. La autogestión es todo lo contrario a esperar que “alguien” construya la vivienda y entregue una llave cuando termine; es ser parte de la discusión y de la toma de decisiones respecto al destino de los fondos públicos, es participar activa y totalmente en la planificación, organización, promoción, ejecución de los proyectos de vivienda y administración de los recursos comunitarios y estatales. Es el ejercicio pleno de la capacidad para administrar los recursos estatales en beneficio de los intereses colectivos.

Sostenida por organizaciones sociales que persiguen el desarrollo de procesos políticos de construcción de poder popular, se diferencia de la autoconstrucción por estar inscrita de manera explícita en una perspectiva política de transformación de las relaciones de poder, independientemente del grado de alcance de esa meta. Pues esta definición no supone un distanciamiento de las organizaciones sociales con el Estado, sino que, por el contrario, se vincula al Estado mediante el manejo de sus recursos en la producción de la vivienda y la interpelación al mismo mediante procesos de transformación de la institucionalidad pública. Las propuestas autogestionarias se orientan a promover procesos de desburocratización de determinadas estructuras institucionales estatales, mediante la transferencia de capacidades a los ejecutores y, específicamente, mediante su participación en definiciones de políticas que dejan de constituir un dominio exclusivo del estado. Adicionalmente, a escala territorial y de la apropiación de la ciudad, la autogestión vincula a la participación de organización social con el proceso de lucha por el espacio urbano, en un territorio en pugna entre distintos sectores y clases sociales que se apropian o son tendencialmente expulsados.

Ahora bien, en post de profundizar sobre la autogestión como herramienta de superación y transformación del Estado y de las subjetividades de sus participantes, se propone recuperar un clásico debate sobre el rol que desempeña el Estado en la provisión de vivienda.

2.3.2 Un viejo debate: ¿heteronomía o autonomía como solución al problema de la vivienda?

En un contexto en el que en el país, como en el resto de Latinoamérica, se instalaba un modelo centralizado de provisión de vivienda pública, caracterizado por la promoción de construcción de las denominadas *viviendas de interés social* a través de mecanismos de licitación y contratación de empresas privadas para la construcción, surgen dos respuestas/debates a la problemática de la

²⁷ Las organizaciones sociales asistentes al Encuentro Latinoamericano de Construcción de Hábitat y Vivienda por Autogestión realizado en Quito el 27 y 28 de octubre, con el auspicio del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, MIDUVI y la Secretaría Latinoamericana de Vivienda Popular fueron: ACMQ Solidaridad, Foro Urbano, Contrato Social por la Vivienda y SELVIP entre ellas, la Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM), la Unión Nacional de Movimientos de Moradia de Brasil, el Movimiento de Ocupantes e Inquilinos (MOI.CTA) y la Federación de Tierra y Vivienda (FTV) de Argentina, la Red Habitar de Chile y el Movimiento Nacional de Pobladores de Venezuela.

provisión de vivienda para los sectores populares. Por un lado, el enfoque que Lentini (2008: 670-677) llama *alternativo*, y que su principal referente es John Turner, defensor de los aspectos positivos de la autoconstrucción de vivienda por sus propios usuarios; y por otro, el enfoque denominado *estructuralista*, construido a partir de pensadores neomarxistas como Emilio Pradilla y Rod Burgess que, fundamentalmente, dan respuesta a los postulados de Turner, a los que identifican como instrumentos ideológicos de la explotación capitalista.

En los años '70 los trabajos de Turner cuestionaron la disyuntiva entre los “sistemas administrados centralmente y aquellos autogobernados en el nivel local” como respuesta a la provisión de vivienda a los sectores populares (Turner, 1977: 31-32). El autor planteaba que los sistemas autogobernados proporcionaban los medios más aptos para la provisión de servicios habitacionales satisfactorios; ya que él consideraba que el “espejismo desarrollista” del modelo de la época perseguía una modalidad de intervención ajena a las diversas realidades locales. Así, construye dos categorías estrechamente vinculadas entre sí para dar cuenta de esta problemática de vivienda: *heteronomía* (determinación por otro) característica de los procesos formales de construcción de vivienda, habituales en las propuestas actuales de alojamiento, versus la *autonomía* (autodeterminación) presente en los procesos informales en la que los usuarios resuelven sus necesidades de vivienda por sí mismos.

Para el autor (Turner, 1977: 36), los proyectos de vivienda a gran escala e inmersos en contextos altamente institucionalizados se caracterizan por ser costosos e improductivos en términos de los recursos necesarios para su concreción y antagónicos a la variedad, la pequeña escala y la participación de los usuarios. En un fuerte rechazo a la política de vivienda de la época, su principal cuestionamiento se basaba en el entendimiento de la vivienda como un artículo de consumo, como una mercancía, cuya mejor distribución se produciría mediante estructuras piramidales de crecimiento continuo y tecnologías centralizadas. Estas estructuras resultan impermeables a los aportes locales y a las experiencias más específicas, que involucran las perspectivas de los beneficiarios/auto-construtores. La antipatía de los modelos heterónomos a los usuarios debe interpretarse desde lo “antieconómico” que es considerado este comportamiento. Sin embargo, el autor argumenta que la viabilidad de cualquier sistema de vivienda depende, a la larga, de los cuidados que los usuarios realicen de éste, y en consecuencia, de la voluntad que tengan de invertir en estos cuidados (no sólo en su capacidad de hacerlo). Además, dicha voluntad depende del nivel de satisfacción que el usuario tenga con los servicios que ha recibido (y recibe) de la vivienda; con lo cual, la importancia de la mejor adaptación entre los servicios de vivienda y hábitat y las necesidades prioritarias de los usuarios cobra relevancia. En este sentido, “los desajustes entre el suministro de alojamiento y la demanda de los mismos serán directamente proporcionales al grado de heteronomía del sistema”, es decir, la ecuación que plantea el autor consiste en que a mayor dependencia del alojamiento de sistemas jerárquicos, mayores serán los desajustes y la inhibición de los recursos de los usuarios, y menor y más pobre el consiguiente suministro de vivienda (Turner, 1977: 58-59).

Amén de criticar la estética, la uniformidad, el tamaño de las viviendas y los efectos alienantes producidos bajo condiciones de heteronomía, Turner señalaba que su normalización y gran tamaño minimiza las posibilidades de contemplar la diversidad de situaciones (culturales) en la que se encuentran los usuarios y adecuarse a éstas. Adicionalmente,

“[...] la mayoría de las viviendas baratas adosadas construidas con fines especulativos durante los últimos treinta años se encuentran actualmente en mejores condiciones que los conjuntos contemporáneos de vivienda pública [...]. La vivienda actual, relativamente poco duradera, producida a escala gigante y centralmente administrada acelera el agotamiento de los recursos escasos, recursos que además utiliza en mayor proporción que el alojamiento tradicional” (Turner, 1977: 64-65).

La propuesta alternativa del autor es la *autonomía* como sistema de provisión de vivienda para los sectores populares, en la que desarrolla una relevante defensa de las decisiones de los usuarios en el proceso de provisión de su propio alojamiento y vivienda. El autor afirma que:

“Cuando los usuarios controlan las decisiones más importantes y son libres para aportar su propia contribución al diseño, construcción o administración de su vivienda, ambos, proceso y medio ambiente producido, estimulan el bienestar individual y social” (Turner, 1977: 18).

Asimismo, sostiene que:

“Cuando los usuarios no tienen control ni responsabilidad en las decisiones claves que orientan el proceso de definición de políticas y proyectos de vivienda, los asentamientos o barrios resultantes pueden convertirse en una barrera para la satisfacción personal y una carga para la economía” (Turner, 1977: 18-19).

En este último aspecto, el de los procesos y mecanismos de tomas de decisiones, Turner plantea un punto clave dentro de la problemática de la vivienda, asegurando que a través de este aspecto es posible resolver muchas de las deficiencias evidenciadas en las viviendas sociales actuales. Turner reconoce ventajas del control de los usuarios sobre sus viviendas, ya que sólo estos pueden garantizar el éxito y la pervivencia de las soluciones de vivienda:

“Los usuarios han de estar facultados para la toma de toda decisión importante en su vivienda, pues ellos son los únicos conocedores de sus necesidades personales y de la opción más conveniente ante una situación dada...” afirmando además que “los sistemas locales autogobernados constituyen los únicos métodos y medios capaces de proporcionar bienes y servicios satisfactorios” (Turner, 1977: 113).

Entre los aspectos positivos que el autor destaca de la autoconstrucción, enumera:

- Un mejor conocimiento de sus necesidades por parte de los usuarios que de parte de los expertos y los burócratas;
- Una mejor utilización de recursos escasos por parte de los primeros;
- La consideración de las determinantes locales y el hecho de construir valores de uso se traduce en mejores diseños; y
- Comparadas con las masivas y monofuncionales viviendas estatales propias de los sistemas heterónomos, los usuarios de viviendas autoconstruidas se encuentran en mejor posición para mejorar su situación económica por la capacitación adquirida durante el proceso constructivo, por la ubicación del alojamiento respecto a actividades generadoras de ingresos y por la posibilidad de combinar trabajo y residencia en la misma unidad habitacional.

Ahora bien, desde el neomarxismo, representado por Padrilla y Burgess se ha criticado fuertemente el análisis de Turner ya que argumentaban que no tomaba en consideración el contexto socio-económico en que se desarrollaban los procesos de autoconstrucción, ignoraba las causas que generaban estos procesos y dejaba de lado la extrema heterogeneidad social y económica de los grupos auto-constructores.

Según Pradilla (1987), Turner posee una perspectiva mitificante a la hora de abordar el tema de la autoconstrucción ya que sólo ve en esta postura una propuesta reaccionaria que ayuda a reproducir el problema de la vivienda más que a solucionarlo.

Respecto del proceso de autoconstrucción el autor argumenta que representa, para las familias de escasos recursos:

- una prolongación de la jornada de trabajo que reduce su capacidad productiva y que, además, no le es remunerada;

- una inversión de sus escasos salarios en materiales de construcción que, comprados en pequeñas cantidades, sería a precios especulativos;
- situaciones de precariedad habitacional y hacinamiento mientras avanza lentamente la construcción, a fin de no pagar doble arrendamiento; y
- elevadas cuotas de amortización por un pedazo de tierra sin servicios a algún urbanizador usurero.

Por ende, el autor plantea que una vez finalizada la vivienda, los auto-construtores “vivirán hacinados sin servicios de ninguna especie, endeudados con los prestamistas usureros y tan desempleados o sobreexplotados como cuando inició el proceso, pues su situación de empleo e ingresos no depende de él sino de las condiciones de funcionamiento de la estructura económica en su conjunto (Pradilla, 1987: 94).

Adicionalmente, cuestiona el rol del Estado como promotor de la autoconstrucción ya que considera que en este caso el estado sólo aporta al antiurbanismo y actuaría como “programador de la segregación social del hábitat”, contribuyendo entonces a la reproducción del problema de la vivienda. En este sentido, Lentini (2008: 676), releyendo a Pradilla, dice que el Estado no puede actuar sino dentro de los límites que le establece el sistema capitalista de producción, ya que las políticas del Estado no pueden desbordar ni contradecir las relaciones del capital. El Estado, como productor y vendedor de viviendas, actúa como agente capitalista en similares condiciones que el sector privado, esto es, explota la fuerza de trabajo y se apropia de la plusvalía, lo que limita en este terreno su autonomía y le impide diferenciarse como sector aparte.

Para Pradilla, la solución de la problemática de vivienda y hábitat para los sectores de menores recursos sólo deviene de la transformación revolucionaria de la sociedad:

“Preferimos, por un compromiso con la realidad histórica, formular el derecho de toda familia al usufructo de una vivienda adecuada a las necesidades sociales medias, producida por los medios técnicos de que dispone realmente la sociedad para hacerlo; pero esto supone, claro está, la liberación de las fuerzas productivas sociales de las barreras que le oponen las relaciones capitalistas de producción, es decir, la transformación revolucionaria de la sociedad” (Pradilla, 1987: 99).

Si bien este debate tuvo lugar en los años ’70, se considera que aún mantienen vigencia para abordar la problemática habitacional actual y se cree pertinente en relación al objeto de estudio de esta tesis. Sin embargo, en la actualidad existen enfoques teóricos que polemizan con algunos aspectos de estas posturas teóricas, como es el caso de la perspectiva autogestionaria planteada por Rodríguez et al. (2007b). Pues si bien Turner recupera el saber popular (frente al técnico-burocrático) y la capacidad de control de los procesos y mecanismos de tomas de decisiones de los beneficiarios en el proceso de producción de sus viviendas, lo hace desde un enfoque anti-estatal per se, con un claro acento puesto en la autoconstrucción individual y sin problematizar la potencialidad del desarrollo organizativo (amén del contexto histórico en el que construye su teoría).

Por otro lado, Pradilla y Burgess, desde un enfoque estructuralista (neomarxista), tampoco rescatan la potencialidad de la organización social ni aportan elementos para pensar la acumulación cotidiana de condiciones de transformación, ya sea de las subjetividades de las personas que participan de estos procesos de autoproducción, ni del Estado, ni del sistema socio-económico. Si bien postulan que la solución de la problemática habitacional deviene de una transformación revolucionaria de la sociedad, no postulan bajo qué condiciones o cómo se construye ese proceso de acumulación de condiciones que posibiliten un salto revolucionario.

Rodríguez postula a una política pública orientada a la producción autogestionaria como una modalidad de resolución del problema habitacional, pero desde una perspectiva procesual que prioriza el proceso de transformación cotidiana de las relaciones sociales (entre organizaciones

sociales –y subjetividades de sus integrantes participantes- y estado –y sus instituciones burocráticas-). La práctica autogestionaria, producto de la crisis de principio de siglo, es entendida por Jeifetz (2011) y Rodríguez (2006) como una práctica integral (que involucra al hábitat) de transformación de la práctica cotidiana de las personas que participan en estos procesos y de los trabajadores del estado involucrados.

Jeifetz (2011) reflexiona los contenidos de la autogestión desde la visualización de antagonismos. En este sentido, identifica una contradicción entre la anomia (como acto individual de apropiación de la ganancia) y la participación y la apropiación individual/colectiva de los procesos de producción de hábitat. Otro antagonismo vinculado a este es la producción de mercancía contra la producción de bienes de uso. Otra tercera es el Estado al servicio de la producción del mercado como lógica dominante (en materia de vivienda en particular) vs un estado transfiriendo sus recursos a las organizaciones sociales del pueblo (desde un horizonte autogestionario -el pueblo manejando recursos estatales-). Otra contradicción que plantea el autor es cultura asistencial contra cultura de construcción individual/colectiva de los derechos; lógica locacional socio-espacialmente expulsora contra derecho a la ciudad; otra dualidad es la fragmentación social vs la integralidad como horizonte autogestionario. Entonces el autor interpreta a la autogestión como herramienta de transformación social, como herramienta habilitante de un cambio de concepción de la realidad.

Pero el autor plantea que la autogestión necesita del Estado, y a la vez, el Estado necesita de práctica cotidianas nuevas. Sin embargo, la direccionalidad dominante del curso de los recursos del Estado es hacia la lógica empresarial, por lo que el autor plantea que mediante la lógica autogestionaria se comenzaría a dar un giro en la transferencia de los recursos hacia el movimiento popular. Pero como se dijo, la autogestión no es autista, necesita del Estado para transformar la lógica del Estado. Por lo que mediante la ejecución de políticas autogestionarias se da un proceso de transición y transformación tanto de los actores participantes (cooperativistas que pelean día a día por una vivienda digna y empleados estatales) como de las estructuras estatales (en el contexto de la lucha de clase que se da en su seno del Estado). La concepción autogestionaria es intrínsecamente una concepción de construcción social, pero también una noción de construcción política y construcción de poder. Esta transformación del Estado que estos autores exponen que se da desde la ejecución de políticas con participación social organizada es un aspecto que ni Pradilla ni Turner tuvieron en cuenta.

Recuperando nuevamente a García Linera (2010), éste plantea que el Estado no es la realización de la movilización política de la sociedad, pero sí es una herramienta, o puede llegar a ser una herramienta que contenga esa movilización o que ayude a consolidar los logros alcanzados por la organización social. Pues en el eje de la relación entre los movimientos sociales y el Estado, su complejidad, su dialéctica y los matices que despliega esta relación en el campo de la política, la política habitacional en particular, y la participación se encuentran las posibilidades de transformación del status quo.

Entonces en base a procesos colectivos organizados y la captación de los recursos del estado (este último entendido como se lo definió en esta tesis: como espacio de lucha de clases que modelan las formas de producción, distribución y apropiación de recursos) se despliega, retomando a García Linera (2010), la lucha por la apropiación del estado como herramienta de transformación social.

Sobre la base de los conceptos teóricos construidos en este capítulo, se analiza en esta tesis una política habitacional específica orientada a la promoción de procesos autogestionarios habilitantes 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.

CAPITULO 3: EL DEVENIR DE LA POLÍTICA HABITACIONAL EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

En este capítulo se desarrollan algunos aspectos que se consideran claves para la comprensión de la política habitacional de la Ciudad de Buenos Aires.

En este sentido, inicialmente se presenta cuál es la situación habitacional y cómo se compone el déficit de la ciudad y una caracterización de la población en términos socioeconómicos. Este diagnóstico se construye comparativamente con la situación socio-habitacional del Gran Buenos Aires²⁸ (GBA) de modo de poder dimensionar las particularidades que asume la ciudad en la estructura urbana del aglomerado²⁹. Reconstruir esta “foto” de la criticidad habitacional de la ciudad permite detectar e identificar la realidad socio-habitacional sobre la que se formula e implementa la Ley 341/964 y el Programa de Autogestión para la Vivienda³⁰.

Adicionalmente, se realiza una sucinta caracterización general de las transformaciones sociales y urbanas que sufrió el Gran Buenos Aires en las últimas décadas, prestando principal atención a la Ciudad de Buenos Aires. La escala de análisis seleccionada aquí responde a que los procesos sociales y urbanos que se desarrollaron en el territorio no se circunscriben a los límites territoriales de la ciudad (a pesar que el caso de estudio de esta tesis, el PAV, tenga cobertura sólo en este territorio), por lo que se considera necesario presentar, aunque sea en someras palabras, la dinámica urbana de la cual forma parte la ciudad.

Por último, se realiza un recorrido teórico por los antecedentes y las tendencias de las políticas habitacionales de la Ciudad de Buenos Aires, con el fin de contribuir a una contextualización del escenario en el que inserta la Ley 341/964 y el PAV y prestando especial atención a la política habitacional desarrollada durante la gestión de gobierno macrista y las políticas orientadas a estimular la producción social del hábitat. Se trata de analizar el papel desempeñado por el Estado mediante sus intervenciones/no intervenciones en la construcción de vivienda, con el fin último de profundizar, aún más, en la perspectiva histórica en la que se inscribe el PAV y su tendencia a futuro.

Es importante remarcar que por más que los datos se presenten de manera sistematizada, son el resultado de procesos socio-históricos de largo y mediano plazo vinculados a la urbanización de la ciudad.

3.1 DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN HABITACIONAL DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES.

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires está situada en la región centro-este del país, sobre la orilla occidental del Río de la Plata, en plena llanura pampeana. Su tejido urbano se asemeja a un

²⁸ Según el INDEC, el Gran Buenos Aires incluye a la ciudad central y a los 24 partidos de la provincia de Buenos Aires que conforman el Gran Buenos Aires: Lomas de Zamora, Quilmes, Lanús, General San Martín, Tres de Febrero, Avellaneda, Morón, San Isidro, Malvinas Argentinas, Vicente López, San Miguel, José C. Paz, Hurlingham, Ituzaingó, La Matanza, Almirante Brown, Merlo, Moreno, Florencio Varela, Tigre, Berazategui, Esteban Echeverría, San Fernando y Ezeiza.

²⁹ La comparación de la Ciudad de Buenos Aires con el GBA, y no con otras instancias jurisdiccionales más amplias, como el Área Metropolitana (CABA más 32 partidos del conurbano) o la Región Metropolitana (CABA más 43 partidos del conurbano), responde a que tal ampliación de la comparación excede ampliamente el propósito de este trabajo investigativo. El ampliar tanto la definición del área de comparación hace necesario un análisis diferenciado según coronas –dado el diferente nivel de consolidación de la 3º corona, que tiende a “promediar” los indicadores entre la 1º y la 2º corona-; considerándose innecesario en función de los objetivos aquí planteados. (INDEC; 1998).

³⁰ Es por este motivo que se decide realizar el análisis desde el censo de 1991, ya que durante la segunda parte de la década de los ‘90 se comienza a gestar los hechos que originaron la formulación de la Ley N°341.

abánico que limita al sur, oeste y norte con la Provincia de Buenos Aires y al este con el río. Es la segunda mayor área urbana de Sudamérica y una de las veinte mayores ciudades del mundo.

Su fisonomía se encuentra atravesada por dos hechos de características distintas que se vinculan entre sí para darle el carácter de una gran metrópoli: uno de ellos es de orden institucional, ya que además de ser una jurisdicción provincial como el resto de las provincias argentinas, es la sede del gobierno federal y por consiguiente la capital del país; y el otro, es de orden urbano, pues territorialmente es un continuo con los partidos del Gran Buenos Aires. Cualquiera sea el criterio que se aplique (funcional o físico) para delimitar el territorio, la Ciudad de Buenos Aires aparece siempre como parte integrante de una entidad urbana mayor, ya sea la que se ha definido como “ciudad metropolitana” o el territorio que, en los últimos censos, han delimitado como el “Gran Buenos Aires” (Vaccarezza, et al.; 2007: 13).

Oficialmente la Ciudad de Buenos Aires se encuentra dividida en 15 comunas (sancionadas por la Ley Orgánica de Comunas, n° 1777/05)³¹ y 48 barrios (que derivan de las antiguas parroquias establecidas en el siglo XIX).

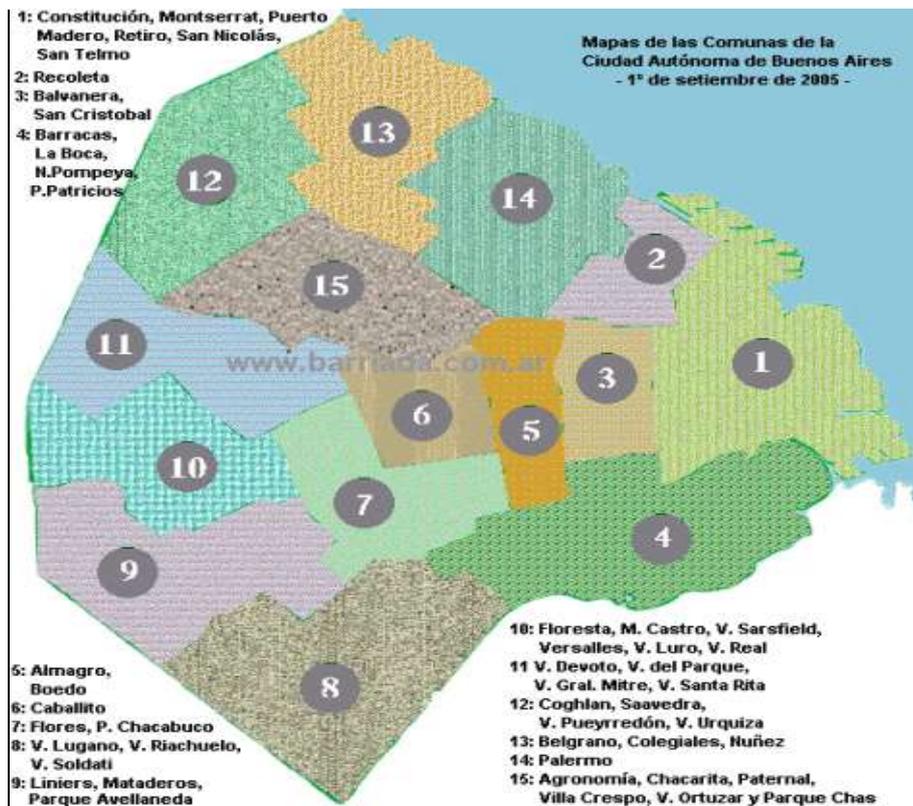
Mapa n°1: Mapa de la Ciudad de Buenos Aires por barrio.



Fuente: Elaboración propia en base al Mapa interactivo de la Ciudad de Buenos Aires.

Mapa n°2: Mapa de la Ciudad de Buenos Aires por comuna.

³¹ Las Comunas son instancias de gobierno local con competencia en un barrio o en un conjunto de barrios. La descentralización propuesta por las Comunas es de carácter administrativo (tienen competencia en materia de mantenimiento urbano y prestación de servicios) y de carácter político (elección popular de sus autoridades quienes deben responder ante a quienes las eligieron).



Fuente: <http://www.barriada.com.ar/Comunas/Comunas.htm>

En el último censo nacional realizado en octubre de 2010³², por el INDEC, en la Ciudad de Buenos Aires se contabilizaron 2.890.151 habitantes, observándose una distribución diferencial por comunas (siendo las más pobladas la comuna 13 -231.331 habitantes- y 14 -225.970 habitantes- y la más despoblada comuna 2 -157.932 habitantes-).

Desde el censo realizado en el año 1947 la población en la ciudad no presentó importantes variaciones, siendo esta fecha la que registró la cifra más elevada (2.981.043 habitantes). El Censo 2001 arrojó la cantidad más baja del período (2.776.138 habitantes); contrariamente, en igual período, los partidos del Gran Buenos Aires pasaron de tener 1.741.338 habitantes a 9.910.282 habitantes en el 2010 y el país, cuya población se estimaba de 16 millones, llegó a 40.091.359 habitantes. Estos datos muestran que la población metropolitana se expandió hacia el conurbano bonaerense, disminuyendo progresivamente la incidencia de los habitantes de la Ciudad de Buenos Aires tanto en el aglomerado como en el total país: mientras la ciudad disminuyó su población en el total país de 18,7% en 1947 a 7,2% en el año 2010, en el aglomerado Gran Buenos Aires lo hizo de 63,1% en 1947 a 22,6% en el año 2010.

En relación a los hogares, en el Censo 2001 se relevaron 1.024.540 hogares y en el año 2010, 1.150.134 hogares. La cantidad de hogares entre 1991 y 2001, se mantuvo estable ya que sólo se sumaron unos 1.000 hogares, mientras que para el año 2010 el aumento fue más significativo, de 125.594 hogares, registrando un alza de 12% en un decenio. Este dato es importante pues el crecimiento de hogares es un insumo básico para efectuar previsiones en relación con la demanda potencial de nuevas viviendas.

³² Los resultados finales del Censo 2010 aún no se encuentran publicados por el INDEC, pero se tomaron los resultados provisionales para este análisis. En un futuro trabajo, con información definitiva del INDEC, se avanzará con la actualización de estos datos. En este capítulo, en general, se utilizaron los datos más actualizados a los cuales se pudo acceder, para los distintos aspectos considerados.

En lo que respecta al total de viviendas empadronadas³³, según el Censo 2010, en la Ciudad de Buenos Aires se registraron 1.425.840; verificándose un incremento de 5.6 puntos en relación al censo anterior (1.350.154 viviendas). Este valor denotó un crecimiento llamativo en relación a la cantidad de vivienda empadronadas en el año 1980 en la ciudad, verificándose una variación porcentual positiva del 35.9%. Al comparar esta variación con la del GBA (63.2%), la misma fue menor, pero de todos modos, tal como lo detalla Vaccarezza, et al. (2007: 16), resulta un dato relevante pues en 30 años se produjo un incremento equivalente a más de un tercio del parque habitacional, en tanto la población, como vimos anteriormente, mostró un decrecimiento. Como pudo verse, la evolución de las viviendas de la ciudad contrasta con el comportamiento de la población: las viviendas registraron una variación del 11,1% entre 1980 /1991, 11,7% entre 1991/2001 y 5.6% entre 2001/2010, y los valores que correspondieron al crecimiento de la población fueron, respectivamente, del 1,5%, -6,4% y 4.1%. (Vaccarezza, et al.; 2007: 13 y 16).

Ahora bien, retomando el Censo 2001 (del cual se tienen datos), el stock de viviendas ocupadas en la ciudad en el año 2001 fue de 1.009.176 unidades³⁴. De este universo, el 94.3% de las viviendas no fueron deficitarias. Las casas tipo A, incluidas en este grupo, mantuvieron el mismo peso relativo en 1980 y en el año 2001 (23.0%) con un crecimiento en valores absolutos de aproximadamente 20.000 unidades; mientras que los departamentos disminuyeron su incidencia en la ciudad.

El 3.9% (casi 40.000 viviendas) representaron a unidades habitaciones precarias. Las casas tipo B, identificadas como viviendas deficitarias recuperables, también aumentaron en valores absolutos en el período 1980/2001, aunque la incidencia en el parque fue muy escasa (en el año 2001 representaron el 1%) (Ostuni; 2010: 42). Las viviendas tipo “casilla” (construidas con materiales de baja calidad o de desecho) alcanzaron la cifra de 7.024 viviendas y se ubicaron principalmente en cinco barrios de la ciudad: Barracas, Villa Lugano, Nueva Pompeya, Villa Soldati y Flores, aquellos en los que también se destacó la presencia de casas tipo B. (Vaccarezza, et al.; 2007: 23).

Otro dato importante a resaltar fue la cantidad de piezas en inquilinatos existentes en la ciudad a principio de siglo (casi 20.000 piezas), representando a la mitad del parque habitacional deficitario. Dichos hogares se ubicaron predominantemente en barrios del centro de la ciudad: Montserrat, Constitución, La Boca, San Cristóbal, Balvanera y San Telmo.

En cuanto a las piezas en hoteles o pensiones, se registraron 17.967 piezas (1.8%) en la ciudad, siendo este un dato altamente llamativo, primero por no ser considerada una vivienda no deficitaria por los censos, pero también por representar un valor relativamente alto en la ciudad. Estas unidades también presentaron claros patrones de localización en la ciudad ya que cerca del 40% se concentró en sólo 2 barrios (Balvanera y Montserrat) y el 13% restante se hicieron en Constitución, Flores y Almagro (Vaccarezza, et al.; 2007: 24).

En este sentido, los casi 40.000 hogares alojados en piezas en inquilinatos y en hoteles y pensiones representaron el 3,8% del parque habitacional de la ciudad y, en función del objeto de estudio de esta tesis, este dato resulta fundamental pues, como se verá posteriormente, la gran mayoría de obras financiadas a través de la Ley 341/964 y el Programa de Autogestión para la Vivienda se localizaron en estos barrios de la ciudad y sus beneficiarios provinieron de esta tipología de viviendas.

³³ A partir del censo realizado en 1960, se comenzó a empadronar las viviendas que no se encontraban ocupadas, diferenciando entre temporalmente no ocupadas y desocupadas.

³⁴ Del total de viviendas empadronadas en el 2001, en 341.287 (25.2%) viviendas no se realizó la entrevista censal. De estas viviendas, el 19.3% (66.008) estaban en alquiler o en venta, el 14.2% (48.552) estaban desocupadas por otras razones y el 3.6% (12.396) abandonadas. Esto quiere decir que un total de 126.956 viviendas, unidades comúnmente denominadas “viviendas desocupadas”, se encuentran vacantes —representando alrededor del 9,4% del parque habitacional total de la ciudad—.

Comparativamente con el Gran Buenos Aires, resaltó el dato correspondiente a las 119.789 casillas existentes en su parque habitacional, pero que puede asociarse con características de urbanización precaria del aglomerado, principalmente asentamientos informales y villas.

Cuadro n°1: Tipo de Vivienda. CABA y GBA. Censo 2001.

	CABA		GBA	
	Casos	%	Casos	%
Departamento	719.151	71,3%	1.000.226	30,4%
Casa tipo A	232.122	23,0%	1.723.390	52,1%
Subtotal Viviendas NO deficitarias	951.273	94,3%	2.723.616	82,5%
Casa tipo B	9.951	1,0%	368.423	11,2%
Pieza/s en inquilinato	19.919	2,0%	28.491	0,8%
Rancho	381	0,0%	14.604	0,4%
Casilla	7.024	0,7%	119.789	3,6%
Local no construido para habitación	2.278	0,2%	6.738	0,2%
Vivienda móvil	74	0,0%	434	0,0%
Subtotal Viviendas deficitarias	39.627	3,9%	538.479	16,2%
Pieza/s en hotel o pensión	17.967	1,8%	19.331	0,5%
En la calle	309	0,0%	575	0,0%
Total	1.009.176	100,0%	3.282.001	100,0%

Fuente: Elaboración propia en base al Censo 2001. Base REDATAM. INDEC.

En lo que respecta a modalidades irregulares de tenencia de la vivienda³⁵, en el año 2001, la Ciudad de Buenos Aires manifestó el 7.7% de los hogares en esta situación, aproximadamente unos 80.000 hogares, y en su mayoría se ubicaron en la categoría “ocupante por préstamo” (45.192 hogares) representando el 4.4% de este grupo, el 1.4% (14.051 viviendas) revistió la categoría “propietario de la vivienda solamente” y el 2% restante verificó algún otro tipo de tenencia. Según Vaccarezza, et al. (2007: 51), de los “propietarios de la vivienda solamente”, la mitad vivía en viviendas de calidad insuficiente, un 26.0% en vivienda de calidad básica y sólo dos de cada diez hogares estaba en una vivienda de calidad satisfactoria.

Del conjunto de hogares que habitaban viviendas de calidad insuficiente (49.542), aproximadamente 21.000 son inquilinos, categoría que posiblemente incluye a hogares que residían en piezas de hotel/pensión e inquilinato.

En cuanto a la localización territorial de estos tipos de vivienda en la ciudad, se verificó que algunos de los barrios que presentaron una mayor proporción de hogares inquilinos coincidieron con aquellos donde hubo una mayor concentración de hogares residiendo en piezas de hotel/pensión y piezas de inquilinato, tales como Montserrat, Constitución, La Boca. (Vaccarezza, et al.; 2007: 46).

Cuadro n°2: Régimen de tenencia de la vivienda. CABA y GBA. Censo 2001.

	CABA	GBA
--	------	-----

³⁵ El régimen de tenencia de la vivienda es considerado un indicador de estabilidad residencial en tanto muestra las posibilidades de seguridad en la disposición o acceso a la vivienda a lo largo del tiempo. Dicha estabilidad se define habitualmente por el tiempo de residencia y por la situación legal de tenencia u ocupación. En nuestro país son consideradas como formas legales de tenencia y por consiguiente más estables “la propiedad de la vivienda y el terreno”, “inquilino” y “ocupante por trabajo”. Se consideran modalidades irregulares: la “propiedad sólo de la vivienda”, la “ocupación por préstamo” y “otra situación”, pues se supone que en la mayoría de los casos subyace la ocupación de hecho de un inmueble o de un predio.

	Casos	%	Casos	%
Propietario de la vivienda y terreno	692.210	67,6%	2.482.910	73,0%
Propietario sólo de la vivienda	14.051	1,4%	127.977	3,8%
Inquilino	227.545	22,2%	428.411	12,6%
Ocupante por préstamo	45.192	4,4%	232.056	6,8%
Ocupante por trabajo	25.228	2,5%	38.782	1,1%
Otra situación	20.005	2,0%	92.735	2,7%
Sistemas de tenencia				
Legales	944.983	92.3%	2.950.103	86.7%
Irregulares	79.248	7.7%	452.768	13.3%
Total	1.024.231	100,0%	3.402.871	100,0%

Fuente: Elaboración propia en base al Censo 2001. Base REDATAM. INDEC.

Otra dimensión que origina situaciones deficitarias de tipo cualitativo es el hacinamiento por cuarto de los hogares. Ésta dimensión refiere a la relación entre el tamaño del hogar y el tamaño de la vivienda, considerando que la relación es inadecuada cuando el promedio de personas por cuarto es superior a dos. Esto no significa que la vivienda presente carencias como unidad física, motivo por el que puede resultar adecuada para otro hogar de diferente tamaño.

A principio de siglo, en la Ciudad de Buenos Aires, se registró que el 95.7% de los hogares presentaba situaciones de calidad satisfactoria (hasta una persona por cuarto) mientras que 44.541 hogares (4.4%) mostraba hacinamiento por cuarto (un promedio de más de dos personas por cuarto). De éstos últimos, 30.383 hogares ocupaban viviendas de calidad constructiva no deficitaria y 13.412 habitaban viviendas de calidad constructiva deficitaria recuperable. Desde la mirada de Vaccarezza, et al. (2007: 38) las situaciones de hacinamiento por cuarto que afectaban a este grupo tuvo una incidencia distinta según el barrio. Dieciocho barrios estuvieron por encima de ese valor, ocupando los tres primeros lugares Villa Soldati (15.8%), La Boca (13.7%) y Nueva Pompeya (13.2%) en tanto los tres barrios que tuvieron menor proporción de hogares con hacinamiento fueron Villa Devoto (1.3%), Versalles (1.4%) y Belgrano (1.5%).

Cuadro n°3: Hacinamiento por cuarto en vivienda aptas. CABA. Censo 2001.

	CABA	
	Casos	%
Menos de 2 personas x cuarto	979.690	95,7%
De 2 a 3 personas x cuarto	28.426	2,8%
Más de 3 personas x cuarto	16.115	1,6%
Total	1.024.231	100,0%

Fuente: Elaboración propia en base al Censo 2001. Base REDATAM. INDEC.

La cohabitación también da cuenta del hacinamiento por cuarto; remitiendo a la convivencia de dos o más hogares en una misma vivienda. La cohabitación implica dos o más grupos de individuos que viven bajo el mismo techo pero que no comparten los gastos de manutención³⁶. En este sentido, en la Ciudad de Buenos Aires existían casi unas 28.000 viviendas que se encontraban cohabitadas (2.7%). Este valor se encontraba por debajo del nivel del total del GBA, 3.4%, pero resultó ser un valor altamente llamativo por el peso relativo que tiene en el total del aglomerado.

³⁶ Es importante no confundir la cohabitación con el hogar extendido, porque en este último caso se comparten los gastos de manutención.

Vaccarezza, et al. (2007: 44) destaca que en los hogares que no compartían la vivienda o que no cohabitaban fue mayor la proporción de situaciones satisfactorias y básicas que en los hogares que compartían la vivienda con otro hogar (91.1% y 52.2% respectivamente). Pero también advierte que el 46.6% de los hogares que compartían la vivienda (cohabitan) presentaban insuficientes condiciones de ocupación, porcentaje que descendía al 7.7% cuando se trataba de hogares que no compartían la vivienda.

Cuadro n°4: Cohabitación. CABA y GBA. Censo 2001.

	CABA		GBA	
	Casos	%	Casos	%
No	996.619	97,3%	3.169.826	96,6%
Si	27.612	2,7%	110.112	3,4%
Total	1.024.231	100,0%	3.279.938	100,0%

Fuente: Elaboración propia en base al Censo 2001. Base REDATAM. INDEC.

3.1.1 Diagnóstico socio-económico de los hogares de la ciudad

A fin de caracterizar a la población de la ciudad en términos socioeconómicos comúnmente se utilizan dos indicadores provenientes del Censo 2001: el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y el Índice de Privación Material del Hogar (IPMH).

El índice de NBI es el indicador, utilizado con frecuencia, para medir los niveles de pobreza estructural³⁷. El censo 2001 arrojó que en la ciudad el 7.1% de los hogares presentaba al menos un indicador de privación de los que componen el índice de NBI, ubicándose por debajo de los números registrados para el GBA (12.3%).

Cuadro n°5: Necesidades Básicas Insatisfechas. CABA y GBA. Censo 2001.

	CABA		GBA	
	Casos	%	Casos	%
Sin NBI	951,882	92,9%	2.985,894	87,7%
Con alguna NBI	72,658	7,1%	417,550	12,3%
Total	1.024,540	100,0%	3.403,444	100,0%

Fuente: Elaboración propia en base al Censo 2001. Base REDATAM. INDEC.

Si se profundiza este análisis por tipo de vivienda en la ciudad, se verifica que las viviendas que no poseían NBI corresponden mayoritariamente a los departamentos (74.9%) y a las casas tipo A³⁸ (24.3%), sumando entre estas dos categorías casi el total de los hogares sin NBI. En lo que respecta a los hogares que contaban con algún indicador de privación de NBI los mayores índices se concentraban en inquilinatos, hoteles o pensiones, cuyos habitantes también contaban con NBI. Esta vinculación permite deducir a Guevara (2010) una asociación muy estrecha entre pobreza y condiciones habitacionales deficitarias, por lo que el componente estructural de la pobreza parece tener mayor importancia relativa. Resulta llamativamente también que un 17% de

³⁷ Son los hogares que presentan al menos uno de los siguientes indicadores de privación: Hacinamiento: hogares con más de tres personas por cuarto; Vivienda: hogares que habitan en una vivienda de tipo inconveniente (pieza de inquilinato, pieza de hotel o pensión, casilla, local no construido para habitación o vivienda móvil, excluyendo casa, departamento y rancho); Condiciones sanitarias: hogares que no tienen ningún tipo de retrete; Asistencia escolar: hogares que tienen al menos un niño en edad escolar (6 a 12 años) que no asiste a la escuela; y Capacidad de subsistencia: hogares que tienen cuatro o más personas por miembro ocupado, cuyo jefe no haya completado el tercer grado de escolaridad primaria.

³⁸ El indicador "casa tipo A" corresponde a una vivienda con salida directa al exterior (sus habitantes no pasan por pasillos o corredores de uso común) construida originalmente para que habiten personas.

los hogares con NBI habitaba en departamentos consolidados en la ciudad, lo que, según el autor, da cuenta del proceso de pauperización de los sectores medios durante la década de '90.

Cuadro n°6: Necesidades Básicas Insatisfechas según tipo de vivienda. CABA Censo 2001.

Tipo de Vivienda	CABA			
	Sin NBI	%	Con alguna NBI	%
Casa tipo A	230.865	24,3%	6.962	9,6%
Casa tipo B	8.054	0,8%	3.045	4,2%
Rancho	258	0,0%	157	0,2%
Casilla	-	0,0%	7.811	10,8%
Departamento	712.705	74,9%	12.405	17,1%
Pieza/s en inquilinato	-	0,0%	20.826	28,7%
Pieza/s en hotel o pensión	-	0,0%	18.608	25,6%
Local no construido para habitación	-	0,0%	2.461	3,4%
Vivienda móvil	-	0,0%	74	0,1%
En la calle	-	0,0%	309	0,4%
Total	951.882	100,0%	72.658	100,0%

Fuente: Elaboración propia en base al Censo 2001. Base REDATAM. INDEC.

Por último, otro índice que da cuenta de las características socio-económica de la población es el IPMH, el cual identifica a los hogares según su situación respecto a la privación material considerando dos dimensiones: recursos corrientes y patrimoniales³⁹. En este sentido, en la Ciudad de Buenos Aires se registró que el 86.3% de sus habitantes no poseía privaciones materiales en el hogar; sin embargo, entre el 13.7% que poseía algún tipo de privación, el de mayor peso fue la privación de recursos corrientes (pobreza por ingresos). Al realizar un análisis comparativo de la estructura de privaciones con el GBA, se verifica un peso relativo menor de las privaciones sólo patrimoniales y más fuerte de las privaciones convergentes (insuficiencia patrimonial y de recursos corrientes). En este sentido, la pobreza estructural en la ciudad se expresó de manera diferente a la del conjunto del GBA, adoptando territorialmente cada una de ellas una manera específica: la extensión de los conventillos, inquilinatos y hoteles en la ciudad, mientras que en el GBA son más comunes las villas y los asentamientos.

Cuadro n°7: Índice de Privación Material del Hogar. CABA. GBA. Censo 2001.

	CABA		GBA	
	Casos	%	Casos	%
Sin privación	884.636	86,3%	2.310.555	67,9%
Sólo de recursos corrientes	108.062	10,5%	527.322	15,5%
Sólo patrimonial	20.003	2,0%	249.161	7,3%
Convergente	11.839	1,2%	316.406	9,3%
Total	1.024.540	100,0%	3.403.444	100,0%

Fuente: Elaboración propia en base al Censo 2001. Base REDATAM. INDEC.

³⁹ La incapacidad de los hogares para proveerse de uno u otro tipo de recursos es lo que distingue entre los hogares con privación o sin ella. El primer aspecto, se vincula a la privación patrimonial que afecta a los hogares en forma más estable y dada su característica de persistencia se la considera de tipo estructural o crónico. En cambio, la privación de recursos corrientes puede variar considerablemente en el corto plazo y está ligada más directamente a las fluctuaciones de la economía. La combinación de estas dimensiones define cuatro grupos de hogares: aquellos que no tienen ningún tipo de privación y tres grupos diferenciados según el tipo de privación que presentan: sólo de recursos corrientes, sólo patrimonial y convergente.

3.1.2 Caracterización del déficit en la ciudad

La combinación de las distintas situaciones descriptas configura un índice sintético de déficit habitacional. Existe una noción genérica de qué es el déficit habitacional; sin embargo, la complejidad de las situaciones que describe este indicador requiere diferenciar tipos y formas de déficit. Para esto, resulta primordial distinguir entre déficit cuantitativo y cualitativo.

El déficit habitacional cuantitativo refiere a los hogares que residen en viviendas que por la calidad de los materiales con que han sido construidas, son irrecuperables y deberían ser reemplazadas por nuevas unidades. Estas son las viviendas precarias (ranchos, casillas, locales no construidos para fines habitacionales del censo) que deben ser adicionadas al parque existente.

Por otra parte, el déficit cualitativo refiere a los hogares que habitan en viviendas que si bien presentan rasgos de precariedad (falta de terminaciones, carencia de instalaciones sanitarias, etc.) pueden ser recuperadas mediante obras de refacción o completamiento. Además, los hogares que habitan buenas viviendas pero, que por su tamaño, resultan inadecuadas para albergarlos produciéndose distintos niveles de hacinamiento (aquellos casos en los que habitan más de dos personas por cuarto) es otra dimensión que origina situaciones deficitarias de tipo cualitativo.

El índice de déficit habitacional es muy útil a los fines del objeto de análisis de esta tesis porque permite ser vinculado fácilmente con el tipo de política pública habitacional que sería necesario implementar para su reducción. Guevara (2010: 9) afirma que es más eficiente atacar el déficit recuperable (cualitativo) con políticas de mejoramiento y rehabilitación del parque habitacional existente, pues el déficit irrecuperable (cuantitativo) requiere necesariamente de la producción de viviendas nuevas. El hacinamiento, por su parte, puede ser atacado por una combinación de ambos, ya que en algunos casos la vivienda puede ser ampliada (en caso de que habite un sólo hogar y la vivienda esté en buen estado) y en otros se hace necesaria una nueva vivienda (cohabitación o imposibilidad de ampliación). También es importante recuperar, argumenta el autor, los datos sobre subutilización del stock existente, ya que se pueden pensar intervenciones sobre las viviendas vacantes para paliar el déficit irrecuperable -por ejemplo, impuestos progresivos a la vacancia, subsidios al alquiler para acortar la brecha entre la capacidad de pago de los potenciales demandantes y los precios de alquiler de la oferta existente, etc.-.

Según datos extraídos de los censos, en 1991 la Ciudad de Buenos Aires contaba con un déficit habitacional que afectó al 7.9% de la totalidad de los hogares, esto es 80.495 hogares en un universo de 1.023.464. De este total de hogares deficitarios, el 1.5% habitaba en viviendas irrecuperables y un poco más del doble (3.2%) en viviendas recuperables, sumando un 4.7% de hogares en viviendas precarias, es decir, 48.037 hogares en términos absolutos. Con respecto a los niveles de hacinamiento en 1991, el 3.2% de los hogares de la ciudad padecían hacinamiento por cuarto en viviendas aptas. Si estos datos se los compara con los del GBA, llama la atención la cantidad de viviendas con déficit recuperables que se registró en el aglomerado (14.5% de un total de viviendas deficitarias del 29.7%).

Para el año 2001, los índices deficitarios de la situación habitacional para la ciudad representaban un total de 6.6% de hogares, esto es 67.577 de un total de 1.024.231 hogares. 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. Comparativamente con los valores correspondientes al aglomerado GBA, resulta llamativo el 4.4% correspondiente a viviendas irrecuperables (representando a casi 150.000 hogares), siendo significativamente mayor que el de la ciudad (1.1%).

Respecto de la evolución durante el decenio 1991-2001 en la capital, y a modo de caracterización de la situación habitacional de los años que precedieron a la implementación del Programa de

Autogestión para la Vivienda, pudo observarse, una disminución del déficit de 1.3%. En términos absolutos se trató de una reducción de 12.918 hogares. La misma tendencia se encontró presente entre los hogares que habitaban viviendas precarias: su disminución ha sido del 0.5%, esto fue una reducción de 5.351 hogares. Esta leve disminución casi impalpable en el déficit habitacional de la ciudad no resulta ser llamativa si tenemos en cuenta que el período bajo análisis abarca un decenio.

Profundizando el análisis entre las viviendas precarias, para el año 2001 el 47% del total correspondió a viviendas recuperables. Este tipo de viviendas mostró un aumento de 5 puntos en relación con el total de viviendas deficitarias del año 1991, lo que dio cuenta de un crecimiento del deterioro del tejido habitacional existente en aquel momento. Por su parte, las viviendas irrecuperables, para el año 2001 representaron el 15.9% del total de las viviendas deficitarias, verificándose una disminución relativa del 2.9% en relación al año 1991 (18.7%). Este dato da cuenta de un descenso en la necesidad de incorporar viviendas nuevas al parque habitacional existente.

Por otro lado, en relación a los valores referentes al hacinamiento por cuarto en viviendas aptas, pudo observarse una variación intercensal del 0.8%, representando una leve mejoría de esta problemática. En 1991 se encontraban 32.458 hogares en esta situación, mientras que para el año 2001 el número de hogares con hacinamiento por cuarto había descendido a 24.891 hogares en la ciudad. Entre los hogares con problemas de viviendas, este indicador demostró el descenso más alto, de 3.5%; pasado de representar el 40.3% de los hogares deficitarios en el año 1991 al 36.8% en el año 2001.

Cuadro n°8: Déficit habitacional. CABA y GBA. Censo 1991 - 2001.

	1991				2001			
	CABA		GBA		CABA		GBA	
	Casos	%	Casos	%	Casos	%	Casos	%
No deficitaria	942.969	92.1%	2.468.211	70.3%	956.654	93,4%	2.675.391	78,5%
Total deficitarias	80.495	7.9%	726.969	29.7%	67.577	6.6%	732.622	21.5%
Déficit recuperable	33.007	3,2%	359.948	14,5%	31.925	3.1%	428.071	12,6%
Déficit irrecuperable	15.030	1,5%	211.494	7,1%	10.761	1.1%	149.291	4.4%
Déficit por hacinamiento en viviendas aptas ⁴⁰	32.458	3,2%	155.527	8,1%	24.891	2,4%	155.260	4.5%
Total	1.023.464	100,0%	3.196.180	100,0%	1.024.231	100,0%	3.408.913	100,0%

Fuente: Elaboración propia en base al Censo 1991 y 2001. Base REDATAM. INDEC.

No obstante los datos censales aportan a la construcción de un diagnóstico habitacional que da cuenta de la magnitud de la situación de criticidad que viven tanto las personas como los hogares de la Ciudad de Buenos Aires, Rodríguez y Di Virgilio (2007a) advierten que existen algunos aspectos que hacen a esta situación en la ciudad que son difíciles de capturar y cuantificar mediante herramientas censales. Los censos evidencian inconsistencias y sub-registros, principalmente vinculados con el crecimiento, expansión y densificación de las villas y/o asentamientos (no registra, por ejemplo, situaciones de alquiler de piezas en villas⁴¹), casas o edificios ocupados (en varios casos en fábricas; y localizados mayoritariamente en la centro de la ciudad, Abasto, San Cristóbal y Villa Urquiza, donde se encontraba la antigua traza de la AU3), hoteles y pensiones (en los que el mismo Estado en muchos casos alojó y se encuentran en

⁴⁰ Se refiere a hogares que residen en casas tipo A y departamentos y que presentan una relación superior a 2.00 personas por cuarto, produciendo situaciones de hacinamiento y promiscuidad.

⁴¹ Mercado inmobiliario presumiblemente expandido en la última década y que además da cuenta, en buena parte, de la densificación de las villas con mejor localización en la ciudad.

estado de emergencia habitacional), y, por último, aquellas personas que viven literalmente en situación de calle (Cravino; 2006: 35)⁴².

En este sentido, tomando otras fuentes de información, Rodríguez y Di Virgilio (2007a: 80) reconstruyeron lo ocurrido en el decenio 1991-2001 en estas situaciones de precariedad habitacional. Como puede observarse en el cuadro que se muestra a continuación⁴³, hacia el año 1991, registraron 45.000 hogares en situación de ocupación, involucrando a 150.000 personas. En relación a los inquilinatos, entre 1991 y 2001 se produjo una reducción de 6.200 hogares; y lo mismo ocurrió con los hogares viviendo en hoteles-pensión (de 25.000 a 18.608). Resultaron, también, muy significativos los guarismos registrados en las villas, ya que se estimó que los hogares residentes en villas aumentaron al doble, ascendiendo en el decenio de más de 50.000 personas en el año 1991 a casi 108.000 personas en el año 2001.

Cuadro n°9: Situaciones deficitarias en inquilinatos, hoteles-pensión, ocupaciones y villas en la Ciudad de Buenos Aires. Año 1991 y 2001.

	CABA				
	Año	Hogares	%	Población	%
Inquilinatos	1991*	27.000	2.6	70.000	2.4
	2001	20.826		55.799	
Hoteles-pensión	1991*	25.000	2.4	75.000	2.6
	2001	18.608		37.601	
Ocupaciones	1991**	45.000	4.3	150.000	5.2
	2001	12.000****		-.-	
Villas	1991***	13.000	1.3	51.821	1.8
	2001	27.047*****		107.805	
Total situaciones deficitarias	1991	110.000	10.6	346.821	12.0
	2001	78.481		351.205	

Fuente: Rodríguez y Di Virgilio (2007a: 80)⁴⁴.

Ahora bien, la crisis que sufrió el país con anterioridad y posterioridad al año 2001, implicó un fuerte deterioro generalizado del tejido social, incrementándose fuertemente el desempleo y la pobreza. La crudeza de este escenario impactó territorialmente de manera dramática en la ciudad, encrudeciendo aún más el marco de emergencia habitacional local.

En este sentido, un informe realizado por la Comisión de la Vivienda de la Legislatura Porteña (Navatta y Maranzana; 2010: 3) da cuenta de la situación habitacional actual de estos tipos de vivienda precaria. Las autoras señalan que, aproximadamente, existían más de 600.000 habitantes de la ciudad en situación de emergencia habitacional hacia junio de 2010.

Según este informe, en el año 2006 entre 170.000 y 200.000 personas se encontraban habitando en viviendas de manera irregular (casas tomadas)⁴⁵ y, hacia 2009-2010, aproximadamente 140.000

⁴² Estas inconsistencias y/o sub-registros en los datos censales, la mayoría de las veces, tiene que ver con la imposibilidad del censista a acceder a estos tipos de viviendas, ya sea porque por ejemplo, el dueño a un hotel-pensión no lo deja acceder o se dificulta su ingreso en alguna villa.

⁴³ En base a un relevamiento realizado por el Movimiento de Ocupantes e Inquilinos –MOI–.

⁴⁴ Para el año 1991: * Controladuría Municipal, Informe anual. 1992. ** Movimiento de Ocupantes e Inquilinos *** Estadística y Censos. Municipalidad Ciudad de Buenos Aires. 1991. **** Censo Nacional de Población, 1991. Para el año 2001: Censo Nacional de Población y Vivienda, INDEC. **** Diario Clarín, 03/07/04. ***** Estimación con base en dato de población que reside en villas de emergencia en el año 2001 y cantidad de hogares y población residentes en 1991.

⁴⁵ En relación a la antigua traza de la AU3, en los años 2009-2010, viven 876 familias ocupantes (eran 1.050 familias en el año 2007, pero la actual gestión local de gobierno desalojó 174 familias que adhirieron a un subsidio compensatorio -según Decreto 1165/08-).

personas vivían en hoteles o casas devenidas en hoteles, en condiciones de precariedad⁴⁶. Además, revelaron que existían alrededor de 1.200 habitantes del programa de hoteles ofrecido por el gobierno porteño y 220 personas y 61 familias en hogares de tránsito que aún no han sido relocalizadas (conventillos).

En relación a villas y asentamientos, las autoras informan que unas 207.865 personas aproximadamente (según proyecciones tomando como base los últimos censos realizados por el Instituto de Vivienda) habitaban en las 15 villas de la ciudad⁴⁷ y 30.000 aproximadamente en 25 asentamientos precarios. La población en villas y asentamientos creció un 30% en los últimos cuatro años. Además, en los 2 Núcleos Habitacionales Transitorios (NHT) con que cuenta la ciudad habitaban unas 5.400 (Del trabajo: 2.400 personas y Zavaleta: 3.000 personas) y en los 6 Complejos Habitacionales⁴⁸ y 10 Barrios Municipales⁴⁹ vivían 82.000 personas.

La población en situación de calle es un fenómeno más complejo y en expansión en los últimos años. Según datos del informe “Buenos Aires sin techo” realizado por la Presidencia de la Comisión de Vivienda de la Legislatura local (Di Filippo; 2009: 26) en noviembre del año 2007, se contabilizaron 1.029 adultos en situación de calle y 798 niños menores de 17 años de edad habitando las calles de la ciudad. El 82% de los niños y adolescentes en calle censados provienen de la provincia de Buenos Aires y en su mayoría (67%) son de sexo masculino. La mayoría tiene entre 13 y 15 años. De ellos el 68% tiene vivienda, el 14% pasa las noches en la calle y un 14% carece de hogar. En abril de 2009 personal del Ministerio de Desarrollo Social local realizó un relevamiento que habría arrojado un total de 1.950 personas en situación de calle⁵⁰, lo cual significa que no sólo no disminuyó sino que aumentó la cantidad de personas sin techo en relación al año 2007.

En síntesis, los valores arrojados por estos informes en relación a la situación de emergencia habitacional que presenta la ciudad son alarmantes. Lo que comparten estas distintas situaciones habitacionales, y las personas que las padecen, es la precariedad, en mayor o menor medida, de las viviendas en cuanto a estructura, acceso a los servicios básicos (agua, luz, gas, redes cloacales), a situación irregular en cuanto a la regularización dominial de las tierras y la situación socio económica de sus habitantes.

Según estos datos, al año 2010, 667.435 habitantes de la ciudad se encuentran en situación de vulnerabilidad habitacional, es decir casi un cuarto de la población porteña, padeciendo graves problemas relacionados con el acceso a la vivienda y condiciones de habitabilidad en general. La evolución negativa de los indicadores habitacionales a lo largo de la última década da cuenta, además, de la gravedad de esta problemática.

Cuadro n°10: Situación deficitaria en hoteles-pensión, ocupaciones, conventillos, villas, asentamientos, NHT, complejos y barrios municipales y población en situación de calle de la ciudad. Año 2009-2010.

	CABA		
	Cantidad	Población	%

⁴⁶ Fuente: Informe sobre la infantilización del déficit habitacional realizado por el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) y la Asesoría General Tutelar de la Ciudad (AGT).

⁴⁷ Estas son: Villa 26 Riachuelo, Villa 31 y 31 bis, Villa 19 "INTA", Villa 21-24, Barracas, Villa 20, Villa 1-11-14 Bajo Flores, Villa 6 Cildañez, Villa 3 Fátima, Villa 15 "Ciudad Oculta", Villa 16 "Emaus", Villa 17 "Pirelli" Calacita, Villa 13 bis, Piletones y Rodrigo Bueno (estos dos últimos considerada alternativamente como asentamiento/villas).

⁴⁸ Estos Complejos son: Parque Avellaneda-Barrio Obrero, Catalinas-Alfredo Palacios, Villa Lugano, Carrillo, Rivadavia I y Rivadavia II.

⁴⁹ Estos Barrios son: Soldati, Piedrabuena, Copello, General San Martín, Illia, Mitre, Nágera (ex Parque Alte. Brown), General Savio I, II y III.

⁵⁰ Estas cifras surgen de comentarios de funcionarios públicos reflejados en algunos medios de comunicación: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-124317-2009-05-04.html>

Hoteles-pensión	-.-	140.000 ⁵¹	21,0%
Ocupaciones	-.-	200.000 ⁵²	30,0%
Conventillos	-.-	220	0,0%
Villas	15	207.865 ⁵³	31,1%
Asentamientos precarios	25	30.000 ⁵⁴	4,5%
Núcleos Habitacionales Transitorios (NHT)	2	5.400	0,8%
Complejos Habitacionales y Barrios Municipales	18	82.000	12,3%
Situación de calle	-.-	1.950 ⁵⁵	0,3%
Total situaciones deficitarias	-.-	667.435	100,0%

Fuente: Elaboración propia en base a Navatta y Maranzana (2010), Di Filippo (2009) y otras fuentes.

Ahora bien, tal como se viene demostrando, la situación más crítica se da en los hogares que no son propietarios y viven hacinados y en los ubicados en villas, casas tomadas y núcleos habitacionales transitorios. Sin embargo, según un informe realizado por la Dirección General de Estadísticas y Censos del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (DGEC - GCBA; 2010: 3), dentro del grupo de hogares que requieren una vivienda propia o el cambio de la suya por una más grande, sólo 12.000 hogares (3% de los que necesitan, y 1% del total de hogares de la Ciudad) estaría en condiciones de tomar un crédito hipotecario, con inferior probabilidad para los más necesitados dentro de este grupo. El mercado inmobiliario sólo ofrece posibilidades de acceso a ese 1% de los hogares con vivienda deficitaria de la ciudad, y a los que sin necesitar una mejora habitacional podrían acceder a un crédito (alrededor del 12,5% de los hogares de la Ciudad). Se trata de 11.000 hogares, que representan solamente 2% de los no propietarios de la ciudad. En tanto, más de 35% de los hogares del distrito son no propietarios que, dado su ingreso y/o su baja calidad de inserción en el mercado de trabajo, quedan afuera de dicha posibilidad. Es decir, la mayor posibilidad del acceso al crédito se ubica entre aquellos que en la actualidad no presentan un déficit en su condición de vivienda.

Dado el crecimiento del mercado inmobiliario en los últimos años (4,4% anual acumulativo entre 2002 y 2007), se puede afirmar que el mismo está sostenido en base a ahorros y no a ingresos corrientes, fundamentalmente de los estratos socioeconómicos más altos. También se ha visto favorecido por las adquisiciones de personas del interior del país, en particular por aquellos que se han beneficiado de los altos precios y volúmenes de producción agropecuaria.

A modo de cierre de este apartado entonces, el déficit habitacional de la Ciudad de Buenos Aires no es un problema coyuntural, ni se ha iniciado con la crisis del 2001, es un problema histórico, vinculado a la zigzagueante situación socioeconómica del país, la orientación del mercado financiero e inmobiliario, la deficiencia de la política habitacional implementada, los flujos migratorios y la concentración urbana, entre otros.

3.2 TRANSFORMACIONES EN LA ESTRUCTURA SOCIAL Y URBANA DE LA CIUDAD

La caracterización cuantitativa de la ciudad de Buenos Aires se inscribe y se corresponde con transformaciones que se produjeron a lo largo de los años en la estructura social y urbana, que

⁵¹ Datos proporcionados por el Informe sobre la infantilización del déficit habitacional realizado por el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) y la Asesoría General Tutelar de la Ciudad (AGT).

⁵² Según artículo del diario La Nación de 2006: http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=811748

⁵³ Datos proporcionados por el Instituto de la Vivienda de la Ciudad y la Sindicatura de la Ciudad.

⁵⁴ Datos proporcionados por el Ministerio de Desarrollo Social de la Ciudad de Buenos Aires.

⁵⁵ Datos proporcionados por el Ministerio de Desarrollo Social de la Ciudad de Buenos Aires.

tuvieron impactos y dejaron huellas en el territorio. Si se analiza a gran escala cómo se pobló la ciudad, se observa que históricamente el mercado formal no ha sido la vía más adecuada para que los sectores populares accedan a la propiedad de la tierra para la construcción de vivienda.

Siguiendo la periodización teórica construida por Torres (1993) para analizar el desarrollo urbano, entre los años 1940 y '60, los sectores populares rurales comenzaron una progresiva emigración hacia las grandes ciudades, principalmente a Buenos Aires, atraídos por un próspero proceso de industrialización sustitutivo de importaciones (ISI), un contexto de reactivación del crecimiento metropolitano y de políticas tendientes a la redistribución del ingreso. Sin embargo, esta llegada masiva de población (caracterizada por poseer escasos recursos económicos y moverse por fuera del mercado formal) no fue resultado de una planificación urbanística del Estado, por lo que su localización se dio en viviendas sumamente precarias, en espacios libres, algunos centrales, pero en su mayoría en la periferia más inmediata. De esta manera, se comenzaron a conformar las llamadas “villas miseria” de la ciudad⁵⁶. No obstante este escenario, durante el primer gobierno de Perón, se activó el rol estatal mediante la ejecución de políticas habitacionales orientadas a: la construcción de viviendas en altura para obreros, el fomento a la construcción mediante créditos otorgados por el Banco Hipotecario a familias e instituciones, asociaciones gremiales y profesionales, el otorgamiento de subsidios al transporte y el congelamiento de los alquileres. Estas medidas fomentaron un proceso de expansión hacia la periferia y, en paralelo, una densificación central, que constituyeron los mecanismos a partir de los cuales vastos sectores populares accedieron a la propiedad de la vivienda: trabajadores urbanos en el caso de los “lotes económicos” periféricos y sectores medios en el caso de los edificios en “propiedad horizontal” centrales, conduciendo de esta manera a una notoria expansión del suburbio de la ciudad de Buenos Aires.

Adempero, en los años '60 y '70 se comenzó a vislumbrar el agotamiento del modelo de desarrollo característico de la década del '40 y '50 (con la desaceleración y/o desaparición de varias de las políticas de Estado que en mayor medida beneficiaban a los sectores populares) y, consecuentemente, también del modelo de estructuración socioespacial de ese período. Esta etapa se caracterizó por la erradicación compulsiva de villas de la Capital Federal (Oszlak; 1991); por la Ley Provincial de Uso del Suelo (que si bien tiene el acertado objetivo de regular y planificar el crecimiento urbano, en los hechos implicó la irrupción de los loteos económicos); la Ley de Alquileres (que permitió los aumentos de precios y propició los desalojos); la Circular 1050 (que indexó los créditos inmobiliarios a montos impagables); entre otras. La combinación de estas iniciativas generó una creciente dificultad en el acceso al suelo urbano y a la vivienda para los sectores populares, apareciendo familias desalojadas de viviendas propias o alquiladas, grupos familiares hacinados en una sola vivienda, aumento de la población en villas del conurbano, e inquilinatos con precios elevados para el bolsillo popular.

Las políticas impulsadas por la última dictadura militar ('76-'83) representaron un momento de ruptura con el desarrollo del modelo ISI en el país. La valorización financiera (asociada a un cambio en el régimen de acumulación) desplazó a la producción de bienes industriales como eje del proceso económico y de la expansión del capital, articulado con la apertura de la economía. La emergencia de una nueva etapa del capitalismo estuvo estrechamente vinculado con una nueva estructura, forma y organización del territorio (como consecuencia de la mutación del suelo urbano en mercancía, tanto con valor de uso, pero también con valor de cambio); generando un

⁵⁶ La “villa”, según Oszlak (1991), era vivida como un lugar de paso hasta poder adquirir un terreno a través del loteo económico, una etapa habitacional necesaria para aquellos que se encuentran desarraigados de su origen rural. Para otros, la villa es la última estación para aquellos que perdieron toda esperanza de poder ingresar al medio urbano en las condiciones habitacionales apropiadas para la vida de la ciudad. En general, la villa se caracteriza por la precariedad de las viviendas, la alta densidad poblacional, la falta de ordenamiento territorial, y el surgimiento de nuevos problemas que derivan de la gran ciudad: el acceso a aquellos bienes que se convierten en necesarios para una vida digna, como son la electricidad, el agua potable, etc.

nuevo modelo de incorporación/exclusión de áreas, en el que se dio un proceso de fragmentación de los territorios de las ciudades y de dualidad de sus sociedades. Ciccolella (1999) argumenta que, a partir de estos años, las grandes ciudades tendieron a transformarse en función de las lógicas del consumo y de los llamados “servicios de avanzada”, dejando atrás su rol industrial, de ámbito vivencial, de encuentro y de sociabilidad.

Las nuevas necesidades estructurales del capitalismo global dieron origen a renovadas tendencias de metropolización. De un modelo europeo de centro/periferia (un espacio metropolitano compacto que avanza en forma de “mancha de aceite”, con una morfología y bordes bien definidos) se pasó a un crecimiento metropolitano en red (una verdadera ciudad-región de bordes difusos, policéntrica, formando en algunos casos verdaderas megalópolis o archipiélagos urbanos). En este sentido, las grandes metrópolis como Buenos Aires ingresaron en una lógica privada que transformó la ciudad en “fragmentos”.

El transcurrir de la década de los '80, según Torres (1993), caracterizada por crisis estructural, puso de manifiesto estos cambios en la dicotómica tensión entre centro-periferia, ya que por un lado se intensificaron tendencias que apuntaron al deterioro de ciertas áreas centrales (reactivación y perdurabilidad de los conventillos, aparición de otras modalidades de alquiler como los “hoteles y pensiones”, aumento de la población en villas de la capital, y un fuerte incremento del fenómeno de casas tomadas); y por otro, emergieron en la extrema periferia tendencias a la suburbanización de los grupos de más altos ingresos cristalizado en la aparición de los llamados “countries club”; y por último, en relación con los procesos residenciales fuera del mercado, las ocupaciones ilegales de tierras periféricas adoptaron una nueva forma: se pasó de las “villas miseria clásicas a los asentamientos”⁵⁷. Esta nueva estrategia de las familias pobres para acceder a un terreno, ante la imposibilidad de hacerlo a través del mercado formal, generó una nueva geografía donde los sectores populares buscaron organizarse para tener un lugar donde vivir⁵⁸.

En los años '90 ya se puede hablar claramente de un fenómeno de globalización del proceso de producción, gestión y organización territorial de la ciudad, en el que el capital privado pasó a ser el principal actor y factor de éste proceso. El Estado dejó de actuar directamente sobre el territorio para pasar a cumplir el rol de acondicionador y promotor del espacio (obviamente respetando las necesidades del capital). Las inversiones realizadas fueron selectivas o restringidas y estuvieron dirigidas a lo que se denominó “servicios banales”, es decir, servicios vinculados al consumo y no a la producción, pero que tuvieron claras consecuencias en el territorio. Uno de los destinos más importantes de las inversiones, y con un alto impacto en la estructura urbana, fue en infraestructura de transporte y circulación. La construcción de autopistas y la remodelación y ampliación de las ya existentes generaron nuevos procesos de urbanización y metropolización, que cambiaron las condiciones de circulación y accesibilidad hacia las periferias y privilegió el uso de automóviles particulares sobre el transporte público o el ferrocarril.

Estas obras fueron demandadas, entre otros, por nuevos espacios de producción, consumo y residencia en locaciones suburbanas de las ciudades: las nuevas urbanizaciones cerradas/privadas suburbanas (barrios cerrados, countries, marinas, etc.). Esta tipología de viviendas, característica de los sectores de alto poder adquisitivo, se transformó en residencia permanente y se ubicó

⁵⁷ Merklen (1991) considera a los asentamientos como una estrategia de los sectores populares con la cual hacer frente a las características dominantes del proceso de urbanización en el área metropolitana de Buenos Aires.

⁵⁸ Según Merklen (1991), estos nuevos asentamientos se caracterizaron por gestarse en forma masiva y organizada; por consolidarse como un barrio definido manteniendo cierto orden urbanístico, como los lotes delimitados, superficies aproximadas a las exigidas por la ley, trazados de calles, previsión de espacios comunitarios y áreas verdes, etc.; y por tener algún nivel organizativo, que busca iniciar las gestiones para la regularización de la tierra e ir mejorando las condiciones de vivienda y el barrio.

invariablemente a lo largo de estas autopistas y en zonas intersticiales próximas a ellas⁵⁹. Sus viviendas suntuosas, sus parqueizados cuidadosamente diseñados, sus a veces “grandes” dimensiones y los dispositivos de seguridad (muros, vigilancia) que en general los separa físicamente del tejido urbano que los rodea (loteos económicos de los años ’50 y ’60, villas, asentamientos, viejos centros urbanos) alteraron el paisaje urbano periférico, ya que crearon y consolidaron situaciones de enclave, pero a la vez originaron conflictos sociales urbanos localizados.

Otra modalidad de desarrollo inmobiliario implementado en los años ’90 es la denominada “countries verticales”: edificios y conjuntos residenciales con servicios e infraestructura deportiva y de confort, situadas en las áreas centrales de la ciudad de Buenos Aires. La dispersión territorial de los mismos fue bastante selectiva ya que se ubicaron principalmente en barrios de alto poder adquisitivo de la ciudad. Estas nuevas modalidades de configuraciones residenciales generaron un fuerte impacto en el paisaje y en la trama urbana, pero principalmente, constituyeron un fenómeno de auto-encapsulamiento de los sectores sociales altos y medianos, de auto-segregación espacial, en función de las diversas ofertas de infraestructura y seguridad, pero principalmente aumentaron la desigualdad social.

Otro destino de las inversiones extranjeras fueron los grandes equipamientos comerciales, como los shopping centers, los centros comerciales, los hipermercados (ejemplo de eso fueron el Spinetto, Abasto Shopping, Patio Bullrich, Paseo Alcorta, Alto Palermo Shopping, Buenos Aires Design Center, Paseo La Plaza). Estas formas comerciales tuvieron un alto impacto en los procesos de urbanización ya que concentraron en un punto específico del espacio una gran cantidad de actividades dedicadas al consumo, provocando una fuerte desestructuración de los antiguos patrones de localización y estructura comercial. Además, trajo aparejado consecuencias en cuanto a la variación de los valores del uso de suelo urbano, a los patrones de tránsito de la zona y produjo una fractura en el mercado de trabajo, ya que se crearon nuevas formas de empleo y se destruyó parte del tejido laboral y comercial preexistente, incrementando los niveles de desempleo y marginalidad⁶⁰.

Estos nuevos escenarios metropolitanos produjeron nuevos tejidos urbanos que convivieron con el tejido original y, juntamente, lo fracturaron aislando enclaves de pobreza (ya que el difundir nuevas formas y hábitos de consumo contribuyó a una profundización de la fractura del tejido social). Torres (2001) argumenta que la inserción de estos nuevos tipos de suburbanización marcó cortes abruptos con el tejido urbano, imponiendo una lógica de contrastes socio-espaciales y de fragmentación urbana.

Ahora bien, el surgimiento de nuevas zonas urbanas suelen producirse mediante procesos de “gentrificación”, en las que zonas anteriormente ocupadas por grupos de bajos ingresos son desplazados territorialmente por sectores de ingresos medios-altos, con la consiguiente valorización de esas zonas. Estos procesos de gentrificación suelen darse a partir de la rehabilitación de zonas portuarias o peri-portuarias o en zonas centrales muchas veces deterioradas (los casos de Puerto Madero, Costanera Norte y Costanera Sur son ejemplo de estos procesos). Además, según Herzer (2008), en numerosas zonas de la ciudad (el Área Retiro, San Telmo, Recoleta, Abasto, Palermo Hollywood, las Cañitas, etc.) se dieron procesos de “renovación urbana”, es decir, procesos de recuperación de áreas residenciales centrales por parte de sectores de la clase media o sectores acomodados y de resurgimiento comercial; que generalmente van acompañados de procesos de aumento del valor del suelo y de las propiedades y que tiene como

⁵⁹ Esta forma de suburbanización dejó de lado aquellos viejos patrones que se desarrollaban exclusivamente dentro del radio de la extensa red de ferrocarriles suburbanos.

⁶⁰ El mercado laboral mostró una cierta incapacidad a la hora de generar empleo moderno, llevando a que el empleo precario e informal creciera; incluso los salarios del sector de empleo formal experimentaron reducciones importantes.

efecto potencial el desplazamiento de los antiguos residentes de dichas áreas –en general, de las familias pobres-. Estos procesos supusieron la transformación del ambiente construido, la emergencia de nuevos servicios locales y la presencia de nuevos habitantes que comparten ciertas preferencias de consumo y/o un cierto estilo de vida -cambio cultural-.

Asimismo, Fritzsche y Vio (2005) afirman que la industria también asumió nuevas formas y configuraciones territoriales (tecnopolos, distritos industriales y áreas-sistema, parques científicos y tecnológicos, aglomeraciones industriales planificadas y just in time, sistemas institucionales territoriales, clusters, etc.) que se relacionan con el cambio en las pautas de localización derivadas de las renovadas estrategias del capital industrial y de los sistemas productivos, a su vez, en estrecha vinculación con el proceso de reestructuración que se describe⁶¹. Este fenómeno se encontró fuertemente acompañado por la instalación de hotelería internacional (como es el caso de la construcción de hoteles de primer nivel como el Hyatt, Holiday Inn, Alvear Palace Hotel, Cesar Park) y restaurantes, que no sólo se instalaron en las áreas centrales de las grandes ciudades, sino que inclusive se instalaron en aquellas zonas periféricas consolidadas donde se produjo una fuerte inversión de capital (por ejemplo, la zona de Pilar). Estas nuevas formas de metropolización/urbanización no sólo contribuyeron a reforzar la histórica centralidad de las áreas centrales, sino que también generaron tendencias de policentrismo en áreas destacadas de la periferia.

Recapitulando, según Ciccolella (1999), las principales tendencias de reestructuración territorial metropolitana pueden resumirse en un triple proceso de evolución de la centralidad: se produjo una densificación del histórico distrito central de la ciudad mediante un proceso de modernización y verticalización; una oposición al viejo distrito central compacto mediante un proceso de derrame o extensión de esas áreas centrales; y la aparición de subcentros en la periferia de la aglomeración (llamadas “edge cities”). Además, el reequipamiento de estas áreas subcentrales provocó una disminución, en términos relativos, de los flujos entre periferia y centro, provocando una tendencia hacia la inmovilización de la población residente. Los nuevos parques industriales, los centros comerciales y de espectáculos, los nuevos centros universitarios y las residencias suburbanas cambiaron los trayectos de sus agentes reorientándolos hacia el interior del partido o región y ya no hacia el centro del distrito central de la ciudad.

Puede decirse entonces que las grandes ciudades mundializadas de la periferia fuertemente penetradas por la economía neoliberal global, como lo es Buenos Aires, mostraron una organización espacial fragmentada y dual, ya que por un lado, persisten los restos del espacio forjados en la era taylorista-fordista, degradada y en vías de desestructuración social; y por el otro, nuevos espacios centrales y periféricos que responden a una modalidad postmoderna y postindustrial. En este escenario de organización urbana los distintos sectores sociales produjeron la ciudad. Este proceso de producción de la ciudad supuso una lucha que, según Rodríguez (2006: 49), a veces se dio de forma latente o velada, pero en otras, claramente manifiesta, por la apropiación del espacio urbano; y en el caso de los sectores populares, su lucha se desarrolló en el plano del derecho que poseen a quedarse y a habitar dignamente la ciudad. Como se verá en esta tesis, es en el marco de esta lucha por la apropiación del espacio urbano en el que tiene origen el espíritu de la Ley 341/964.

⁶¹ Un ejemplo de estos nuevos espacios es el distrito tecnológico que actualmente el gobierno de la ciudad de Buenos Aires está construyendo en el barrio de Parque Patricios. Para mayor información ver: http://www.buenosaires.gov.ar/areas/produccion/distrito_tecno/index.php?menu_id=23680
<http://www.districtotecnologico.com/buenos-aires/tag/parque-patricios/>

3.3 ANTECEDENTES Y TENDENCIAS DE LA POLÍTICA HABITACIONAL

3.3.1 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 vivienda⁶²). 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 casa obreras⁶³, 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 12 barrios de vivienda individual⁶⁴ y 7 casas colectivas⁶⁵ 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 nº1: 1937, Casa Colectiva Alvear II (CNCB) 128 viviendas.

⁶² 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.

⁶³ 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 (Yujnosky, 1984).

⁶⁴ 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).

⁶⁵ 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).



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

A mediados de la década del '40, con el advenimiento del Peronismo en el poder, 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: respuestas industriales, masivas, planificadas centralizadamente por expertos y hegemónicas por las tecnocracias, las burocracias estatales y la vinculación —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). Según Di Filippo (2009: 7), recién durante los dos gobiernos de Perón, la vivienda se convirtió en un elemento central de la política social. Durante dicho período, se avanzó en la construcción y escrituración de 300.000 propiedades nuevas⁶⁶ y se impulsaron 13 leyes de vivienda, entre las cuáles 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 n°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 Secretaría de Estado de Vivienda -dependiente primero del Ministerio de

⁶⁶ Durante los diez años de gobierno peronista, las escrituraciones se triplican en relación a los sesenta años anteriores.

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, el cual su organización/creación comenzó con anterioridad a esta fecha y su instrumentación fue reglamentado 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 de los sectores de menores ingresos de la población⁶⁷. 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, 1998a). 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)⁶⁸.

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

⁶⁷ 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.

⁶⁸ 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).

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 mediante 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 mismos⁶⁹. 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 re-direccionamiento 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 sostiene Rodríguez (2007c: 5), esta reestructuración de la política habitacional no implicó estructuralmente el acercamiento de los recursos a la población de menores ingresos, pues por un lado, aportó a la “governabilidad” provincial y, por el otro, su diseño se subordinó a la lógica hegemónica de las políticas del período, orientada al beneficio del capital financiero. 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)⁷⁰ y locales (municipales). Es decir, se trató de una descentralización operativa más que política, privilegiando la búsqueda de una mayor eficacia en el uso de recursos escasos antes que la efectiva democratización de los programas (Herzer, Lanceta, Rodríguez, 1997). 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 el 2000 y estalló en el 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 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

⁶⁹ 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.

⁷⁰ 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).

habitacionales y por el Ministerio de Economía y Producción en la 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 (et al. 2011: 5) dos orientaciones muy desigualmente priorizadas y, en ambos casos, financiadas con recursos del superávit fiscal, es decir, definidos "ad hoc", en forma anual⁷¹. 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 (2007c), 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 Subsecretaria de Desarrollo Urbano y Vivienda⁷², a agosto 2010, el PFCV terminó 873 viviendas en la Ciudad de Buenos Aires, mientras que Techo y Trabajo, no ejecutó vivienda 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 Obras del FONAVI I y II que reactivó y finalizó 735 viviendas⁷³. Es decir, el impacto de estas resoluciones en una problemática habitacional local tan extendida es mínimo.

Los vaivenes de la política habitacional a lo largo del tiempo y las distintas estructuras que se construyeron para dar respuesta a la criticidad urbana no lograron su cometido. En la actualidad, una gran cantidad de personas se encuentran sin techo y/o viviendo bajo algún tipo de informalidad urbana -villas de emergencia, asentamientos precarios, casas tomadas, hoteles, conventillos, etc.-, dando cuenta de la continuidad en el tiempo y a través de los ciclos económicos, de la deuda habitacional en la ciudad.

3.3.2 Características y tendencias de la política habitacional implementada en la Ciudad de Buenos Aires. Antecedentes de 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

⁷¹ 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.

⁷² <http://www.vivienda.gov.ar/> [Consultado en marzo 2010].

⁷³ Otra característica de la política pública de la época, fue la aplicación a escala nacional y subnacional de programas de mejoramiento barrial financiados con recursos internacionales (BID, PNUD), como el programa PROMEBA, Rosario Hábitat y BID-Córdoba (las operatorias "La ciudad de mis sueños" y otras). No obstante ello, ninguno de ellos tuvo intervención territorial en la Ciudad de Buenos Aires.

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 nacional⁷⁴. En este sentido, durante los años '70, y en menor medida durante los '80, la CMV viabilizó la ejecución de conjuntos habitacionales por licitación empresarial, la experimentación con sistemas constructivos racionalizados y la implementación de nuevas técnicas de producción industrial, canalizando los recursos del FONAVI (Rodríguez; 2009a: 56).

Hacia finales 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 n°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 2 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.

Imagen n°4: 1972-1974, Barrio Justo Suárez (Plan Piloto de Realojamiento de Villa 7) 122 viviendas, una guardería infantil, y un local para usos múltiples.

⁷⁴ De hecho, en muchos de los casos, según Dunowicz (2000, citado por Ostuni 2010: 53), sus iniciativas presentaron situaciones de superposición con los planes de vivienda promovidos desde el nivel nacional.



Fuente: Dunowicz y Boselli; s/d: 27.

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 submercado 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 submercado 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 1976⁷⁵.

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 de Buenos Aires 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 ciudad (Rodríguez; 2005: 63).

En relación al sector villero, una de las primeras ordenanzas sancionadas por el Consejo 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

⁷⁵ 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.

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 relocalizó 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 ExPadelei. 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, esta 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 ó 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 ciudad⁷⁶. Con la

⁷⁶ A partir de la reforma de la Constitución Nacional de 1994, la ciudad obtuvo una mayor autonomía, que la habilitó a dictar su propia Constitución y a tener un gobierno autónomo.

inclusión de un capítulo sobre hábitat (artículo 31⁷⁷) 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 –ver capítulos siguientes–, 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 enmarada en la Resolución 525/97 (modificada por la resolución 282/98⁷⁸), 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, los subsidios se prolongaron por años) 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, a través del organismo encargado de la administración de los inmuebles municipales, se desarrolló una opaca política de tolerancia hacia la ocupación de

⁷⁷ “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.

⁷⁸ 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.

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 contribuyan a dinamizar áreas desagregadas de la ciudad, favoreciendo la inversión privada y motorizando los procesos de cambio y valorización (Rodríguez, et al.; 2008: 63).

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 de Buenos Aires 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 redireccionar 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 n°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 aggiornato-, 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 n°341 (con se verá en el próximo capítulo). 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 n°1251, en el actual Instituto de la Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires (IVC), con un marco de mayor autonomía⁷⁹, 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. Este organismo tiene entre sus objetivos “la promoción de la demanda, el sostenimiento de políticas autogestivas y participativas, la ejecución de políticas integrales, la implementación del alquiler social y la creación de un banco de inmuebles”. En el mismo orden de ideas, la norma colocó en cabeza del IVC el deber de promover el efectivo ejercicio del derecho al hábitat y a la vivienda de todos los pobladores de la ciudad, haciendo efectivos los derechos mencionados en los artículos 17 y 31 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Durante el segundo gobierno de Ibarra y su sucesor Jorge Telerman (2005-2007)⁸⁰ 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 para 2011 familias residentes en hoteles subsidiados por el Gobierno porteño que estallaron en el 2001. En este sentido, para el año 2005, el sector vivienda insumía el 5.3% del presupuesto total. Esta inversión se concentraba principalmente en el “Programa de Radicación, Integración y Transformación de Villas y Núcleos Habitacionales” (PRIT) con el 45.6% del total presupuestario, “Vivienda colectiva con ahorro previo” -15.4%- , “Rehabilitación del Hábitat de La Boca” con el 12.9% y el PAV con el 12.2%; es decir que estos 4 programas concentraban el 85% del presupuesto sobre un total de 17 programas en ejecución. Otro dato no menor es que el 83% de presupuesto financiaba a programas ejecutados por empresas constructoras. Si bien 10 programas⁸¹ 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.; 2007b: 95).

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. La consigna fue: “*más eficacia y más eficiencia en resolver los problemas de miles de ciudadanos postergados por décadas*”, mediante la revisión de estructuras y procedimientos para agilizar las acciones y potenciar los recursos (Freidín, 2007: 4).

⁷⁹ Que desaparece durante la intervención del organismo en 2006 como se verá más adelante.

⁸⁰ 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.

⁸¹ 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.

Sin embargo, cuatro meses más tarde, en un contexto de crisis institucional local post-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.

En la madrugada del día 4 de julio de ese año, se produjo el saqueo y la ocupación de 160 viviendas correspondientes a siete de las veinticuatro torres del Barrio Villa 1-11 y 14 del Barrio de Flores. Esta situación, indicador de la desesperación de un grupo de habitantes de la ciudad, llevó al Jefe de Gobierno, Telerman, a solicitarles a sus ministros una reforma del sistema de planes sociales. Dicha reforma tendió a darle mayor transparencia a la política habitacional y agilizar la forma en que se otorgaban las viviendas⁸². Inmediatamente después, el Ejecutivo porteño decretó la intervención del IVC (mediante el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 2/06) a los fines de adoptar los cambios organizativos y estructurales necesarios que permitiesen dar cumplimiento a los objetivos del organismo (a pesar de que esta disposición no fue convalidada por la Legislatura porteña⁸³). En dicho decreto el Gobierno de la Ciudad reconoció la grave crisis institucional del organismo y señaló que las medidas resultaban imprescindibles toda vez que los hechos acaecidos en el Barrio de Flores podían repetirse⁸⁴. Un dato paradigmático es que se nombró Interventor a quien era por entonces Presidente del Instituto, el Arq. Freidín, contraviniendo todos los principios de una intervención a un organismo público, que generalmente lo hace un tercero o una persona externa a la institución intervenida. Luego de los más de 90 días que duró la intervención el Interventor volvió a asumir como Presidente.

Superado el proceso de intervención del IVC, se procedió a modificar la estructura interna del organismo mediante el Acta de Directorio N° 2186 del 13 de septiembre del 2006. El proyecto de la nueva estructura tuvo como objetivos reducir en casi un 40% la estructura política del organismo y reagrupar actividades en función de los objetivos del IVC y metodologías de gestión. En este marco 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)⁸⁵, 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). Por ejemplo, la implementación del programa AHPROS fue modificada, incluyendo un Convenio General suscripto con la CGT y el llamado a licitación de los cuatro primeros proyectos; para créditos individuales se creó un Comité Evaluador, dada la inmensa demanda.

Durante ésta gestión se definió en primera instancia reorientar y finalizar las obras en ejecución y continuar con aquellas que se habían planificado, reordenando su estructura y dando inicio a las obras. También se reactivaron obras cuasi paralizadas. La política habitacional implementada por

⁸² Diario Clarín, *Apuran modificaciones en el Instituto de la Vivienda*. 07 de julio de 2006.

⁸³ Con fecha 25 de julio, la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Legislatura de la Ciudad emite un Despacho de por el cual recomienda el rechazo del Decreto de Necesidad y Urgencia. La justificación se basó en el entendimiento de: “*que no estarían acreditadas las circunstancias excepcionales que habilitan la emisión del Decreto de Necesidad y Urgencia bajo análisis, correspondiendo por lo tanto su rechazo por parte de la legislatura en los términos del artículo 91 de la Constitución de la CABA*”.

⁸⁴ Otras situaciones similares se vivieron durante los últimos meses del 2006, en otras villas y barrios, como la masiva ocupación de la Villa 31 bis, la ocupación de los terrenos de la Policía Federal de la Villa 20, la nueva usurpación de la Villa 1 11 14, la ocupación masiva de terrenos propiedad del IVC en La Matanza, Provincia de Buenos Aires, etc.-

⁸⁵ Dependiendo directamente de la Subgerencia de Programas de Vivienda Colectiva.

esta gestión se desarrolló a partir de la implementación de programas orientados a la construcción de obra nueva, mediante la implementación de programas tales como Programa de Autogestión para el Desarrollo del Hábitat Popular (PADHP), Programa de Ahorro Previo para Organizaciones Sociales, Programa Vivienda Porteña (los cuales fueron integrados a la financiación de los Planes Federales de Vivienda –como el Construcción de Viviendas I- de la Subsecretaría de Vivienda y Desarrollo Urbano de la Nación) y Programa General de Urbanización de Villas y Asentamientos, y programas destinados a recuperar el parque habitacional deteriorado: Programa de Mejoramiento de Viviendas “Mejor Vivir” (también financiado a nivel nacional), Programa de Rehabilitación Hábitat La Boca, Programa de Créditos Individuales para Vivienda y Programa de Regularización Dominial de Conjuntos (Freidín, 2007).

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 del 2008, la Legislatura porteña sancionó la Ley n°2.973 modificatoria de las dos anteriores⁸⁶; pero el poder ejecutivo lo vetó parcialmente⁸⁷ mediante el Decreto n°9/09. 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 entonces se modificó radicalmente. Entre las primeras medidas tomadas por el gobierno PRO local 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.

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 e internacional, ya sea como la París de América o la Capital Cultural

⁸⁶ 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.

⁸⁷ 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).

de América Latina o del MERCOSUR y a través de campañas como “Buenos Aires capital del Tango”) y al desarrollo de emprendimientos tecnológicos-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 habitacional⁸⁸. Si se presta atención al análisis de los fondos destinados a vivienda, la información oficial pone en evidencia que el GCBA ha destinado proporcionalmente menos fondos en cada uno de los años de la gestión, lo que evidencia 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 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 mejor de 0.5 puntos.

Cuadro n°11: Presupuesto IVC destinado a vivienda sobre Presupuesto total. Año 2005-2011.



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

Ahora bien, 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 en su totalidad, con alarmantes niveles de sub-ejecución.

Cuadro n°12: Ejecución presupuestaria del IVC. Año 2007-2011.

⁸⁸ El gobierno nacional no es ajeno a estas tendencias; pues el Frente para la Victoria ha votado en consonancia con el gobierno local temas como: la aprobación anual de los presupuestos (que incluye definiciones como el vaciamiento del IVC en el 2009) y la venta de terrenos municipales de alto valor inmobiliario. El gobierno nacional ha impulsado algunos desalojos de propiedades fiscales en la zona sur, como las tierras de “Barrio Huracán”, que fueron cedidas a la Unión Industrial Argentina (Rodríguez, et al., 2011: 4).



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

Hacia diciembre de 2010, el IVC ejecutó sólo el 44.6% del presupuesto asignado (\$409.488.393), muy por debajo del 100% esperado (Navatta, et al.; 2010). Cabe destacar que existió un aumento del crédito vigente en el 4º trimestre con respecto al sancionado 2010 de \$110.731.406. Es importante tener en cuenta las diferencias entre los montos sancionados y los créditos vigentes ya que en algunos casos, como el Programa Regularización Dominial y Financiera que redujo su crédito en \$8.283.111, tiene una ejecución del 100% pero redujo notablemente su monto. En otros casos existen aumentos en vez de reducciones, pero no se contempla una alta ejecución (ejemplo, Créditos Ley 341/964). Además, resulta importante notar que los programas que obtuvieron los mayores créditos en pesos se correspondieron, casi todos, con los menores niveles de ejecución presupuestaria del instituto.

Respecto al Programa Mejoramiento de Villas del Ministerio de Ambiente y Espacio Público no tiene ningún monto sancionado en el año 2010, pero tiene asignado crédito en el último trimestre del año que fue sub-ejecutado.

La ejecución total de la Dirección General de Atención Inmediata es de 96.4%. Si se analiza cada uno de los programas específicos, se puede observar que todos tuvieron un alto nivel de ejecución, siendo el programa que mayor nivel alcanzó el Programa Asistencia a Familias de Alta Vulnerabilidad Social (96.3%), ya que responde a la gran cantidad de subsidios que se dieron como solución a las situaciones de desalojo efectuadas por el gobierno local.

Por su parte, la política hacia las villas y asentamientos del macrismo se limitó a la ejecución de contratos tercerizados a empresas de servicios que atienden vía la UGIS a las villas y asentamientos –camiones cisternas, atmosféricos y vector-; a la contratación de pequeñas obras - básicamente pintura de fachadas-, de la limpieza y el mantenimiento de espacios públicos a través de cooperativas de trabajo manejadas por la UGIS y por el Ministerio de Ambiente y Espacio Público; y la lenta ejecución de obras que el IVC transfirió a la Corporación del Sur a través del programa Prosur Hábitat, convenidas en 2008 (no se han empezado obras nuevas desde entonces)⁸⁹.

El Programa de Reintegración, Integración y Transformación de Villas y NHT, la principal política de vivienda para las villas de los últimos años, fue progresivamente vaciado por el PRO, que transfirió recursos y facultades a la UGIS y a la Corporación Sur. Así, de representar cerca del 50% del total de recursos asignados a vivienda en 2005, en 2011 sólo se previó \$5,8 millones. Si

⁸⁹ La política de contratación permanente de servicios tercerizados muestra la íntima relación entre no-urbanización y negocios privados característicos de la gestión, así como la política discrecional de las cooperativas de trabajo es la clave para entender el desarrollo de una red de punteros territoriales por parte del PRO, que son otros de los actores que se benefician del no avance de los procesos de urbanización.

se suman los recursos asignados al IVC, la UGIS y la Corporación Sur para obras de urbanización en villas, el crédito vigente al primer semestre de 2011 -\$102 millones- se encontró por debajo del monto asignado en 2008, y representó alrededor del 10% del gasto total en vivienda (Navatta, et al.; 2010 y Di Filippo; 2009).

Si se presta atención a los valores ejecutados hacia mitad del año 2011 (tomando como valor promedio de ejecución para esta altura del año el 50%), se repite la tendencia del año anterior; registrándose altos niveles de ejecución en políticas asistencialistas como respuesta a la problemática de hábitat (45.5% la Dir. Gral de Atención Inmediata, 49.4% la UGIS y 58.2% la Corporación Bs. As. Sur) y bajo nivel de ejecución en políticas que generen alguna modificación estructural del déficit habitacional (19% el IVC).

Cuadro n° 13: Ejecución presupuestaria en vivienda. IV trimestre 2010 y II trimestre 2011.

Descripción	Crédito Vigente IV trimestre 2010	% de ejecución	Crédito Vigente II trimestre 2011	% de ejecución
Instituto De La Vivienda	520.219.799	44.5	650.361.157	19
Créditos Ley 341/964	108.621.342	58.7	176.932.190	28.2
Colonia Sola	2.819.772	100	1.476.714	62.9
Regularización Dominial y Financiera	116.889	100	--	--
Reintegración, Integración y Transformación en Villas	38.681.749	0.55	14.715.009	27
Rehabilitación La Boca	40.856.561	5.19	106.781.318	0.9
Rehabilitación Conjuntos Urbanos	63.888.913	65.6	107.228.348	18.2
Mejor Vivir	35.647.765	8.7	9.881.085	0.1
Viviendas Colectivas con Ahorro Previo	114.625.080	15.6	94.913.629	6.7
Vivienda Porteña	12.312.513	100	3.696.095	0.0
UGIS	73.681.098	88.2	51.197.637	49.4
Dir. Gral. De Atención Inmediata	112.808.890	96.4	120.843.067	45.5
Asistencia Socio Habitacional	26.492.077	97	27.422.076	43.7
Asistencia a Familias de Alta Vulnerabilidad Social	48.785.353	96.3	43.737.120	43.8
Asistencia Integral a los Sin Techo	21.353.609	96.1	25.146.022	49.1
Asistencia Inmediata ante la Emergencia Social	16.177.851	95.8	24.537.849	47.1
Mejoramiento en villas (Min. De Ambiente y Espacio Público)	15.000.000	92.2	30.000.000	19.6
Corporación Del Sur S.E.	38.986.496	100	36.800.000	58.2

Fuente: Elaboración propia en base a información aportada por la Comisión de Vivienda de la Legislatura porteña.

Por último, como estrategia fundamental para “generar recursos” ante la falta de presupuesto asignado y la ejecución ineficiente del IVC, se recurrió a la enajenación del patrimonio público a través de la venta de tierras e inmuebles; estrategia esta que respondió más a los intereses del sector inmobiliario que a criterios de asignación social. Ejemplo de ello, fue el intento por crear la “Corporación del Norte”, para gestionar desarrollos inmobiliarios en el sector 5 de la Ex AU3⁹⁰,

⁹⁰ Se trata de una franja de inmuebles que fue expropiada por el último gobierno militar (1976-1983) con el fin de construir la autopista AU3, en la traza de los barrios de Villa Urquiza, Coghlan y Colegiales, donde residen históricamente sectores medios y medios-altos. Con el restablecimiento de la democracia -y en el marco de un fenómeno novedoso en la ciudad: las ocupaciones de inmuebles-, las casas y edificios que permanecían en pie fueron ocupadas por sectores populares. Durante los '80, el gobierno tuvo una actitud tolerante a las ocupaciones, pero en la década del '90 comenzaron a sucederse algunos intentos de desalojo para retomar el proyecto original, pero la organización colectiva de las personas que habitaban en la traza impidió la concreción del proyecto. La gestión

actualmente ocupado. A esto se le sumó la venta de terrenos fiscales ubicados en los sectores con los mayores precios del suelo de la ciudad; y el intento -frenado- de vender 36 terrenos pertenecientes al IVC, ignorando que los mismos deben integrarse al banco de inmuebles creado por Ley 1251/03⁹¹ (de creación del IVC) con fines redistributivos (Rodríguez, et al.; 2010: 4). Este patrimonio que se vende tan fácilmente es imposible de ser recuperado en el corto plazo, debido a la valorización inmobiliaria vigente en la ciudad, perdiendo así un activo estratégico para cualquier política de gestión urbana.

Bajo la actual administración se pudo observar, entonces, 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 y 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 un peligroso espiral de exclusión social.

En consecuencia, la ciudad de Buenos Aires, en los últimos años, se fue convirtiendo en una ciudad segura para el turismo y para las inversiones inmobiliarias; y dicha concepción de ciudad se fue constituyendo en la prioridad de la gestión del PRO. Aún en los casos de intervención directa como en la zona sur de la ciudad se apuntó a modificar los usos del suelo en la zona, valorizar los terrenos y, por ende, expulsar a los sectores residentes de la zona de bajos ingresos de la ciudad.

Los números del déficit presentados y el recorrido histórico por las respuestas que dio el Estado, tanto nacional como local, a la grave situación habitacional de la Ciudad de Buenos Aires dejan en claro que aún hoy, un siglo más tarde de la creación del primer organismo destinado a resolver esta problemática, no existe una definición política que se exprese en la implementación de una política integral de vivienda. Sin embargo, existieron, y se colaron, algunas experiencias incipientes de políticas, desde programas que habilitaron la participación social de los beneficiarios, que sembraron una base experiencial tanto para las personas participante como para las burocracias estatales. En los próximos capítulos se analiza una de ellas.

macrista por su parte, pretende desalojar a las familias con el fin de emprender desarrollos inmobiliarios en la zona destinados a sectores de ingresos medios-altos. (Rodríguez; 2005).

⁹¹ Artículo 8.- Banco de Tierras e Inmuebles: Créase el Banco de Tierras e Inmuebles, conformado por las tierras e inmuebles que el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el Estado Nacional, Provincial o Municipal o entidades privadas transfieran al IVC y que sean aptos para la construcción y/o uso de vivienda.

CAPITULO 4: EL PROGRAMA DE AUTOGESTIÓN PARA LA VIVIENDA (LEY 341/00 y 964/03)

En este capítulo se analizan las principales características que asumió, a lo largo del tiempo, el Programa de Autogestión para la Vivienda –PAV-, desde su gestación en el año 2000 hasta diciembre de 2011.

Para ello, se presta especial atención a su marco normativo (la ley 341/00, su modificatoria ley 964/03 y actas reglamentarias n° 1647/03, 2204/06 –modificada por la 2242/07- y 2350/08 – complementada por la 2387/09, 2404/10 y 2411/10-); se reconstruye el estado de avance de las operatorias beneficiarias del Programa y se presenta una caracterización cualitativa del universo de organizaciones socio-territoriales beneficiarias, con la identificación localizada de los proyectos involucrados. Para la caracterización del universo de organizaciones socio-territoriales beneficiarias del Programa se construyó una matriz con información correspondiente a cada una de las organizaciones, de modo tal que a partir de su procesamiento se pudiera establecer la situación a diciembre de 2011 de cada una de ellas y, consecuentemente, el estado actual del Programa.

Por último se presenta un análisis del presupuesto asignado al Programa y ejecutado en el período estudiado.

4.1 CARACTERÍSTICAS Y LÍNEAS GENERALES DEL PROGRAMA

El Programa de Autogestión para la Vivienda (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. Este último departamento depende de la Subsecretaría de Programas de Viviendas Colectivas; la cual a la vez se inscribe en la Gerencia de Créditos del Instituto de la Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires. La Unidad de Gestión del Programa se integró con las Áreas técnica, social, legal-administrativa y económico-financiera. Esta orgánica, a pesar de las distintas gestiones de gobierno que implementaron el programa, se mantuvo en el tiempo.

Tal como se vio en los capítulos anteriores, el PAV formó parte de un nuevo complejo de políticas públicas 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 Cooperativas⁹², Asociaciones Civiles, Mutuales, todas sin fines de lucro⁹³). Por ello, el Programa contó con dos operatorias: i. la

⁹² Se considera importante recordar que en nuestro país la Ley n°19.219/71 creó el Instituto Nacional de Acción Cooperativa y en 1973 se sancionó la Ley de Sociedad Cooperativa (n°20.337). Esta norma define a las cooperativas como entidades fundadas en el esfuerzo propio y la ayuda mutua que tiene como fin organizar y prestar servicios a sus afiliados y terceros.

⁹³ 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. Al mismo tiempo, su capital no se compone necesariamente del aporte regular (cuotas) de sus asociados. Sin embargo, cabe resaltar que, no obstante las diversas figuras señaladas, casi la totalidad de solicitudes presentadas en el marco de este Programa fue realizada bajo la forma asociativa de cooperativas.

operatoria de créditos individuales, para familias de bajos ingresos y ii. la operatoria colectiva, para organizaciones sociales⁹⁴.

Como se profundizará en el próximo capítulo, 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 tenderían que retraducirse en destinatarios individuales y pasivos” (Rodríguez; 2007b: 110)⁹⁵. 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 macrista 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 Telerman bajo su gestión. Este cerrojo al programa expresó los límites que el sistema político fijó a las experiencias de autogestión 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 las operatorias: a) compra o construcción de viviendas económica unifamiliar o multifamiliar; b) compra de vivienda económica unifamiliar o multifamiliar y obras destinadas a ampliación o refacción; c) obra destinada a ampliación o refacción y d) compra de edificio y obras destinadas a su rehabilitación. En este sentido, uno de las características sobresalientes de este programa fue que financió, además de la construcción de viviendas, la compra de terreno urbano, una innovación para los programas de aquel momento. Adicionalmente, el Programa contempló la financiación del pago de honorarios a los profesionales que conformaron los equipos técnicos interdisciplinarios (ETI) para asesorar y acompañar a las organizaciones a lo largo de todo el proceso constructivo y autogestivo.

Estos ETI estuvieron conformados por un área técnica, un área social, una contable y una legal. Los arquitectos 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 (según la metodología de construcción seleccionada), 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. También realizaban el proyecto social que exigía el PAV a las organizaciones para ser beneficiarias, el programa de trabajo para las distintas etapas de implementación de la operatoria y la realización de informes de seguimiento que debían ser presentados en el IVC. 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.

⁹⁴ A los fines de este trabajo sólo nos interesa profundizar en la modalidad colectiva del Programa.

⁹⁵ 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.

Entonces, el IVC otorgaba a las organizaciones sociales una hipoteca cuyo monto incluía el costo del terreno, el de la construcción de las viviendas y el de la contratación de un equipo técnico interdisciplinario.

En cuanto a la población objetivo del Programa, la norma estipuló que si los ingresos mensuales de los posibles beneficiarios del crédito hipotecario no superasen la línea de pobreza, el Programa promovería la ampliación o refacción de vivienda propia, la compra, construcción u rehabilitación edilicia de vivienda económica en forma colectiva y pondría a disposición de los beneficiarios subsidios para completar la cuota mensual correspondiente. Además de estas condiciones, los interesados debían reunir una serie de requisitos excluyentes: no ser propietarios de inmuebles aptos para vivienda; acreditar no haber recibido indemnización originada en la expropiación por causa de utilidad pública; no haber sido adjudicatarios de créditos o subsidios para la compra o construcción de vivienda en forma individual o mancomunada en los diez años anteriores a la inscripción al programa; y no encontrarse el solicitante inhibido para contraer crédito.

La Ley también determinó que ciertas poblacionales 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 requiera el cambio de las características de la vivienda; d) situaciones de violencia familiar comprobada; e) habiten 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 presentan una especial situación de vulnerabilidad habitacional, social y/o económica. Esta previsión legislativa fue concordante con lo dispuesto por el artículo n°17 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que establece el deber del Estado local de desarrollar políticas sociales coordinadas para superar las condiciones de pobreza y exclusión.

Por otra parte, en relación a la amortización de las cuotas del crédito a devolver, (inicialmente de \$42.000 por grupo familiar⁹⁶), 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 efectuaba en 360 cuotas mensuales, iguales y consecutivas.

Con el objeto de atender 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 con cuestiones legales y dificultades operativas del Programa (en el próximo capítulo se verá cómo se expresó en la práctica esta Comisión).

Por último, siguiendo a Thomasz (2008: 131) 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 en la forma asociativa que deseaban darse (cooperativa u otra) y los

⁹⁶ 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.

profesionales del equipo técnico que los guiarían. Los beneficiarios de las operatorias tuvieron la posibilidad de elegir la ubicación física de los terrenos o inmuebles a adquirir, y la estética de la obra a realizar, además de la modalidad constructiva a seguir.

La autora argumenta que la gran innovación del Programa radicó en la incorporación de organizaciones sociales como “sujetos activos de crédito” y, en virtud de su carácter autogestionario, el proceso de edificación de las viviendas no fue conducido por la CMV-IVC (como suele ser en las recurrentes operatorias de “llave en mano”) sino por las organizaciones sociales mismas, aunque con el financiamiento y la “supervisión” de dicho organismo. En este sentido, Szajnberg et al. (2005: 11) argumenta que éste Programa estuvo formulado con una mirada integral del problema habitacional, puesto que además de los recursos económicos y técnicos de seguimiento y monitoreo propios de la CVM-IVC –a cargo de la Comisión de Control, Evaluación y Seguimiento (CCES)- previó la participación activa de los beneficiarios en todo el proceso (administración de recursos y obligaciones, libre elección de las empresas constructoras u otros agentes constructores -como cooperativas de trabajo autogestionarias- y los equipos técnicos interdisciplinarios –ETIs-, diseño participativo de las obras, entre otras), en un proceso verdaderamente innovador en la ciudad.

4.2 CAMBIOS FORMALES INTRODUCIDOS EN LA DEFINICIÓN DEL PROGRAMA.

A grandes rasgos, y como se verá en el próximo capítulo, en el Programa generado en el marco de la Ley 341 se pudo distinguir tres etapas bien diferenciadas desde su promulgación hasta diciembre de 2011. 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 2000⁹⁷. En el momento de sanción de la Ley, el Subsecretario de la ex Comisión de la Vivienda, 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 n°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 en el capítulo siguiente, y dejó en claro una ex funcionaria del organismo entrevistada para esta investigación.

“...la idea nuestra era hacer una reglamentación consensuada, y la dinámica no nos permitió demasiado, si yo me pongo a pensar que el 19 de diciembre de 2001 explotó todo, y nosotros, como equipo de gestión, estábamos ese día en la Legislatura debatiendo el presupuesto, y después en marzo nos fuimos... Hubo un cambio en la política del gobierno de la ciudad y nos fuimos, se abortó todo programa o proyecto; quedó para mí absolutamente obturado. Así que la implementación de esa primera etapa de la ley 341, que en realidad tenía un nombre, la Ley de Autogestión de Vivienda, quedó como 341 que era un número, pero no llegamos a reglamentarla.” [Entrevista n°4 – CABA; Octubre 2010].

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**⁹⁸, 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 acrediten obligatoriamente la contratación de los equipos profesionales y/o técnicos interdisciplinarios y que las presentaciones debían contener un programa de asistencia

⁹⁷ Publicada en Boletín Oficial de la Ciudad de Buenos Aires n° 928, de fecha 24 de abril de 2000.

⁹⁸ 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.

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. (Szajnberg et al.; 2005: 12 y Rodríguez; 2006), y exigió la reglamentación del procedimiento. En consecuencia, la ex Comisión de la Vivienda 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 a su lectura del déficit habitacional local, la respuesta que debía dar el IVC en esta dirección y en 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 que se implementaron con las pautas de los años 2006 y 2007.

Tal como se profundizará en el próximo capítulo de esta tesis, 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, tal como se puede ver 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 n°14: Comparación de la ley 341 con las Acta Reglamentarias que la modificaron.

		Ley 341/00	Ley 964/03 y Act. Regl. 1647/03	Act. Regl. 2204/06	Act. Regl. 2350/08
Nominación del Programa		-----	Programa de Autogestión para la Vivienda	Programa de Autogestión para el Desarrollo del Hábitat Popular	Programa de Autogestión para la Vivienda
Dependencia orgánica		-----	Subsecretaría de la CMV	Gerencia de Programas de Vivienda del IVC	Gerencia de Créditos del IVC
Crédito	Receptor del crédito	-----	Organizaciones sociales	IVC (Crea Convenio de Asistencia Financiera y Conv. de Financiación Adicional para Finalización de obra)	Organizaciones sociales
	Objeto de financiación	-----	Terreno + Obra + honorarios ETI	Terreno + Obra	Terreno + Obra + honorarios ETI
Talleres Introductorios		-----	Obligatorios	Optativos	Obligatorios
ETIs	Honorarios:	Incluidos en el crédito, abonados por las organización		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
	Registro de Profesionales y ETIs	Elección exclusiva de los beneficiarios		Elección supervisada por IVC	Elección exclusiva de los beneficiarios
	Contratación:	Por las organizaciones sociales		Por el IVC	Por las organizaciones sociales
	Informes a confeccionar	-----	-Proyecto Social -Proyecto Técnico Económico -Proyecto Arquitectónico	-Proyecto Técnico Económico -Proyecto Arquitectónico	-Proyecto Social -Proyecto Técnico Económico -Proyecto Arquitectónico
Escrituración de terrenos		A nombre de las organizaciones sociales		A nombre del IVC, con clausula de afectación del inmueble al PADHP e identificación de la organización beneficiaria	A nombre de las organizaciones sociales
CCES	Funciones:	De control de la ejecución de las operatorias del Programa	Se le atribuye carácter de "unidad ejecutora" además de la de control	-Suma más funciones de control -Funciones de evaluación: asignadas a la Coord. del Prog.	-Mantiene funciones de control -Funciones de evaluación: derivadas a la Unidad de Gestión del Prog.
	Participación de las organizaciones sociales:	-----	Sólo en calidad de observadoras	Suspendida	

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 Autogestión 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 (que se detallarán en el próximo punto). 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 y pautó 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 vivienda⁹⁹, organizados por el PAV. Sin embargo, mediante el **acta n°2204**, Freidín suprimió el carácter obligatorio de estos talleres formativos introductorios, estableciendo que la entidad que lo deseara podía solicitarlo en caso que lo considere 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, desde el 2006 no se registró nuevas incorporaciones al Programa, por lo que este aspecto de la norma aún no hizo 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 prestado 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 el receptor del mismo eran directamente las organizaciones sociales. Se reglamentó el 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 eran seleccionados y elegidos directamente por las organizaciones y pautó 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

⁹⁹ 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.

el 40% del monto de honorarios que se acuerde, y el 60% restante a la etapa de dirección de obra. El pago de estos honorarios estaba a cargo de las organizaciones, tal como relataba en un ex funcionario de la CMV y luego integrante de un ETI:

“(…) los equipos técnicos los eligen las cooperativas. Para las organizaciones que no tenían, los equipos se inscribían, 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 ETI's 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 clausula 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 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 ésta legislación se suprimió la presentación del proyecto social por parte del ETIs, manifestando la poca importancia que le adjudicaba ésta gestión a éste aspecto de las operatorias.

Consecuentemente, esta acta directiva estipuló que los inmuebles se compraban a nombre del IVC, los honorarios profesionales eran abonados directamente por este organismo y ya no se le daba un crédito a las organizaciones sociales para la compra del terreno, la construcción de la obra y el pago de honorarios, sino que se les brinda una asistencia financiera sólo para la construcción de la obra. 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). En el próximo capítulo 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. Uno de los testimonios recogidos entre los ex funcionarios del Programa 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 siguientes, “Apelbaum” con el **acta n°2350/08** se volvió hacia atrás con todas estas modificaciones. Las organizaciones recuperaron la potestad de selección a 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 n°2404/10 a \$145.000 y posteriormente, mediante Acta Directiva n°2411/10, a \$165.000 por grupo familiar¹⁰⁰) y se dejó sin efecto las actas sancionadas por la gestión anterior y, para las organizaciones que accedieron al Programa en el marco del Acta Directiva n°1647/03, se aprobó un nuevo modelo de Convenio de Financiación Adicional para la Finalización de Obra para la concreción de las obras, y para las organizaciones que accedieron al Programa en el marco del Acta Directiva n°2204/06 y cuyos terrenos fueron 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 del mismo 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 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 funcionaria 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].

¹⁰⁰ Hacia finales de diciembre de 2010, este monto no mostró ninguna ampliación; sin embargo, estaba prometido para el primer trimestre de 2011 un aumento equivalente a \$210.000.

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 de gobierno fueron adaptando el programa a sus intereses de gestión, la CCES se fue transformando en un claro indicador de la capacidad de participación que 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 anterior, en la Ley 341, se creó la Comisión de Control, Evaluación y Seguimiento 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 n° 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. Sin embargo, este nivel de participación asignado a las organizaciones sociales fue una desvirtuación de lo que originalmente ellas proponían, ya que ellas 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 n° 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 formal 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 6 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 ésta 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 n°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 Programa de Autogestión para la vivienda (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 6 años más tarde de iniciado el Programa. Todo programa de evaluación debe considerar el proceso completo de ejecución del proyecto; pero en este caso, las funciones de evaluación fueron previstas con una diferencia de 6 años desde comenzado el proceso. 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 [CABA; Noviembre 2010] en reuniones entre cooperativas de vivienda y funcionarios del IVC, la última gestión de gobierno preveía para el 2011 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 puedan ser renovados; incorporar la opción de escrituración colectiva de las viviendas en caso que las organizaciones así lo deseen¹⁰¹; 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.

4.3 PROCEDIMIENTOS DEL PROGRAMA: SU GESTIÓN COTIDIANA.

A diciembre de 2011, el procedimiento a seguir para acceder a este sistema crediticio se encontraba regulado por el Acta Directiva n°2350/08, citada anteriormente. Esta reglamentación estableció un procedimiento muy complejo (a pesar de los intentos de simplificación) para la implementación del Programa, compuesto por un flujograma de 6 etapas que integraban más de

¹⁰¹ 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, el 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>

44 pasos a seguir por las organizaciones sociales desde el momento de la recepción de la demanda de incorporación al Programa hasta el cobro del primer certificado de obra por parte de las mismas.

Para llevar a cabo cada uno de estos pasos, debían intervenir 8 áreas distintas de la CMV-IVC: el PAV, la Presidencia, la Dirección Ejecutiva, la Gerencia de Registro de Adjudicación de Inmuebles, la Gerencia de Técnica, la Gerencia de Asuntos Jurídicos, la Gerencia de Créditos y la Gerencia Financiera. Y por fuera de este organismo también debían intervenir otros 7 organismos oficiales: el Banco de la Ciudad de Buenos Aires, el Registro de la Propiedad Inmueble, la Dirección General de Registro de Obras y Catastros, Procuración General y Escribanía General del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, el INAES (Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social) y el Inspección General de Justicia de la Ciudad (IGJ). Con los distintos cambios reglamentarios que se realizaron esta dinámica organizacional se mantuvo en lo esencial; aunque el PAV fue perdiendo, reglamentación tras reglamentación, autonomía en cuanto a su poder de decisión en relación al Programa (esta desarticulación se verá con mayor claridad en el próximo capítulo). Con lo cual, siguiendo a Rodríguez (2006: 121), el PAV, con escasas atribuciones, terminó funcionando, en la práctica, casi exclusivamente como una mesa de derivaciones hacia otras instancias internas y externas al IVC e interlocutor de y con las organizaciones sociales, sin ningún tipo de poder decisorio.

El procedimiento operativo vigente para la gestión de cada proyecto constructivo y autogestionario constó de las siguientes etapas: a) Tramitaciones previas a la presentación de la solicitud del crédito; b) Solicitud del crédito y tasación; c) Evaluación técnico-económica y social del proyecto; d) Modalidades de otorgamiento del crédito; e) Certificaciones; y f) Subdivisión del inmueble y escrituración definitiva.

Etapas I: Tramitaciones previas a la presentación de la solicitud del crédito.

Previamente a la solicitud de requerimiento del crédito, los grupos interesados, denominados en ese momento *pre-entidades*, debían concurrir a una primera reunión informativa del Programa a cargo de la coordinación del Área social, en la que se relataban a grandes rasgos las características del PAV y, principalmente, se les informaba a los interesados que debían organizarse en personas jurídicas mediante la construcción de una mutual, asociación civil o cooperativa, según lo eligieran, para constituirse en beneficiarios. Quienes seleccionaban constituirse en cooperativas o en mutuales (la mayoría de las organizaciones se constituyeron en cooperativas de vivienda¹⁰²) debían dirigirse al INAES para realizar allí un taller sobre organizaciones cooperativas (tareas, roles, autoridades, responsabilidades y derechos), dictado por el área de educación cooperativa del organismo, y luego matricularse; mientras que los beneficiarios que se organizaban en asociación civil debían hacer lo propio ante la Inspección General de Justicia (IGJ).

Una vez constituidas las organizaciones como tales, matriculados y con estatuto reglamentado, las nacientes organizaciones debían solicitar una entrevista a la Unidad de Gestión del PAV, la cual debía concederse en un plazo de 20 días hábiles de solicitada, a los efectos de estar en condiciones de realizar los talleres introductorios coordinados por el área social del Programa. Cabe aclarar que este equipo social debía confeccionar un pre-diagnóstico en relación a la información obtenida en los talleres introductorios, así como en la última jornada de los talleres la organización tenía que seleccionar una comisión de representantes, que se encargaría de ser la interlocutora entre la organización y el IVC a lo largo del desarrollo de toda la operatoria.

Una vez conformada esta comisión, se le otorgaban 10 hábiles a la organización para que conforme y presente al IVC un ETI. La elección de los profesionales del ETI se realizaba entre aquellos que se encontraban inscriptos en el Registro Público de Profesionales y/o Técnicos del

¹⁰² Algunas pre-entidades se conformaron como cooperativas de consumo y vivienda, con el propósito de dejar abierta la posibilidad de realizar algún otro proyecto a futuro además del de vivienda.

PAV o si la organización social seleccionaba algún profesional que no se encontraba en el Registro, estos debían presentar la documentación necesaria para incorporarse en él. La presentación de los profesionales integrantes del ETI al Programa se realizaba mediante una reunión pautada entre la coordinación del mismo, la comisión de representantes de la organización social y los profesionales elegidos, de la cual se dejaba constancia en un acta/registro. La acreditación de la contratación y los honorarios de los profesionales del ETI se concretaba con la presentación ante la Unidad de Gestión del PAV de los contratos suscriptos con cada uno de ellos.

Los ETIs debían desempeñarse en cada una de las etapas comprendidas entre la consolidación de la pre-entidad y la finalización de las obras; incluyendo la búsqueda del terreno o propiedad a adquirir, la elaboración del proyecto técnico, la propuesta social, el acompañamiento de la solicitud del crédito ante el Instituto y la dirección de la obra a realizar.

Ahora bien, ante la decisión política de cerrar el Programa al ingreso de nuevas organizaciones, esta etapa dejó de funcionar en forma efectiva, pues, como se verá posteriormente, al año 2007, ya no había organizaciones inscribiéndose al Programa ni realizando los cursos introductorios del PAV ni, en consecuencia, se conformaron nuevos ETIs. Si eventualmente se reabriera el Programa, según la normativa vigente, los pasos de esta etapa procedimental volverían a activarse.

Etapas II: Solicitud del crédito y tasación.

Una vez cumplidos los pasos citados anteriormente, según el acta directiva que establecía el procedimiento, correspondía efectuar la solicitud formal del crédito por parte de las organizaciones sociales, acompañado de la documentación que establecía la norma¹⁰³. Se considera importante aclarar que no podían solicitar la inclusión al Programa ninguna persona que sea propietaria de un inmueble ni que haya sido beneficiaria de ningún otro programa del IVC.

La presentación de esta solicitud habilitaba al IVC a gestionar la tasación del inmueble seleccionado por la organización social por el Banco de la Ciudad de Buenos Aires. Si la misma resultaba un monto menor al precio de venta requerido por el vendedor del inmueble, la CCES confeccionaba un informe y notificaba a la organización para que dentro de un plazo de 5 días presente un nuevo inmueble o asuma a su cargo la diferencia del precio. Este trámite se realizaba exclusivamente con el Banco Ciudad (sin que las organizaciones tengan la posibilidad de elegir la entidad bancaria con la que deseaban realizar su transacción) y solía extenderse por un plazo de 2 a 3 meses, debido a que éste Programa no era prioridad por parte de la entidad bancaria (para otras operatorias privadas, comúnmente el banco se expide en 7 días). Uno ex funcionario entrevistado para esta tesis comentaba sobre esta problemática:

“Y encima ese proceso tenía un cuello de botella que era el Banco Ciudad, que estaba sobreexigido de trabajo y cada vez que mandábamos un trámite al Banco Ciudad para que lo tasara podía llegar a tasarse en 20 días (que era lo lógico) o en 3 meses, y obviamente después de 3 meses el tipo ya había vendido la propiedad o no le interesaba más trabajar con el Gobierno de la ciudad o lo que sea...”
[Entrevista n° 7– CABA; Septiembre 2010].

¹⁰³ Artículo n°19: (...) la organización se encontrará en condiciones de presentar la nota de solicitud de crédito, acompañando la siguiente información y documentación: nómina de potenciales beneficiarios e integrantes del hogar; fotocopia de DNI de cada uno de ellos; acreditación de residencia en la CABA durante los dos últimos años mediante constancia de domicilio en el DNI o información sumaria del titular del hogar; declaración jurada y/o constancias de ingresos de cada uno de los aportantes del hogar; copia certificada de Acta Constitutiva, Estatuto, Matrícula, Acta de Designación de Autoridades y Acta de Asamblea mediante la cual sus asociados prestan conformidad a la solicitud del crédito; e individualización del inmueble a adquirir, determinando ubicación, superficie y valor, debiendo adjuntar copia del título de propiedad y conformidad del vendedor con reserva del precio por un plazo no menor a 90 días corridos.

Sin embargo, la CMV-IVC no financiaba los anticipos que debían dejar las organizaciones para reservar el terreno, por lo que la tardanza del Banco de la Ciudad y los tiempos de la CMV-IVC se tradujeron, en muchas ocasiones, en señas que se cayeron, sin que nadie se hiciera responsable de las erogaciones efectuadas.

A la vez, Rodríguez (2006: 124), asegura que a partir del año 2005 comenzó a darse un proceso de especulación del precio del suelo de la Ciudad de Buenos Aires que dificultó el conseguir terrenos por parte de las organizaciones y redujo notablemente su capacidad de compra en función de los montos de los créditos. Este proceso general de la dinámica del suelo urbano puso en jaque al Programa, pues, como se verá más adelante, en el año 2005 y 2006 fueron los años de mayor dinamismo del mismo en cuanto a la compra de terrenos en la ciudad (se compraron 22 y 23 terrenos respectivamente), para en el año 2007 iniciar un proceso de retraimiento muy marcado. En el 2008 tan sólo se adquirió un terreno, siendo la última compra del Programa.

“Suponete que el monto [del crédito] en esa época era de \$40.000, 10 familias \$400.000, ¿cuánto salía un terreno? Que no saliera más del 15% del valor total del crédito, porque sino el resto no les alcanzaba para construir la obra. Y encima había un conflicto muy grande que el valor de la tierra se compraba a precio de tasación del Banco Ciudad, y la tasación la hacíamos nosotros, entonces ellos tenían que ir o a un privado, casos contadísimos, o a una inmobiliaria, hacerse cargo ellos del pago a la inmobiliaria, porque nosotros no nos hacíamos cargo de eso, con lo cual significaba que ellos juntasen algo, pedirle a la inmobiliaria que les dé una escritura, presentar todo eso, nosotros mandarla al Banco Ciudad, que el Banco Ciudad pueda tasarla y que el valor estuviera dentro de ese rango y que el valor coincidiera con el valor del mercado que tenía el propietario, porque a veces el propietario pedía X y la tasación era mucho menor y nosotros podíamos pagar hasta el valor de tasación, no más... En algunos casos incluso las cooperativas juntaron para pagar esa diferencia y el plus de la inmobiliaria” [Entrevista n°7 – CABA; Septiembre 2010].

Por otra parte, luego de seleccionar el inmueble, la organización interesada debía obtener el visado previo ante la Dirección General de Fiscalización de Obras y Catastro (DGFOC) y presentarlo ante el IVC¹⁰⁴. Este trámite se volvió engorroso en la práctica ya que la organización social, junto a su ETI, enviaba la documentación a al CMV-IVC, quien la remitía a la DGFOC. Cuando surgían correcciones para hacer, el canal de interlocución no era claro ni rápido, por lo que en la práctica estas correcciones se terminaron resolviendo directamente entre los profesionales de los ETI y el personal de la DGFOC, ya que los pasos formales implicarían meses de ida y vuelta de notas entre el ETI, la CMV-IVC y la DGFOC.

Adicionalmente, dentro de los 15 días hábiles a partir de la presentación del visado previo, la organización debía presentar en el PAV una gran cantidad de documentación solicitada vinculada a la propuesta general de obra e inversiones¹⁰⁵.

Etapa III: Evaluación técnico-económica y social del Anteproyecto.

Una vez que la tasación era satisfactoria para la organización, y el visado previo y la documentación solicitada era correctamente recibida, la organización debía presentar, en un plazo

¹⁰⁴ El “visado previo” surgió a partir de un acuerdo entre la CMV-IVC y la DGFOC con el fin último de obtener un nivel inicial de documentación para proceder a la evaluación del proyecto y viabilizar la compra de los terrenos. (Rodríguez C.; 2006: 124).

¹⁰⁵ El artículo n°24 de la norma establece que la documentación a presentar al PAV a fin de ser reenviada a la Dirección General de Registro de Obras y Catastro (DGROC): nota de solicitud; cinco copias heliográficas del proyecto, el que deberá dibujarse de acuerdo a lo prescripto en el Art. 2.1.2.8 del Código de Edificación; certificado de perímetro de manzana, ancho de calle y ochavas, expedidos por la DGROC; copia certificada u original con fotocopia para su correspondiente certificación administrativa del carnet profesional certificado por el Consejo Profesional en el que estuviere inscripto el profesional que rubrica la documentación; y copia de la Disposición de Línea de Frente Interno para aquellas manzanas que resulten atípicas según lo prescripto en el Código de Planeamiento Urbano.

de otros 10 días, el Informe técnico-económico del Anteproyecto¹⁰⁶, del cual debía obtenerse su aprobación. Simultáneamente se debía presentar el censo de cada hogar de la organización y una propuesta social realizado por el profesional social del ETI¹⁰⁷.

En esta etapa intervenían una gran cantidad de áreas y/u organismos y la dilación en el tiempo de este paso del trámite era la característica común ya que en muchas ocasiones debían realizarse modificaciones y/o correcciones para avanzar al organismo siguiente. Estas correcciones solían ser muy lentas burocráticamente y como argumenta Rodríguez (2006: 124), una sola persona trabajaba en todos los proyectos y la metodología de trabajo utilizada era de “*corrección de un error por vez*”. Esto supone que los expedientes y las notas de solicitud de correcciones circulaban “*n veces*” con la consecuente indeterminación y dilación temporal. Intervenían la Gerencia Técnica del IVC, Procuración (que establecía un dictamen de control de los créditos que superasen los \$750.000), Jurídicos (que redactaba el dictamen de resolución financiera, la cual sentaba las bases para la formulación de las escrituraciones), Escribanía del Gobierno de la Ciudad y el Registro de la Propiedad Inmueble.

Etapa IV: Modalidades de otorgamiento del crédito.

Cumplimentados los recaudos expuestos, la CCES debía realizar un informe final fundando la aprobación o denegación de la solicitud del crédito.

En el caso afirmativo, la presidencia del directorio del IVC dictaba una resolución disponiendo la incorporación de la organización al Programa y el otorgamiento del crédito hipotecario para la compra del inmueble propuesto por la misma, giraba las actuaciones a la Escribanía General del Gobierno de la Ciudad a efectos que confeccione las correspondientes escrituras traslativas de dominio a la organización social.

Ahora bien, en esta etapa, existieron diferencias sustanciales en el procedimiento dependiendo de la reglamentación rigente al momento de ingreso de la organización al Programa. En este sentido, para las organizaciones que se le otorgó créditos hipotecarios en el marco del Acta Directiva n° 1647/03 (crédito que abarcaba la compra del terreno + la obra constructiva + los honorarios profesionales) y en aquellos casos en que la variación de la situación económica general lo amerite, suscriben con el IVC un Convenio Adicional para la Finalización de Obra, que es un monto final, único y definitivo para la finalización de la obra. Y para aquellas organizaciones que se le otorgó el créditos hipotecarios en el marco del Acta Directiva n° 2204/06 (que sus terrenos fueron adquiridos a nombre del IVC y las organizaciones obtuvieron asistencias financieras para la construcción de sus obras constructivas y para el pago de honorarios) y subsiguientes, suscribían un Convenio de Asistencia Financiera y Cesión de Derechos, Acciones y Obligaciones que constituía un monto final, único y definitivo para la concreción del proyecto constructivo y social.

Para que los giros de los fondos por parte del IVC a la organización social se efectivice, la misma debía proceder a la apertura de una cuenta en una entidad bancaria.

Adicionalmente, cuando el IVC notificaba a la organización que el inmueble comprado se encontraba inscripto correctamente en el Registro de la Propiedad Inmueble, la organización social tenía 15 días hábiles para presentar en el PAV los Informes técnico-económico y social del Proyecto definitivos (estos son la Carpeta n°1 de arquitectura, la Carpeta n°2 de construcción, la

¹⁰⁶ En el que se debía incorporar, entre otra documentación, el esquema estructural en escala, los cómputos y presupuesto (incorporando los gastos de construcción y de escrituración), el plan de trabajo, el cronograma de inversión, una descripción del proyecto arquitectónico, los principales materiales y tecnología a emplear y el método de construcción.

¹⁰⁷ La propuesta social debe incorporar un diagnóstico de la organización, objetivos generales y particulares del proyecto social a desarrollar, actividades, tareas, productos/prestaciones, indicadores, cronograma, presupuesto y certificación de actividades.

Carpeta n°3 de documentación de obra y firma de la organización, que debe ir acompañado del Proyecto Social definitivo).

El plazo establecido para el otorgamiento o no del crédito hipotecario (desde el inicio del trámite hasta esta instancia), según el artículo 11 de la Ley n°341, no debería extenderse los noventa días. Sin embargo, según un informe de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires (2008: 9), un 80% de las actuaciones presentadas a este organismo entre los años 2003 y 2004 evidenciaban una demora en la tramitación del expediente administrativo de entre 10 y 15 meses, y el restante 20% entre 6 y 9 meses. Además, muestra que en el análisis de los créditos otorgados hasta el año 2008 con relación a la fecha de inicio de la solicitud, verificó que sólo el 21.5% de los créditos solicitados fueron otorgados en el mismo año de inicio del trámite, mientras que el 62% resultó otorgado en el ejercicio siguiente al de inicio del expediente y un 16.4% más de un año después. Las mayores demoras se produjeron en la realización del informe técnico, a cargo de la Gerencia Técnica del IVC, que realizaba una verificación estructural de la vivienda que presentaba la organización peticionante. Lo mismo sucedió con la tasación del valor del inmueble, a través de la Gerencia de Pignoraticio y Ventas del Banco Ciudad de Buenos Aires. Tras estas dilataciones, las organizaciones debían tener mucha suerte que los terrenos todavía siguieran a la venta y no haber perdido la señal.

Etapa V: Certificaciones.

Cuando la organización ya contaban con el inmueble escriturado a su nombre y el crédito o anticipo financiero depositado en su cuenta bancaria, ya se encontraban en condiciones de iniciar la obra física y el cumplimiento de las metas sociales comprometidas en el proyecto social. La organización debía ir presentando los certificados correspondientes al cumplimiento de las tareas previstas en el Proyecto en forma mensual. En esta instancia, la CMV-IVC realizaba la verificación del cumplimiento de lo estipulado en el Plan de Trabajo, Curva de Inversión y Cronograma de las Actividades Sociales —ésta última cuando correspondía— y si el cumplimiento era el esperado, se realizaba la certificación. Este monto se iba descontando del total del crédito asignado, como así también, se iba realizando la liquidación de los honorarios profesionales correspondiente al Equipo Técnico.

Es importante destacar que existían sanciones previstas para los incumplimientos de las organizaciones respecto de las metas a las que se haya comprometido.

Otro dato importante a señalar es que la reglamentación no establecía los plazos para que el IVC sustancie las certificaciones (que eran una de las obligaciones del IVC en el desarrollo del Programa), por lo que si estas se extendían demasiado en el tiempo, las organizaciones tenían que enfrentar la posibilidad del congelamiento de las obras y, como ha ocurrido en numerosos casos, la posible caída de los contratos con las empresas constructoras que se encontraban a cargo de las obras (y la consecuente dificultad de conseguir nuevamente una pequeña empresa que quiera asumir el compromiso entablado por otra constructora). Así lo explicaba un ex funcionario del Programa entrevistado:

“Así, la cooperativa empezaba la obra y al mes presentaba su primer certificado e iba un inspector nuestro y veía que si lo que decía en el certificado era lo correcto, que eso era la medición, el medir lo que estaba hecho, si la dimensión era correcta, se le ponía costo a eso. Ese es el certificado, la medición llevada a dinero. Ellos procesaban el certificado y acá había todo un circuito interno y se aprobaba el certificado. Ahora ese certificado tardaba 20 días. ¡Entonces vos imaginate! Empezaron acá a construir, al mes hacían la medición y a los 20 días como mínimo se les pagaba. ¿Quién aguantaba casi 2 meses de obra parada? Una empresa constructora, las cooperativas, imposible.”
[Entrevista n° 7— CABA; Septiembre 2010].

Si bien los plazos de construcción de las operatorias del PAV no fueron necesariamente superiores a los involucrados en licitaciones convencionales, en el caso de esta Programa, la dilación en el inicio de las obras o la paralización de las mismas por falta de recursos (responsabilidad exclusiva del IVC), ha provocado la fragmentación e incluso la disolución de muchas organizaciones y un sinnúmero de inconvenientes para las organizaciones que construyeron con pequeñas empresas constructoras o cooperativas de trabajo. El abanico de situaciones en el universo del Programa ha sido variado pues, por ejemplo, mientras muchas organizaciones tuvieron empresas constructoras que pudieron sostener las interrupciones crediticias que sufrían, muchas otras han recibido intimidaciones legales por parte de estas empresas por falta de recursos, como así también ha habido cooperativas que definieron modalidades y ciclos de resistencia a estas discontinuidades y lograron la finalización de obra. Por esto, el flujo financiero que se logre mediante las certificaciones se convierte en un aspecto fundamental para la sostenibilidad de las operatorias.

Etapa VI: Subdivisión del inmueble y escrituración definitiva.

Conjuntamente con la última certificación, la organización social debía comunicar la nómina definitiva de los pre-adjudicados de cada una de las viviendas y la respectiva asignación de las unidades funcionales. Es decir que desde que se presentaba la solicitud del crédito hasta que se comunicaba la nómina definitiva de beneficiarios, la organización podía efectuar reemplazos de hasta el 30% de los beneficiarios con relación al número originalmente propuesto.

Una vez aprobada la nómina definitiva de beneficiarios, en los siguientes 5 días, la organización debía iniciar los trámites relativos a la subdivisión del inmueble en unidades funcionales, para que luego se otorguen las correspondientes escrituraciones traslativas de dominio a cada uno de los adjudicatarios, mediante las cuales también se trasladaba el monto de hipoteca constituido por el terreno y el monto correspondiente a la asistencia financiera brindada por el IVC en las proporciones que corresponda para la cancelación del crédito oportunamente solicitado por la organización.

El pago de las cuotas establecidas para cada adjudicatario comenzaba a ser abonado el mes siguiente a la celebración de la escritura hipotecaria; y la cancelación del crédito se efectuaba en hasta 360 cuotas mensuales, iguales y consecutivas. Sin embargo, tal como se adelantó anteriormente, las 489 viviendas que ya se encuentran terminadas y con sus adjudicatarios habitando las unidades, aún no concluyeron con el trámite de la subdivisión del inmueble y menos aún con las escrituraciones (en el año 2006 se finalizó la primera obra y desde ese año los beneficiarios de la operatoria habitan las unidades).

En observaciones no-participante realizadas en reuniones de organizaciones beneficiarias del Programa [CABA; Agosto 2010] se trató la problemática relacionada con esta dilatación del procedimiento de escrituración. Estos testimonios dieron cuenta de la poca intención que tuvo la CMV y tiene el IVC de trasladar las escrituraciones a los beneficiarios, como de la escasa intencionalidad política que existe para sostener activo el Programa. Consecuentemente, sin las escrituraciones a su nombre, los beneficiarios del programa no están dispuestos a pagar sus cuotas crediticias. No obstante, esta modalidad de acción del estado local no es innovadora, pues este estancamiento señalado en los procesos de escrituración también es verificable en las políticas de producción de conjuntos habitacionales donde se registran históricamente altos niveles de demoras en las escrituraciones, afectando la seguridad de tenencia e impidiendo la definición de consorcios que se responsabilicen de las tareas de mantenimiento.

4.4 CARACTERIZACIÓN CUALI Y CUANTI DEL PAV Y EL UNIVERSO DE COOPERATIVAS DE VIVIENDA.

Según datos aportados por el IVC¹⁰⁸, a diciembre de 2011, 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 de Buenos Aires, 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, 57 (51.8%) no habían iniciado 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 935 familias, se encontraban en ejecución y 12 cooperativas (11%) finalizaron sus obras, involucrando a 471 familias.

Cuadro n°15: Estado de avance del Programa de Autogestión para la Vivienda. Diciembre 2010.

Programa de Autogestión para la Viviendas – Totales		
Estado de obras	Proyectos	Cantidad de viviendas / familias
Obras terminadas	12	471
Obras en ejecución	41	935
Obras a iniciarse	57	1068
TOTAL	110	2.474
Inmuebles escriturados	110	2.474
Organizaciones inscriptas	519	10.101

Fuente: Elaboración propia en base a datos aportado por 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 (este 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 los 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, la

¹⁰⁸ 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 – 2011), 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.

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

Imagen n° 5: Cooperativa María del Rosario – Miravé 2737 (Barracas). 12 Viviendas.



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. Una funcionaria del IVC caracterizó a 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 Obrero¹⁰⁹; Cooperativas La Fábrica, El Molino, Perú y Yatay integrantes del MOI (Movimiento de Ocupantes e Inquilinos¹¹⁰); la Cooperativa EMETELE del MTL¹¹¹ (Movimiento Territorial de Liberación); las Cooperativas Asamblea 1° de Mayo, Unión de Saavedra, Puka Llajta, La Positiva y otras del MVT¹¹² (Movimiento por Vivienda y Trabajo); y otras organizaciones más amplias que nuclearon organizaciones.

Imagen n° 6: Obra en construcción de la Cooperativa La Fábrica –MOI- Icalma 2001 (Constitución). 49 Viviendas.

¹⁰⁹ La Federación de Cooperativas del Polo Obrero es una agrupación piquetera con filiación política al Partido Obrero (PO).

¹¹⁰ 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 se pertenece a la Central de Trabajadores Argentina (CTA).

¹¹¹ 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.

¹¹² 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 coincidan 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.



Imagen n° 7: Proyección de obra de la Cooperativa La Fábrica – MOI – Icalma 2001 (Baracas). 49 Viviendas.



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 el 2006 \$7.073.680.

En este sentido, en el año 2001, la organización Los Desalojados de La Boca escrituró una propiedad para la construcción de 8 viviendas por el valor de \$65.000 en esa zona de la ciudad, convirtiéndose en la primera organización en adquirir un terreno en el marco del PAV. Ese mismo año se adquirieron 4 terrenos más para darles solución habitacional a 63 familias. Otras 8 organizaciones escrituraron 15 terrenos en el año 2002 para la construcción de 299 viviendas. A lo largo del año 2003 escrituraron 13 cooperativas con un total de 15 propiedades para 506 familias. Durante el 2004 se adquirieron un total de 20 terrenos para 13 cooperativas (202 familias). 18 fueron las organizaciones sociales que lograron la compra de sus inmuebles en el año

2005 involucrando a 22 inmuebles para 457 viviendas. En el año 2006 compraron terreno 23 cooperativas y para 572 viviendas. En el año 2007, como se verá en el cuadro posterior, descendió fuertemente la cantidad de inmuebles adquiridos para el PAV, logrando la firma de la escritura 9 organizaciones para la construcción de 281 casas. Y finalmente, durante el año 2008 sólo se escrituró el terreno correspondiente a la Cooperativa La Ruca (para la vivienda de 22 familias), siendo este el último inmueble adquirido para el Programa. Desde el año 2009-2011 no se adquirieron terrenos en la ciudad para este Programa.

Cuadro n°16: Organizaciones Sociales con inmuebles comprados por año. 2001-2008.

Organización	Inmueble	Cant. de flías.	Organización	Inmueble	Cant. de flías.
2001			2005		
Desalojados De La Boca	Necochea 1051	8	6 De Mayo	J.B.Justo 2372/74	53
Desalojados De La Boca	Suarez 469	4	Argentina Puede	Humboldt 295	10
Desalojados De La Boca	Magallanes 987	3	Centro De Estudios Jautreche	Balbastro 3291/99	3
La Fábrica	Icalma 2001/5	49	Cofavi	Moreno 3249	22
Los Pibes	Lamadrid 1053	6	Construyendo	Brandsen 995/999	11
2002			Crecer	Virrey Cevallos 953	28
Caminito	Palacios 902/10	10	El Obelisco	Einstein 250	12
Copitos	Necochea 775	5	El Palomar	Chiclana 2856	55
El Molino	Solís 1967/81	100	Independencia	Juan de Garay 324	26
Emergencias	Santa Magdalena 325	15	La Colmena	Cruz 873/75	38
Emergencias	Hernandarias 885	22	La Nueva Esperanza	Pavón 1394	14
La Lechería	Derqui 4053	9	La Nueva Familia	Suarez 562/64	36
La Lechería	Derqui 4057	9	Los Horneros	Azara 1360	12
La Lechería	Echeandia 4158	9	Los Pibes	Lamadrid 208	33
La Lechería	P. Montes Carballo 1674	31	María Del Rosario	Mirave 2737	12
La Lechería	Moreto 1675	27	Nuestro Hogar	Mtro. Brin 1149	12
La Lechería	P. de la Pampa 4552	8	Nuestro Hogar	Suarez 201	11
Manos Solidarias	Brandsen 439	9	Nuestro Hogar	Magallanes 959	12
Manos Solidarias	Palacios 1051/53	4	Nuestro Hogar	Garibaldi 1975	9
Tres Cuarenta Y Uno	Cosquín 2169	14	Nuestro Hogar	Olavarría 1015	23
Uspallata	Uspallata 2750	27	Saraza	Saraza 5661	17
2003			Sembrar Conciencia	Virrey Loreto 3761	8
Alfa Y Omega	Constitución 1339	10	2006		
Alto Corrientes	A. Alcorta 1601/07	14	Asamblea 1° De Mayo	Carlos calvo 2803/13	21
Argentina Puede	Jufre 602/10	23	Buscando Espacio	Caracas 2766	51
C.A.S.	Feijoo 1077	3	Camino A Casa	California 1014	14
Cevallos	Leiva 4535	12	Centro De Madres 27 De Mayo	Larrazabal 2476/78	12
Construyendo	Caboto 829/35	5	Construyéndonos	Beláustegui 958	21
Coviso	Humboldt 248	12	Creando Cimientos	Santiago del estero 1345	12
Del Sur	Irala 822	12	Desde El Pie	Iguazú 732	15
Emergencias	Vieytes 1428/36	21	Despertares	Chiclana 2868	34
Emetele	Monteagudo 597	326	Domingo 7	Virrey Cevallos 1179	20
La Ribera	Alte. Brown 742/8	15	El Caracol	Carlos Antonio López 3573	31
Manos Solidarias	Suarez 1036	35	Garibaldi	Pinzón 487	12
Nuestro Hogar	Melo 529/35	10	La Positiva	Humberto primo 2056/60/62	31

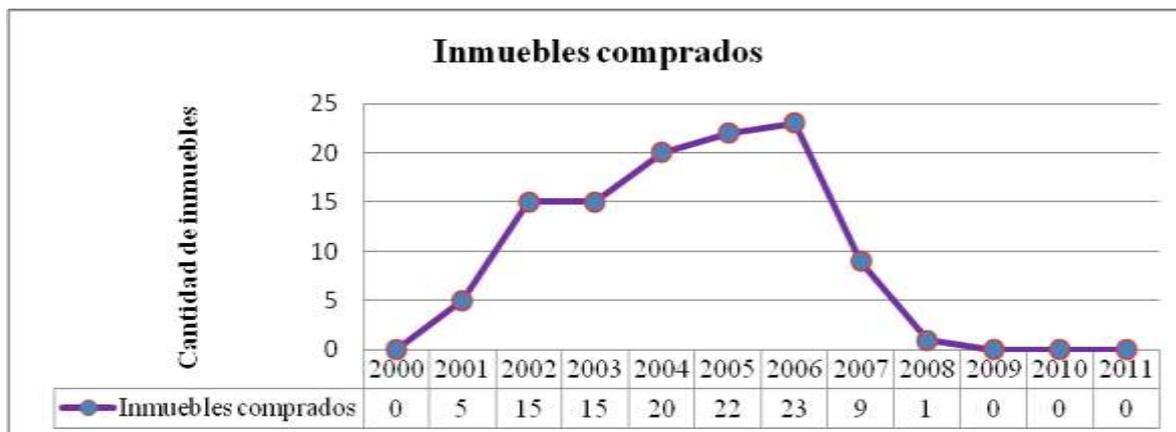
Nuestro Hogar	Palacios 865	6	Nueva Imagen Manos A La Obra	Av. San Martín 2847	28
Nuestro Hogar	Río cuarto 2423	2	Nuevo Hogar	Mompox 1670	18
2004			Perú	Perú 770	11
28 De Junio	Castañares 2171	10	Puka Llajta	Famatina 3351/55	12
Construyendo	Alvarado 2137	6	San Judas	Salvigny 1687	24
Construyendo	Alvarado 2181	6	Santa Rosa De Lima	Santiago del estero 1909	36
Construyendo	Alvarado 2185	6	Septiembre	Remedios 5051	12
Corralito	Mompox 1662	21	Solidaria Suarez	Av. Patricios 715/53	61
Dulce Hogar	Monte 5865	14	Colonia Sola	Australia 2757	71
Familias De La Rivera	Alvar Núñez 50	12	Trabajo, Educación Y Cultura	Fray Cayetano 600	13
Humanista Fénix	Uspallata 2944	24	Uritorco	Pola 2238	12
La Carpa Del Aguante	Albariños 2392	8	2007		
La Carpa Del Aguante	1 ° junta 5365	6	Casa De Amigos	Luis Sáenz Peña 1775	36
La Carpa Del Aguante	Albariños 2388	6	Convivimos	Alte. Brown 1242/44	26
Los Pibes	Pinzón 954	5	Covipro	Rincón 1562	18
Los Pibes	Necochea 1316	2	El Propósito	F. Cruz 3247	34
Los Vecinos Luchadores	Lanín 8	27	La Unión De Saavedra	Reg. Patricios 957	34
Luz Y Progreso	Pola 2048	12	Los Bajitos **	Basualdo 1737	85
Nuestro Hogar	Brandsen 638/640	3	Octubre	Benedetti 159	22
Nuestro Hogar	Martín Rodríguez 565	4	Sensibles En Crecimiento	Lautaro 1496	14
Volver A Empezar	Monteagudo 492/94	7	Tupac Amaru	Amancio Alcorta 1931/33	12
Volver A Empezar	Cortejarena 2989/99	8	2008		
Yatay	Icalma 2007/9	15	La Ruca	Cnel. Salvador 927	22

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

Para profundizar este 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 IVC¹¹³. A diciembre de 2011, 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).

Cuadro n°17: Cantidad de inmuebles comprados a través de la Ley 341/964 en su modalidad colectiva durante el período 2001-2011.

¹¹³ 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.



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

Por otra parte, como se dijo anteriormente, 41 operatorias, que involucraban a 935 familias, se encontraban a diciembre de 2011 en la etapa de ejecución de sus obras.

Estas obras registraron un avance promedio superior al 45%. 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 que asumió un programa autogestivo, ya que la construcción social que se genera en este 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 involucradas¹¹⁴.

Cuadro n°18: Organizaciones sociales con obras en ejecución, nivel de avance constructivo. Junio 2011.

Barrio	Entidad	Canti. de Viv.	Avance (%)
Constitución	Coop. de Viv. La Fábrica	49	40,72
Barracas	Coop. de Viv. Los Horneros	12	52,8
Villa Lugano	Coop. de Viv. Saraza	21	28,3
Constitución	Coop. de Viv. Crecer	28	63,83
Barracas	Coop. de Viv. María Del Rosario	12	14
Paternal	Coop. de Viv. Nueva Imag. Manos A La Obra	28	13,51
Villa Crespo	Coop. de Viv. Construyéndonos	21	14,85
Villa Del Parque	Coop. de Viv. Buscando Espacio	51	19,75
San Cristóbal	Coop De Viv. Asamblea 1° De Mayo	21	30,7
San Telmo	Coop. de Viv. Independencia	26	13,28
Mataderos	Coop. de Viv. Cto. De Madres 27 De Mayo	12	92,63
San Telmo	Coop. de Viv. Perú	10	15,77
San Cristóbal	Coop. de Viv. La Positiva	32	19,49
La Boca	Asoc. Civ. Nuestro Hogar	10	42,03
Chacarita	Asoc. Civ. Sembrar Conciencia	8	5,18
Parque Patricios	Coop. De Viv. Volver A Empezar 1	8	7,14
Parque Patricios	Coop. De Viv. Volver A Empezar 2	7	8,14
La Boca	Coop. de Viv. Garibaldi	12	5,01
La Boca	Asoc. Civ. Comedor Los Pibes	33	54,65
Parque Patricios	Coop. de Viv. Humanista Fénix	24	30,44
La Boca	Asoc. Civ. Nuestro Hogar	6	42,03
La Boca	Coop. de Viv. Familias De La Rivera	12	44,69

¹¹⁴ 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.

Barracas	Coop. de Viv. Emergencias	21	80,58
Constitución	Coop De Viv. Emergencias	15	91,08
Balvanera	Coop. de Viv. Familias Para La Vivienda	22	94,01
Constitución	Coop. De Viv. Creando Cimientos	12	3,15
Mataderos	Coop. de Viv. 341	14	50,51
Pompeya	Coop. de Viv. La Colmena	38	31,66
Villa Crespo	Coop. de Viv. 6 De Mayo	53	63,45
Barracas	Coop. de Viv. Yatay	15	45,44
Barracas	Coop. de Viv. Los Vecinos Luchadores	27	21
La Boca	Asoc.Civ. Construyendo	5	95,67
San Cristóbal	Coop. de Viv. El Palomar	55	94,84
Parque Avellaneda	Coop. de Viv. La Lechería	8	85,51
Parque Avellaneda	Coop. de Viv. La Lechería	27	84,54
Parque Avellaneda	Coop. de Viv. La Lechería	31	85,86
Parque Avellaneda	Coop. de Viv. La Lechería	9	82,24
Parque Avellaneda	Coop. de Viv. La Lechería	9	87,15
Parque Avellaneda	Coop. de Viv. La Lechería	9	84,35
La Boca	Coop. de Viv. El Molino - Etapa I, II, III y IV	100	25
Vélez Sarsfield	Coop. de Viv. Octubre	22	15,56
		935	45,87

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

Imagen n°8: Proyección de obra de la Cooperativa 1° de Mayo –MVT- Carlos Calvo 2801 (San Cristóbal).
21 Viviendas.



Imagen n°9: Obra en construcción de la Cooperativa Asamblea 1° de Mayo -MVT- Carlos Calvo 2801
(San Cristóbal). 21 Viviendas.



Doce fueron las cooperativas de vivienda que lograron finalizar sus obras, dándoles solución habitacional definitiva a 471 familias. En entre los años 2006 y 2007 se inauguraron 2 cooperativas de Los Pibes, La Ribera, Copitos y Emetele resolviéndole el problema habitacional a 354 familias. En el año 2008 se inauguraron las Cooperativas Caminitos, Alto Corrientes y Luz y Progreso, involucrando a un total de 50 familias. Durante el año 2009 se inauguraron la Cooperativa Corralito y Uspallata para un total de 48 familias, en el año 2010 se estrenó la Cooperativa 28 de Junio para 10 familias y, por último, en el año 2011 se inauguró la Cooperativa Argentina Puede que involucraba a 23 familias.

Estas 471 viviendas finalizadas se encontraban al cierre de este trabajo a la espera de la escrituración definitiva; pero ya mostraron los resultados de sus operatorias. En este sentido, estos pequeños complejos habitacionales se caracterizaron por su diseño arquitectónico (distante de las tradicionales “viviendas sociales”). 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. Además, e 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, como se verá más adelante, la escala de estos pequeños complejos habitacionales permitió una localización en zonas consolidadas, en plena centralidad urbana.

Cuadro n°19: Organizaciones sociales con obras finalizadas y adjudicadas.

Año	Ubicación	Entidad	Cant. de Viv.
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
		Total Viviendas	471

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

Imagen n°10: Foto panorámica de Cooperativa Emetele (MTL) – Monteagudo 592 (Parque Patricios). 326 Viviendas.



Por otra parte, indicadores tales como la cantidad de solicitudes de crédito realizados por las organizaciones sociales¹¹⁵, 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 11 años de estudio. En la imagen 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 comenzaron a descender hasta llegar al eje en el año 2010 y 2011.

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 2008-2011 cuando directamente no hubo solicitud. 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 accesibles para la población de menores recursos). En tanto que también remite al limitado grado de cobertura y/o

¹¹⁵ El concepto de solicitudes no se refiere a la cantidad de pedidos de inscripción, sino exclusivamente a la cantidad aceptadas.

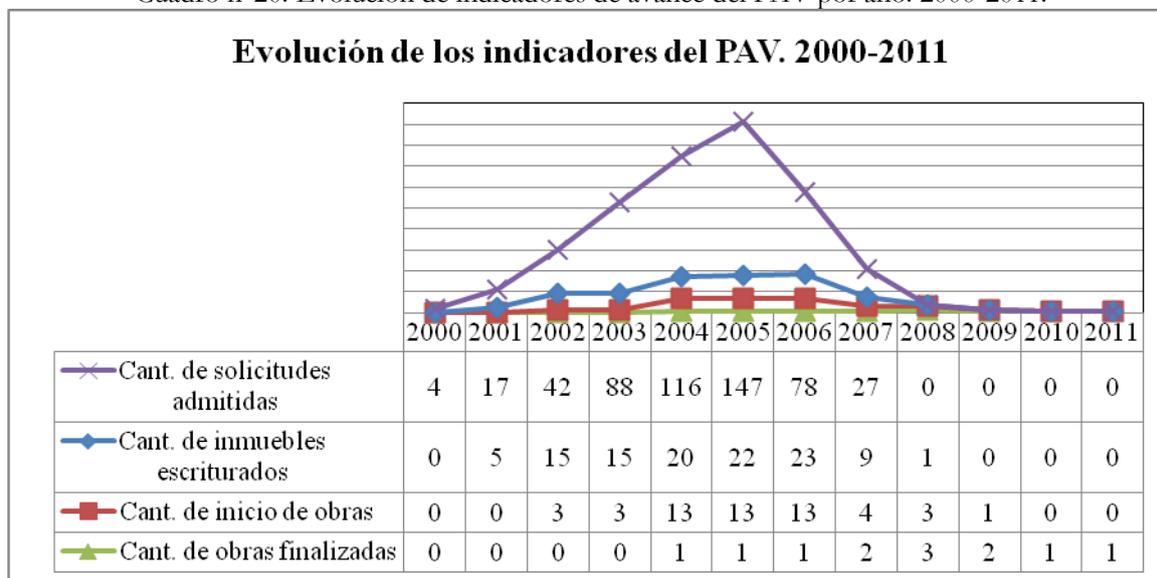
a la “limitada” respuesta que pudo dar el Estado a esta demanda real de créditos para autogestión (de las 519 solicitudes que hubo, la CMV-IVC sólo dio respuesta a 110 organizaciones).

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-).

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-¹¹⁶) 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.

Cuadro n°20: Evolución de indicadores de avance del PAV por año. 2000-2011.



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

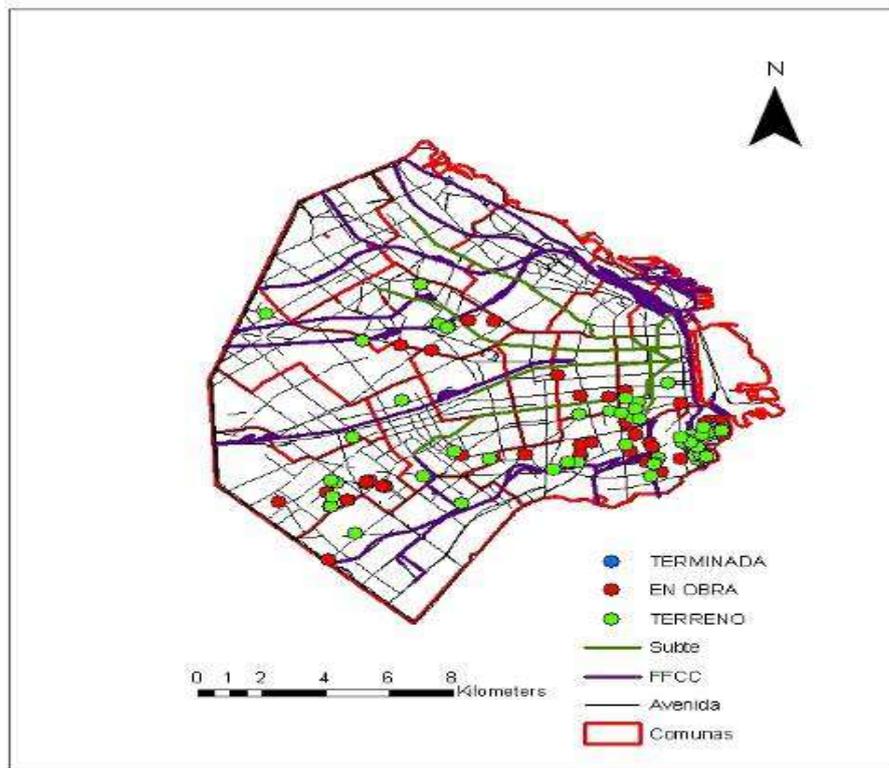
4.4.1 La localización de las operatorias del PAV.

Según Guevara (et al.; 2010), en lo que respecta a la distribución de los terrenos y las obras del PAV, 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

¹¹⁶ 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).

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”-.

Mapa N° 3. Los terrenos y obras del PAV.



Fuente: Guevara, Raspall, Zapata, 2010.

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 este Programa en términos del ejercicio del derecho a la ciudad para los sectores de menores recursos.

Otro dato relevante fue que de las 2.509 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.

4.4.2 Los Equipos Técnicos Interdisciplinarios y la autogestión.

Tal como se dijo anteriormente, la Ley 964 exigió la conformación de equipos técnicos interdisciplinarios y abrió la formación de un registro de profesionales a tal fin. En este registro se inscribieron alrededor de cincuenta agrupamientos con características muy heterogéneas, pues existieron equipos técnicos que poseían algún tipo de filiación partidaria o pertenencia al movimiento que asesoraban y otros que se podían denominar como “independientes” o “autónomos”. En este sentido, se inscribieron ETIs integrados a estructuras partidarias donde predominaba una inserción militante (por ejemplo, Polo Obrero); ETIs conformados por profesionales integrantes de movimientos sociopolíticos de base territorial combinando inserción de tipo militante y profesional (como es el caso del MOI); ETIs con perfil de estudio profesional y orientación laboral/mercantil (pequeños y medianos) o articulados con una estrategia política (Zurdo y Pffeifer); y ETIs “independientes” o “autónomos”, pero vinculados con estrategias de construcción socio-política mediante profesionales insertos activamente en la Universidad Pública, que desarrollaron un perfil profesionalista desde estos espacios (como es el caso de Dolmen, Nexus, Habitar, Frangella, Sorín, entre otros).

En este marco, en general, las cooperativas, mutuales o asociaciones civiles que formaron parte de movimientos sociales de base territorial o respondían a estructuras partidarias más amplias contaron con ETIs propios (de la organización o el movimiento o el partido), como fue el caso, por ejemplo, de las cooperativas del MOI o del Polo Obrero (los cuales, sus profesionales, estaban inscriptos en los listados de la CMV-IVC). La Cooperativa EMETELE del MTL, por su parte, contó con el respaldo de un gran estudio de arquitectura (que contaba con los otros profesionales) como ETI. En lo que se refiere a las cooperativas independientes, muchas de ellas también compartieron ETI inscriptos en los listados de la CMV-IVC. Este fue el caso de las Cooperativas María del Rosario, Independencia, Asamblea 1° de Mayo, Buscando Espacios, El Propósito, Crecer, El Obelisco, Esperanza, Pro-vivienda Congreso, El Segundo Propósito, que contrataron a NEXUS, que tenía como propósito asesorar a las cooperativas mediante procesos participativos y de autogestión para sectores de escasos recursos. Por su parte, la Asociación Civil DOLMEN trabajó con 6 cooperativas de vivienda, entre ellas Cooperativa Octubre y La Lechería, y Habitar asesoró a las Cooperativas Flores, 20 de Diciembre y Volver a Empezar. Y finalmente, hay cooperativas que llevaron sus proyectos con profesionales que se contrataron de forma absolutamente independiente. Al consultar a los entrevistados socios de cooperativas sobre la elección de los ETIs, muchos de ellos comentaron que en los pasillos de la CMV-IVC se generó una transmisión de información entre las organizaciones en relación a la trayectoria de los distintos ETIs y las distintas experiencias que fueron teniendo con ellos. Esta “información de pasillo” permitió a las pre-entidades realizar una elección más consciente de los profesionales del Registro.

Según Rodríguez (2006: 257) los modelos de intervención profesional quedaron involucrados en torno a dos ejes. Por un lado, el que se definió entre el predominio de la lógica mercantil (un trabajo profesional rentable) vs la lógica política, y por otro, el que se desarrolló entre la promoción de la autonomía/autogestión¹¹⁷ y la práctica del asistencialismo. Pero también, argumenta la autora, la intervención profesional se dirimió en una doble tensión: entre la interpelación de las cooperativas como sujetos activos (organización popular-cliente) o su objetivación, mediante un trato definido desde una perspectiva asistencial (como pobres y excluidos).

¹¹⁷ Desde procesos autogestivos plasmados en intervenciones concretas, como pueden ser, el desarrollo de prácticas de diseño participativo y la definición conjunta de estándares de dimensiones y calidad de las unidades habitacionales que superen los comúnmente asignados a la “vivienda social” –desarrollados en cooperativas del MOI, La carpa del Aguante, Alto Corrientes.

Desde la lógica de intervención mercantil, algunos ETIs se conformaron sobre la base del estudio o profesional de la arquitectura y se complementaron con los otros profesionales. Otros siguieron la misma lógica pero promovidos por abogados involucrados en la cuestión del acceso al crédito público. Y otros ETIs se formaron por jóvenes profesionales deseosos de acceder a la posibilidad del ejercicio de la práctica profesional. Entre los que se vincularon con la promoción de organizaciones cooperativas autogestionarias desde una lógica política, hubo quienes intentaron desarrollar una intervención interdisciplinaria (como Dolmen y Nexus) y quienes se conformaron sobre una práctica de la multi-disciplinarietà, a partir de un eje central en el área de arquitectura (MTL, MOI, Habitar).

Ahora bien, la intervención específica de los ETIs, en la práctica, encontró varios obstáculos, pues en muchos casos los ETIs se encontraron, por co-gestión o directa delegación de las cooperativas, siendo los actores primarios del proceso de gestión del crédito. Por esto, los ETIs padecieron todos los obstáculos propios de cómo se ha estructurado la línea de gestión del programa en la CMV-IVC desde la búsqueda de terreno hasta la presentación de la gran cantidad de documentación requerida. Además, este dificultoso camino se vio permeado por la situación base, que se describirá en el próximo apartado, de desfinanciamiento. Una profesional de uno de los ETI de algunas cooperativas independientes explicaba esto: *“El IVC se deslinda de toda responsabilidad y se la pasa al grupo de profesionales que se hace cargo de la cooperativa, asumiendo una responsabilidad altísima y cobrando nada”* [Entrevista n°18 – CABA; Agosto 2010].

Tampoco existió un soporte o ámbito de formación específico y sistemático en autogestión para los profesionales que debieron acompañar la promoción del cooperativismo autogestionario. Si bien, durante los primeros años de implementación del programa se organizaron algunas charlas (como se verá en el próximo capítulo), estas no quedaron reglamentadas en la norma ni en ninguna de las actas reglamentarias, por lo que con el primer cambio de gestión que sufrió el Programa, estas instancias incipientes se desarticulaban.

Por otra parte, algo interesante a remarcar, que se retoma de Rodríguez (2006: 258) y surgió en el trabajo de campo, fue la relación de “poder y jerarquía” que se dio entre los campos disciplinarios, en el predominio de una disciplina sobre otra en el marco de una resignificación del Programa en una lógica mercantil realizada por el IVC. En este sentido, hubo áreas de conocimiento más inscriptas en las prácticas del mercado, como lo fueron (y los son) la arquitectura, la contaduría y la abogacía, que se tornaron dominantes, avanzando sobre la especificidad de los saberes del área social. Evitar esta lógica de funcionamiento hacia el interior de los ETIs fue una tarea incesante por sus profesionales, pero que se vio entorpecida por el IVC mediante las modificaciones reglamentarias, ya que con los cambios poco a poco se fue mermando la actividad del área social y se quitó la obligatoriedad de presentar al PAV el anteproyecto y proyecto social definitivo a desarrollar en las organizaciones. Esto traslució una reconfiguración de las disciplinas que colocó a la arquitectura y a abogados en posición “privilegiada” de interlocución con el IVC y las cooperativas, a la vez que el área social, asumió y se confirmó en un rol subordinado de acompañamiento.

Por último, a diciembre de 2011, estos ETIs funcionaban con los mismos obstáculos con los que funcionaba el Programa y las organizaciones sociales. La falta de sostenimiento financiero de las operatorias y la dilación en el tiempo provocó la desarticulación de algunos de estos grupos de profesionales (ocasionándole a las organizaciones la necesidad de buscar nuevos ETI). Muchos otros ETIs, por el rol activo que desempeñaron en las organizaciones se convirtieron en los sostenedores prácticos y reales de la operatoria, con un apoyo social y simbólico muy fuerte hacia las mismas.

De todos modos, este Programa autogestivo fue el punta pie inicial para que un conjunto de profesionales inicien una práctica concreta de acompañamiento a un conjunto incipiente de procesos cooperativos en la ciudad, un espacio de reflexión y teorización de esta práctica (en

estado embrionario), la generación de procesos de diseño participativo y propuestas tipológicas de hábitat y vivienda y, en conjunto, un proceso de auto-reconocimiento de sus potencialidad en medio de las dificultades cotidianas en la implementación del Programa.

4.4.3 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.

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 cuatro 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)¹¹⁸.

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 2011.

Cuadro n°21: Evolución del Presupuesto del IVC y el PAV. 2000-2011.

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%

¹¹⁸ 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.

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	735.131.165	176.932.190	24	49.806.734	28.1% ¹¹⁹

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

Tal como muestra el cuadro, en los primeros años de nacimiento de la Ley n° 341/00, que aún no contaba con una 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 n° 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 pasos a \$24 millones).

Ahora bien, tras la sanción del **Acta Directiva n°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 el 2008 se recuperó en términos absolutos, no alcanzó el monto del 2006. En este año (2006) 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 n°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 el 2009, se redujo a \$409.488.393 para el año 2010.

Esta tendencia llamativamente se revirtió en el año 2011, pues el presupuesto asignado al IVC se incrementó en más de \$350.000.000 y el del PAV en más del doble, representando el 24% del presupuesto destinado a vivienda y un aumento del 159% con respecto al año anterior. Este aumento significativo sólo se entiende en la simpatía que encontró el presidente del IVC, Omar Abboud, a este tipo de operatorias y la recepción que encontró en la Legislatura porteña a su proyecto de gestión. Sin embargo, este presidente fue desplazado de su cargo por decisión del ejecutivo local.

No obstante la asignación presupuestaria, como se mencionó en el capítulo anterior, una de las características de la gestión macrista fue la adopción como modalidad de gestión de arbitrarios niveles de sub-ejecución del presupuesto asignado. En este sentido, en lo que respecta al presupuesto destinado a los créditos para viviendas autogestivas, a partir del año 2009, se verificó un descenso importante de ejecución, ya que en este año se registró un valor equivalente a 49.4%, la sub-ejecución presupuestaria más baja de la serie y del ciclo de vida del PAV. En el año 2010 se destinó \$68.190.000, es decir, el 16.6% del presupuesto otorgado al IVC (un monto absoluto menor al asignado a este programa para el período 2009); pero además, hacia diciembre de este año, el IVC solamente ejecutó el 58.7% del total anual presupuestario; generando, en consecuencia, la paralización total del programa. Para el 2011 pareciera repetirse la tendencia, pues hacia el primer semestre la ejecución presupuestaria tampoco respondió a lo esperado (un 50% de ejecución), ya que el valor asciende a tan sólo el 28.1%.

Ahora bien, del cuadro anterior se pudo 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

¹¹⁹ Al primer semestre 2011.

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 n°22 de evolución de indicadores de avance del PAV por año, se pudo establecer algunas relaciones que dieron cuenta del funcionamiento del PAV.

Cuadro n°22: Resultados cuantitativos y ejecución presupuestaria. 2000-2010.

Año	Cant. de solicitudes admitidas	Cant. de inmuebles escriturados	Cant. de inicio de proyectos	Obras en curso	Cant. de 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	42	1	15	52.797.021	56%
2007	27	9	4	44	2	331	25.110.635	66%
2008	0	1	3	44	3	36	35.853.829	79%
2009	0	0	1	43	2	48	76.314.491	49.4%
2010	0	0	0	42	1	10	68.190.000	58.7%
2011	0	0	0	41	1	23	176.932.190	28.1% ¹²⁰

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

El comparar el 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. Adempero, 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. Pero 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 n°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;

¹²⁰ Al primer semestre 2011.

- 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, que 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 el 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 Programa¹²¹.

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, como se vio en el capítulo anterior, con respecto a las operatorias tradicionales de licitación.

No obstante estas condiciones adversas, las 471 “viviendas sociales” que se encontraban, a diciembre de 2011, finalizadas 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, cotidianidad y subjetividad de los integrantes de las 471 familias que vivenciaron esta experiencia.

¹²¹ 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 de créditos. Tras el análisis realizado, se verifica que esto es una falacia, y más aún viendo los altos niveles de sub-ejecución presupuestaria con que cuenta el Programa.

En el próximo capítulo se demostrará cómo se tradujeron los lineamientos formales del Programa en su implementación, a lo largo de su ciclo de vida.

CAPÍTULO 5: “LA LUCHA POR UN TECHO SE GANA PARTICIPANDO”

Tal como lo plantea Thomasz (2008: 130) y se demostró en los capítulos anteriores, el Programa de Autogestión para la Vivienda (PAV) marcó una ruptura en relación a las políticas habitacionales características del Estado de Bienestar, con los programas de producción de viviendas popularizadas como operatorias “llave en mano”, en las que el proceso de edificación es en su totalidad asumido por el Estado y en donde los beneficiarios o adjudicatarios se limitan a “recibir” las viviendas terminadas y abonar las cuotas correspondientes, sin ningún tipo de intervención en dicho proceso. En cambio, es un objetivo del PAV promover el compromiso activo de los sectores de la población en situación de crisis habitacional en la solución de su problemática y fomentar la participación efectiva de los beneficiarios en el proceso de construcción de las viviendas.

En este sentido, en este capítulo se analizan las distintas gestiones de gobierno que estuvieron a cargo del Programa en función de identificar continuidades, rupturas, diferencias conceptuales e institucionales en las modalidades de gestión, verificando si éstos han sido promotores o desalentadores de la participación social. Por esto, el eje temático que guía transversalmente este capítulo es la participación¹²².

Este apartado se divide en tres momentos que pueden identificarse como las etapas del ciclo de vida del Programa de Autogestión para la Vivienda.

En el punto 5.1 se procede a realizar un análisis del contexto social y político de emergencia, desarrollo e institucionalización abierto a la participación que habilitó y sentó las bases para el comienzo del trabajo legislativo vinculado con la que luego fue la Ley 341. A la vez, de la voz de los actores intervinientes, se relatan la modalidad de funcionamiento de las mesas de trabajo tripartitas en la formulación de la Ley 341 y su proceso de sanción. Y por último en este punto del capítulo se profundiza en la gestión de Eduardo Jozami, aquella que impulsó la ley y, como consecuencia, provocó profundas transformaciones en el funcionamiento cotidiano de la CMV.

El punto 5.2 comienza con un detallado del proceso de transformación de la estructura institucional de la Comisión Municipal de la Vivienda en el Instituto de la Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires (IVC), y sus consecuencias en la Ley 341.

Adicionalmente, se procede a describir la siguiente gestión de la CMV-IVC (a cargo del Ingeniero Eduardo Selzer), que se caracterizó por poner un funcionamiento el PAV y promover la compra de la mayoría de los terrenos de las organizaciones que hoy se encuentran terminadas o en construcción. También se explora la gestión subsiguiente, de Claudio Freidín, (la cual se desarrolló en el marco de un proceso de intervención del IVC) en cuanto a los espacios institucionalizados para la participación y el límite impuesto a los derechos que habían adquirido las organizaciones sociales con anterioridad. En este sentido, se explora el sustento de estas modificaciones en la tensión conceptual entre co-gestión (del Estado y las organizaciones) y autogestión, que va a caracterizar el enfoque de esta gestión.

En el punto 5.3 se relata la gestión macrista del Programa en función de cómo planteó los espacios de participación para las organizaciones sociales, el vaciamiento del Programa y la paralización de las operatorias del mismo. Adicionalmente, y como consecuencia de la definición de la política habitacional planteada por la gestión de turno, se relatan los procesos organizativos

¹²² Tal como se explicó en el capítulo 1 de esta tesis, en este trabajo se pone el foco analítico en el tipo de participación vinculada a la implementación del Programa desde el IVC (desde la perspectiva de una política pública habilitante de canales de participación ciudadana) –el nivel 2 de análisis identificado metodológicamente para esta tesis–.

que las cooperativas de vivienda, asociaciones y mutuales comenzaron a desplegar como nuevas estrategias de supervivencia.

Como se pudo comprobar en el capítulo anterior, estas 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 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.

5.1 LOS ORÍGENES DEL PAV: EL ESPLENDOR DE LA PARTICIPACIÓN (1999-2002)

El primero de estos períodos se extendió desde los años previos a la sanción de la Ley 341 (finales de la década del '90 y el 2000) y abarcó la gestión de gobierno comandada por Eduardo Jozami y su equipo en la Ex-CMV. Esta gestión arribó al organismo local a principios de 2001 y su trabajo se extendió hasta marzo del año 2002, que fue despedido de su cargo por el Jefe de Gobierno local de ese entonces, Aníbal Ibarra (Pierini, 2009: 28).

5.1.1 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 años '90 aquejaba a la ciudad, se pudieron identificar cuatro fenómenos que aquí se consideró que abonaron a la concepción de la Ley 341:

- El proceso de autonomización de la Ciudad de Buenos Aires (y el rol de las organizaciones vinculadas al hábitat en la redacción del artículo 17 y, particularmente, 31 de la misma);
- Una problemática habitacional que alcanzaba a unas 400.000 personas en la Ciudad de Buenos Aires (un escenario de conflictos habitacionales en inquilinatos, conventillos y hoteles) que generaron el estallido de la crisis habitacional local y el papel que jugaron las organizaciones de base en este proceso;
- La institucionalización de un conjunto de prácticas por parte de organizaciones sociales que fueron legitimándose por los resultados y las necesidades que cubrían; y
- El rol de la nueva Legislatura porteña a partir de la apertura institucional a la participación de organizaciones sociales en la formulación de proyectos de leyes que resolvieran de manera urgente la grave crisis habitacional del momento y que pretendía despegarse del antiguo perfil del Concejo Deliberante de la ciudad.

En este sentido, como se adelantó en capítulos anteriores, la sanción de esta ley no puede entenderse por fuera del proceso de autonomización que se dio en la Ciudad de Buenos Aires a partir de 1996 y la sanción de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

El proceso de autonomización política de la ciudad 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 permita acceder a los servicios públicos (Sabsay, et al., 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 Nacional¹²³-; 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. Así lo pronunciaba un legislador el 2 de febrero de 2000 en la sesión de sanción de la Ley 341:

¹²³ Artículo 14 bis.- El trabajo en sus diversas formas gozará de la protección de las leyes, las que asegurarán al trabajador: condiciones dignas y equitativas de labor; jornada limitada; descanso y vacaciones pagados; retribución justa; salario mínimo vital móvil; igual remuneración por igual tarea; participación en las ganancias de las empresas, con control de la producción y colaboración en la dirección; protección contra el despido arbitrario; estabilidad del empleado público; organización sindical libre y democrática, reconocida por la simple inscripción en un registro especial.

Queda garantizado a los gremios: concertar convenios colectivos de trabajo; recurrir a la conciliación y al arbitraje; el derecho de huelga. Los representantes gremiales gozarán de las garantías necesarias para el cumplimiento de su gestión sindical y las relacionadas con la estabilidad de su empleo.

El Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable. En especial, la ley establecerá: el seguro social obligatorio, que estará a cargo de entidades nacionales o provinciales con autonomía financiera y económica, administradas por los interesados con participación del Estado, sin que pueda existir superposición de aportes; jubilaciones y pensiones móviles; la protección integral de la familia; la defensa del bien de familia; la compensación económica familiar y el **acceso a una vivienda digna**. [El resaltado es propio].

“El artículo 31 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires contiene una serie de definiciones que tienden a dar respuesta al grave problema de la falta de vivienda en el país, que tienden a dar prioridad a la política de vivienda social, que tienden a solucionar los problemas de los habitantes de las villas y de los barrios carenciados, que tiende a regularizar las situaciones dominiales, manteniendo en la tierra a quienes hoy se encuentran en ella y dándoles la solución adecuada. Ese artículo, señor presidente, hablaba de la emergencia habitacional y hacía necesario, entonces, el dictado de normas que nos permitieran llevar a la práctica esta definición de propósitos de la constitución” [Versión taquigráfica – Poder Legislativo de la Ciudad de Bs. As. – Sesión 02-02-2000].

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 explicaba uno de los ex presidentes de la CMV:

“En realidad eso tiene un punto de partida fuerte en el ‘96 cuando se dicta la Constitución de la ciudad. Hasta ese momento funcionaban algunas cooperativas, algunas organizaciones como el MOI, había también un trabajo en La Boca, incluso en el Concejo Deliberante de la ciudad se habían aprobado medidas para los conventillos de La Boca. Había una cierta organización en torno a eso, 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, definitoria 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, mencionada en los capítulos anteriores, 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 tesis, 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 una 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 del 2000, que tuvo la característica de haber sido aprobada con el apoyo de todos los bloques de la Legislatura. La organización, la discusión y la movilización consiguieron que un reclamo, que siempre fue genuino, fuera escuchado y tenga que ser tenido en cuenta. Consecuentemente, 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 Aires e implicó un reconocimiento explícito por parte del Estado de las formas de organización de los sectores populares y la legitimación de la autogestión. Una ex funcionaria del Programa así lo marcaba en las entrevistas:

“La ley 341 es una ley de la primera legislatura de la ciudad. Yo participé medio de costado del proceso de elaboración de esa norma, en realidad ahí tuvo mucha injerencia el MOI y lo que fue la Mutual de Desalojados de La Boca. Ellos fueron los primeros actores digamos, más allá del propio proceso político de la época, que marcó esta ley y muchas otras de características similares. Eduardo Jozami fue uno de los autores de la ley; entre otros legisladores, básicamente, lo que era el FREPASO y también hubo algunos legisladores radicales y peronistas. Se dio un proceso bastante heterogéneo en la conformación de esa ley pero que tuvo mucho debate y que legisladores de otros bloques han acompañado” [Entrevista n°4 – CABA; Octubre 2010].

En líneas generales, esta ley fue un ejemplo de las normativas sancionadas con participación de las organizaciones sociales que nacieron en la capital porteña durante los últimos años de la década del ‘90. Se trató de una suerte de síntesis de un proceso en el que participaron fundamentalmente 3 actores: organizaciones de base socio-territorial que desarrollaban trabajos vinculados al hábitat en la ciudad¹²⁴, la CMV y legisladores de todos los bloques políticos del legislativo con experiencia en temas de vivienda¹²⁵. 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. Es una forma de discusión que, a veces, supone marchas y contramarchas, que a veces supone esfuerzos importantes en busca del consenso. Pero nosotros entendemos, señor presidente, que ésta es la manera en que tenemos que seguir avanzando en esta Legislatura. En primer lugar, porque tenemos la seguridad de que, cuando aprobamos una ley, no es -como ha sido otras veces-

¹²⁴ 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.

¹²⁵ 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.

simplemente una declaración para dejar bien parada a la Legislatura: es un compromiso político de esta Legislatura y es un compromiso político del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, que ha participado en la discusión de esta ley, que nos ha hecho llegar a través del señor Subsecretario de Vivienda sus observaciones hasta el día de ayer y que, gobierno, organizaciones y legisladores hemos trabajado para llegar a un acuerdo que, insisto, nos compromete a todos. Y, en segundo lugar, señor presidente, entendemos que hay que seguir trabajando así, con la participación de los interesados en estas mesas de consenso y de concertación porque, de a poco, estamos creando en la Ciudad de Buenos Aires las bases de una democracia más participativa...”. [Versión taquigráfica – Poder Legislativo de la Ciudad de Bs. As. – Sesión 02-02-2000].

Retomando los conceptos de participación construidos en el marco teórico de esta tesis, 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 altos 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. El primer gobierno local electo tras la autonomización, en materia habitacional, no implementó acciones que se tradujeran en una incidencia significativa en términos del impacto que pudiera ofrecer la provisión de vivienda con financiación pública en relación con otras ofertas del mercado. Se desarrollaron un conjunto de intervenciones atomizadas, que no apuntaron hacia un reconocimiento público de las situaciones deficitarias de habitabilidad de la ciudad, carecieron de diagnósticos precisos y de una inversión presupuestaria acotada y de dudoso impacto en las poblaciones de menores recursos (Rodríguez, 1998b).

Como se verá en el siguiente apartado, la gestión de Eduardo Jozami en la Ex-CMV generó un incipiente proceso de participación en el ejecutivo local, que fue interrumpido por falta de intención política de su sostenimiento. 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, fue debilitando hasta desarmar la instancia de planificación participativa surgida en esta época.

5.1.2 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 del 2000, Aníbal Ibarra nombró como subsecretario de vivienda de su gobierno a Eduardo Jozami que también, como legislador del Frepaso, había sido uno de los impulsores de la ley desde la Comisión de Vivienda de la Legislatura. 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 Frepaso, de Chacho Álvarez (líder del partido)¹²⁶, y el segundo dirigía una corriente minoritaria y opositora (la Corriente de Participación Popular).

¹²⁶ Chacho Álvarez participó de la formación del Frente Grande en 1991 junto a diputados como él disidentes del peronismo (y opuestos al gobierno de Menem) 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. Chacho Álvarez asume como vicepresidente de Fernando De la Rúa (UCR) pero descontento con el rumbo de ese gobierno, y después de una crisis de corrupción en el Senado que involucró a miembros de su partido Chacho Álvarez renuncia a la vicepresidencia y deja la actividad partidaria (Schavelzon; 2006: 109).

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 encontró 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 del espacio que se le asignó al grupo que gestionaría la ley fue el lugar físico privilegiado que se le asignó acorde a esa 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.

Las organizaciones sociales, por su parte, también vieron en ésta 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 en ese momento, 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, aunque no profundizó directrices acordes a la complejidad de la tarea. Esta situación hizo crisis a mediados de 2001, cuando el gobierno local quiso limitar sus erogaciones en el pago de los alquileres. Distintos actores, incluidos varios partidos políticos de izquierda y algunos sectores del ejecutivo, impulsaron la formación de cooperativas de vivienda en esta población. Miles de familias provenientes de hoteles se movilizaron para resistir su posible desalojo e impulsaron amparos judiciales, acompañados por la Defensoría del Pueblo de la Ciudad. Una ex funcionaria del Programa decía:

“[...] nosotros decidimos, habiéndolo charlado y consensuado con la gente de Desarrollo Social, salir al campo. Dijimos basta del trabajo burocrático de escritorio esperando que la gente venga al mostrador, vamos a salir a la calle. Una experiencia divina! Entonces empezamos a ir al playón de Promoción Social, éramos pocos, 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 los 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, tal como se pudo comprobar con un integrante del programa entrevistado, son estas organizaciones iniciales las que se convirtieron en el motor que dio vida a la normativa:

“A la ley no la conocía nadie. ¿Como la pusimos en marcha? Nos reunimos con [la persona que coordinaba el programa] y él nos dice: mira, hay dos organizaciones que son de las impulsoras de la 341: la Mutual de Desalojados de la Boca y el MOI. 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 ahí él me dice “¿Sos capaz de formar un equipo?” y le dije “Si, formemos un equipo”. 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 trámites y en temas internos a las cooperativas como los relativos a la conformación de la organización, la división de sus tareas y la resolución de las diferencias entre sus miembros, entre otras; y los arquitectos se ocupaban especialmente de guiar a las organizaciones en el primer paso de búsqueda de un terreno en venta en el mercado inmobiliario que sea apto para la construcción deseada. Una ex funcionaria decía:

“En un principio la apoyatura era técnica y si, por cooperativa, de a una; entonces se las asesoraba. Participaban arquitectos y se les aconsejaba sobre el tipo de terreno y que pasaba si era así o era esa. La verdad que era una relación en la que había que ponerle mucho el cuerpo y no sé si se iba a poder sostener mucho tiempo. 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 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. Los miembros del Programa estaban interiorizados de cualquier tipo de problemática que hubiese entre los socios de las cooperativas así como de los conflictos de violencia doméstica, seguridad social o problemas con los propietarios de predios u hoteles. Así, el trabajo de la Ley 341 (principalmente del equipo social) excedió por mucho lo estrictamente procedimental y gran parte de la vida 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 pormenorizado 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 ley. Incluso reasignó partidas presupuestarias de la CMV posibilitando -en diciembre de 2001- las primeras 5 compras de

inmuebles (Rodríguez, 2006: 110). Las relaciones de Jozami con las organizaciones era de años y muy buenas; por lo que, según un ex funcionario entrevistado, “*decidió personalmente comenzar a trabajar lo que fue el inicio de la implementación de la 341, que aún no estaba reglamentada, conjuntamente con las organizaciones que hicieron fuerza por esto*” [Entrevista n°4 – CABA; Octubre 2010]. 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 ley).

En la misma se trataron los temas que se consideraban fundamentales a ser incorporados en la reglamentación de la norma. Temas tales como 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). Este debate estaba vinculado a la trayectoria de los integrantes de las organizaciones y a un proceso ideológico político de construcción de las mismas (por ejemplo, una gran cantidad de cooperativas, más vinculadas a una tradición de izquierda, como el MOI, se debatían la opción permanente -no como obligación- de la propiedad colectiva como alternativa posible para las cooperativas de la ley 341, pero organizaciones que venían de una tradición peronista, que ni siquiera se construían como cooperativas sino como asociaciones civiles, no abrían cuestionamiento a la propiedad individual)¹²⁷ [Entrevista n°4 – CABA; Octubre 2010].

Otro de los temas que generó un gran debate por aquellos años entre las organizaciones sociales fue el relacionado a los ETIs, un tema de gran conflictividad para algunas organizaciones. Para aquellas organizaciones, como las cooperativas del MOI o el Polo Obrero, que ya contaban entre las filas del movimiento o del partido con profesionales que pudieran conformar un equipo técnico, esta discusión no representaba un gran problema. Pero para aquellas organizaciones que no formaban parte de movimientos sociales más amplios, no contaban con una infraestructura organizativa que les funcionara de sostén; por lo que la conformación de un ETI era una tarea de gran complejidad para ellas [Entrevista n°4 – CABA; Octubre 2010].

También se debatió profundamente sobre el tema del adelanto de obra; 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 momento fue que la gente pusiera el inicio monetario para el arranque y luego se certificaba lo que habían puesto y se les devolvía, existía un concepto de reintegro. Adicionalmente se plantearon problemáticas tales como:

“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 Gobierno de la Ciudad 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. Está bien que con la carencia de vivienda que había la gente igual estaba chocha con lo que le dieran algo, que en general no era tan horrible, pero tampoco había formado parte del proceso, la idea era otra, integrarse en un proceso mucho más colectivo, de mucha más participación” [Entrevista n°4 – CABA; Octubre 2010].

Según relataron ex funcionarios 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, ¿en dónde nos reunimos entonces? Acá en la CMV. Fuimos, hablamos con Jozami y*

¹²⁷ Como se dijo en el capítulo anterior, en el año 2010 y 2011 se sancionó la alternativa a la propiedad colectiva para las cooperativas involucradas en la Ley 341 que así lo deseasen.

no nos dieron un lugar físico, entonces bueno, nos reuníamos en el hall, pasillos, en las escaleras del edificio. Pero eran muchas cooperativas, nosotros entrábamos a las 9 de la mañana y nos íbamos a las 7 de la tarde y todo el día era un popurrí de gente, por cada cooperativa una reunión de una hora, además hablando tantas cosas. Fue muy interesante, toda esta primera etapa la hicimos ‘a pesar de’” [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. Así lo demostraba un ex presidente de la CMV:

“En realidad nosotros establecimos desde el principio de la gestión un dialogo permanente con las organizaciones e hicimos una jornada, en el teatro San Martín, los primeros días de diciembre de 2001, antes del estallido del 2001, y a partir de ahí se resolvió crear una mesa o una especie de consejo para darle una presencia más orgánica a las organizaciones, a la participación, y a todas esas ideas...” [Entrevista n°5 – CABA; Noviembre 2010].

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. Así lo contaban funcionarios que vivieron aquellos años:

“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. Yo no conocía a la gente que venía, 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 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 de la Ley con personal que contaran 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 tradicionales del organismo, por lo que tuvo que buscarlos extramuros. Por esto, 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. A su cargo, había dos equipos: uno técnico y otro social. El primero estaba formado por arquitectos vinculados a un gerente de la CMV que había sido clave en el trabajo de reglamentación de la ley y había asesorado a Jozami en la Legislatura, aunque no formaba parte de su corriente política. El segundo estaba formado por trabajadoras sociales, una socióloga, una psicóloga y militantes de la corriente de Jozami que se ocupaban de varias tareas que eran englobadas como sociales y que sólo con el tiempo fueron estipuladas claramente. Había además una persona para tareas administrativas, consideradas distintas de las tareas técnicas y sociales.

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. Así lo contaba un ex funcionario:

“Tuvimos muchísima resistencia. A nosotros nos pintaban esvásticas en el baño. La CMV es un organismo de gobierno muy vinculado a la dictadura en sus orígenes. 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. Mientas se mantuvo lo que eran los créditos del Banco Hipotecario, era para sectores medios, medio altos digo, porque de hecho había un edificio en Pampa y Astilleros. Cuando llegamos nosotros, con Eduardo a la cabeza, 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 se asociaba al conflicto y a lo externo; se lo consideraba como una intromisión negativa de la política/militancia en la gestión: “...la CMV estaba preparado 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 comprenda que esto era un crédito, que nosotros lo que hacíamos era liberar la cuota 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, y si no la cooperativa se pincha y les corresponde, ellos tienen derechos”, y así iba saliendo, era mucho estar atrás de cada uno de los expedientes” [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 creer, 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. Hablando de las relaciones con el resto del gobierno un ex funcionario comentó: “Pedíamos la suspensión de desalojos en la justicia. La Secretaría de Desarrollo Social

decía que la CMV hacía cosas que le correspondía hacer a procuración o la jefatura, que en teoría algo de razón tenían, pero a nosotros nos parecía importante, en el fondo había una lucha dentro del gobierno para ver como se definían estas políticas” [Entrevista n°5 – CABA; Noviembre 2010]. 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 éste 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.).

“...el gobierno de Ibarra no quería saber nada con eso, entonces lo desprestigió a Jozami, lo echó. Entonces nos organizamos un domingo en el Hospital Garraban, 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. Él tenía experiencia en construcción, había estado trabajando en constructoras, y llega y el primer plan que tiene era liquidar todo el equipo técnico, toda la gente que estaba en el equipo de la 341, toda la gente de Jozami. Hago un paréntesis en este sentido, nosotros habíamos luchado mucho por tener el equipo interdisciplinario, no solo de arquitectos, en ese momento había gente del área social que estaba haciendo pasantía. Volviendo a la movilización, ellos lo que pretendían sacar era a todos los pasantes, 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, 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 (es dable recordar que históricamente la oferta de programa habitacionales estuvo dirigido a sectores medios-bajos, medios).

A modo de cierre de esta etapa del ciclo de vida del Programa, el rasgo crucial y distintivo de la misma, y particularmente del estilo de gestión de Jozami, fue el acercamiento hacia los destinatarios (otorgándoles un rol activo), realizado a nivel retórico, teórico y práctico. Para la propia gestión de Jozami ese estilo formaba parte de lo que se entendía como principios políticos o ideológicos (que en la gestión operó como lineamientos). Este estilo pudo verse como los elementos básicos a partir de los cuales un grupo se afirmó frente a otros grupos en el mapa político de la ciudad (aquí político en sentido de luchas entre facciones) y también como la forma

en que se dirigió una gestión, como la de la implementación de una política pública. En este sentido, la nueva gestión se relacionó de modo diferente con las organizaciones y también con las cuestiones técnicas o de gestión (Schavelzon, 2006: 116 y 134).

Adicionalmente, es importante resaltar que la norma tuvo lugar como resultado de la iniciativa de diversas organizaciones relacionadas con el hábitat y la vivienda en la Ciudad y que las asociaciones, mutuales y cooperativas beneficiarias del Programa contaron con una amplia autonomía durante esta primer etapa.

También se debe remarcar que durante este período se observó un bajo número de inscripciones (63 organizaciones) como resultado de la falta de una reglamentación de la Ley, falta de publicidad de la misma y de la incipiente formación de cooperativas o grupos organizacionales con el fin específico de la vivienda definitiva. En relación a esto, durante esta etapa fundante del Programa, diversas funciones desarrolladas por las organizaciones sociales que se desempeñaron como actores principales al momento de sancionar la ley marco, permitieron descubrir las necesidades reglamentarias del Programa, pues estas entidades asumieron responsabilidades suplementarias que resultaban esenciales a la hora de tornar eficiente la ley. Entre ellas la de proveer a las primeras cooperativas de la información requerida para que pudieran trabajar de forma participativa, organizada y eficaz. De todos modos, parece importante remarcar el esfuerzo institucional del grupo de gestión en sostener el trabajo inicial de asistencia técnica.

Por último, otro aspecto a distinguir fue la escasa asignación presupuestaria concedida a la Ley durante estos años pero con altos niveles de ejecución presupuestaria (pues, como se vio en el capítulo anterior, en el 2002 se ejecutó el 100% de monto asociado).

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.

5.2 UN GIRO DE 180°: DILUYENDO EL ESPÍRITU DE LA LEY (2002-2007)

La segunda fase abarcó desde la sanción del primer reglamento de ejecución, la Ley n°964/03, hasta la publicación de su modificatoria Acta Directiva n°2.204 (de fecha 23 de octubre de 2006), que dio origen al “nuevo programa” llamado “Programa de Autogestión para el Desarrollo del Hábitat Popular” (PADHP) (Pierini, 2009: 28).

5.2.1 De la Comisión Municipal de la Vivienda al Instituto de la Vivienda.

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 autonomía¹²⁸, que modificó también su estructura. El organismo dejaba de depender de la Secretaría de Medio Ambiente y pasaba a estarlo directamente de la Jefatura de Gobierno. Se modificaba la estructura de gobierno del organismo, pues además del presidente (al que se daba rango equivalente de secretario) se agregaban tres directores ejecutivos designados por el Poder

¹²⁸ Que luego desaparece durante la intervención del organismo en Julio de 2006.

Ejecutivo que durarían cuatro años en sus funciones (en la que tenía un lugar allí el partido opositor de mayor fuerza¹²⁹).

La Ley 341, por su parte, dejó de depender de la Gerencia de Promoción Social y Urbana, y pasó a hacerlo de modo directo de la Subsecretaría de crédito. A partir de ésta reestructuración se interponían entre ésta y el presidente del IVC dos nuevas instancias incorporadas en las reformas: el Directorio y la CCES (asumiendo las características que se describieron en el capítulo anterior) formada por miembros de todas las gerencias.

El IVC es un ente autárquico que tiene por objeto la ejecución de las políticas de vivienda del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (artículo n°4). Específicamente en lo relacionado con la autogestión (en su artículo n°5), su decreto de creación tiene por uno de sus objetivos explícitos la promoción de la demanda, el sostenimiento de políticas autogestivas y participativas a través de operatorias que permitan el acceso a la vivienda de sectores organizados colectivamente, la ejecución de políticas integrales, la implementación del alquiler social y la creación de un banco de inmuebles conformado por las tierras e inmuebles que el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el Estado Nacional, Provincial o Municipal o entidades privadas transfieran al IVC y que sean aptos para la construcción y/o uso de vivienda (artículo n°9).

5.2.2 La gestión “Selzer”. Creación e implementación del PAV.

Algunas semanas después de la expulsión de Jozami como subsecretario de vivienda del gobierno porteño y 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 y núcleos habitacionales transitorios, que se vieron beneficiadas por un significativo incremento del 500% y retomó la ejecución empresarial tradicional de la CMV. También se sostuvo el programa de Rehabilitación del Hábitat de La Boca y se 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 priorizó las operatorias individuales (ignorados por Jozami).

Ahora bien, en el año 2002, se sancionó la ley n° 964 que modificaba parcialmente la Ley n° 341, introduciendo algunas restricciones y reglamentando algunos otros aspectos (tal como se vio en el capítulo anterior: se definió 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.

¹²⁹ Este directorio se conformó como una instancia más de negociación entre el partido político gobernante y el partido opositor más fuerte (que allí ocupa un lugar); o sea que se refuerzan mediaciones desde una lógica representativa.

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. Así lo relataba una ex funcionaria:

“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, en la secretaría de la mujer, pedíamos el salón, y hacíamos una jornada de todo el día por ejemplo, para discutir la reglamentación de la ley, unos traían facturas, otros mate, 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. Yo te contaba que esto era todo un clima solemne... La gestión no estaba de acuerdo con todo eso, con que hubiese tanta gente dando vueltas... ¿cómo era que decían ellos?... ‘esto parece un estado de asamblea permanente’” [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* (Cabreró, 2004).

Luego de la reglamentación de la norma, el PAV comenzó a ser ejecutado desde una Unidad Ejecutora que funcionaba, según un ex funcionario, con algún grado de autonomía en relación al resto del organigrama de la CMV: *“Con Selzer se le empieza a dar más forma a la Ley. Ahí es cuando se empiezan a comprar terrenos fuertemente y la actividad social del IVC empezó a trabajar a full. Eran 15/20 personas trabajando a toda máquina” [Entrevista n°7 – CABA; Septiembre 2010].*

“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].

En cuanto a la implementación del Programa de Autogestión para la Vivienda, 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 PAV, fue en ésta 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.

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 ésta 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, como un modo de limitar la presencia continua de destinatarios del Programa en los pasillos y oficinas, 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. Entonces, 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) que era quién se podría acercar al Programa cuando la cooperativa lo necesitara (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 operatorias 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. Entonces, 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° piso) y se colocó un portero eléctrico en la puerta de la oficina del subsecretario que buscaba evitar el encuentro constante con personas que previamente no fueron 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, quienes 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]. Así lo contaba uno de los primeros funcionarios del Programa:

“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, que empezamos a tener espacios que antes no teníamos, 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 CMV.

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 Inquilinos¹³⁰, los cuales realizaban talleres propios [Entrevista n°12 – CABA; Septiembre 2010].

Estos talleres brindados por el PAV consistían en 4 encuentros con organizaciones en los que se abordaba 4 módulos de trabajo.

Tal como relataron los entrevistados, 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 (si se conformaban como tales con un único objetivo de acceder a la vivienda o si formaban parte de organizaciones más amplias con otros objetivos); y para las organizaciones interiorizarse sobre qué se trataba la Ley 341 y el PAV, las sucesivas presentación de informes y certificaciones que debían cumplimentar, la necesidad de contratar un ETI conformado por un arquitecto, un sociólogo (o especialista en el área social), un abogado y un contador, entre otras especificidades. En el debate y el intercambio que se generaba en estos talleres se iba construyendo poco a poco lo que significaba este programa orientado a la autogestión.

¹³⁰ El MOI realizaba “guardias de autogestión”, las cuales consistían en un proceso en el cual se recibe a las familias que se acercan a la organización, muchas veces con información poco precisa respecto de cuáles son los objetivos y metodologías de trabajo del movimiento. Las guardias duran aproximadamente 9 meses y están divididas en tres etapas: ingreso, capacitación autogestionaria y pre-cooperativo. El ingreso lleva entre dos y tres reuniones. Tiene como propósito escuchar la situación de las familias recién llegadas y explicar, en líneas generales, qué es el MOI, qué objetivos tiene, cómo surgió y cómo funcionan las cooperativas. Transcurrida esta etapa, se inicia una segunda (capacitación), de aproximadamente ocho reuniones, en las que se discuten en profundidad aspectos fundamentales presentados en las primeras reuniones (nociones de cooperativismo, propiedad colectiva, ayuda mutua, discusión del marco legal –ley 341 y reglamentaciones-, apropiación de las historias y estructura de la organización, construcción de derechos, etcétera). Por último, antes de ingresar a la cooperativa se abre un ciclo llamado “pre-cooperativo”. Este ciclo tiene como propósito desarrollar una suerte de “entrenamiento” en el trabajo cooperativo, con funcionamiento de comisiones, discusión de criterios organizativos, etc. El criterio de establecer diferentes etapas se sustenta en el fomento progresivo de capacidades autogestionarias y empresariales de las familias que son sujetos productores al tiempo que destinatarias de las viviendas producidas.

El segundo encuentro tenía por objetivo abordar la construcción de una organización social, las implicancias de la participación, la convivencia participativa, la organización cooperativista, 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, la forma de organización, el reglamento interno de las organizaciones, etc. A estas charlas podían asistir los futuros beneficiarios sin haberse confirmado aún como organización, con lo cual muchos beneficiarios les sacaban un gran provecho a este asesoramiento.

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 y en la autogestión, la diferencia entre autoconstrucción y autogestión (algo que generaba mucha confusión entre los beneficiarios). También se trabajaba la búsqueda de terrenos. Un arquitecto del equipo técnico del Programa explicaba sobre las cualidades que debían tener los terrenos en relación a la cantidad de familias que conformaban las organizaciones, el tipo de viviendas que se podían construir, la compra de materiales para obra, entre otras cuestiones específicas.

Y el último y cuarto encuentro consistía en una reunión de devolución de los talleres por parte del equipo del PAV y de presentación formal del ETI. En este sentido, el equipo social del PAV confeccionaba un informe que era entregado a las organizaciones sociales sobre la realización de los talleres (no una evaluación sobre la organización), de cómo habían funcionado los talleres, una pequeña análisis del funcionamiento de cada uno de los tres encuentros previos y una pequeña conclusión. Adicionalmente, en este encuentro las cooperativas de vivienda, mutuales o asociaciones civiles presentaban formalmente al PAV el ETI que trabajará con ellos a lo largo de toda el proyecto [Entrevista n°12 – CABA; Septiembre 2010] [Entrevista n°4 – CABA; Octubre 2010]. LO relataba un ex funcionario:

“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. En algún momento logramos que gente de desarrollo social participara también. Y participaban todos. Por eso te hablo de la ventilación cruzada, porque después de hacer tantos talleres es como que los arquitectos nos enseñaron a todos, lo que era la vivienda semilla, el crecimiento interno de una vivienda, todos esos eran talleres semanales permanentes. Eso molestaba en la CMV porque había talleres que se hacían en el edificio y la gente entraba ahí” [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, e 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: *“íbamos para ver si había algún inconveniente, para marcar un poco de presencia por parte del instituto y del programa en su trabajo, no íbamos a observar al profesional del ETI sino que íbamos a acompañar a las cooperativas”* [Entrevista n°12 – CABA; Septiembre 2010].

“Después desde el equipo social [del Programa] lo que hacíamos era, cuando estaban en instancia de presentación de terreno o de búsqueda, el acompañamiento de la organización, acompañarlos para seguir asesorándolos o por cuestiones quizá de dinámica de grupo, más allá que desde el equipo técnico tengan un profesional social; desde el Programa también se hacía un acompañamiento.

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. Entonces desde ese lugar nos parábamos nosotros para el asesoramiento en la organización y después una vez que ya seguían avanzando y quizás ya tenían un terreno y la autogestión ya funcionaba los dejábamos sólo al profesional del área social del equipo técnico de cada organización” [Entrevista n°12 – CABA; Septiembre 2010].

Por otra parte, tal como se vio en el capítulo anterior, a partir de la reglamentación de la norma cada organización social debía contratar un ETI que lo acompañe en la etapa de conformación de la entidad, en la ejecución del proyecto y la finalización de la obra.

En este sentido, según los relatos de los entrevistados, en el 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 profesionales de la CMV-IVC les transmitían a los futuros integrantes de los ETIs las coordinadas del Programa, el rol que debería desempeñar 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.

“... nosotros con Selzer, por ejemplo, se formaron los ETI, y para esto dijimos “tiene que haber talleres de formación de los ETI”, para transmitir la experiencia nuestra a los profesionales. (...) Entonces en la época de Selzer logramos generar talleres, que se hacían dos cada 15 días, donde se invitaba a muchos profesionales a contar sus experiencias, nosotros estábamos contando 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. Según los entrevistados, los técnicos participaron de la ejecución de las operatorias de la mano del Programa. 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 (adicionalmente estaba el acompañamiento de asesoramiento legal y el contable). Un integrante de uno de los ETIs de las cooperativas confirmaba que “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 auditoría 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. Y después aparecen otras cuestiones en las que tenes que intervenir dependiendo de lo que corresponda. 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].

Analizando esta gestión de gobierno a la luz de la categorización de tipos ideales de participación social en políticas estatales de Rofman (2007: 9) construidas en el marco teórico, 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.

Por último, en cuanto a la CCES que establecía la Ley, las organizaciones sociales quedaron incluidas pero en calidad de observadoras pasivas, sin intervención, lo que no se llevó a la práctica siquiera en tan acotada versión. Durante esta gestión de gobierno no se articuló el funcionamiento de este mecanismo de control. [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 afines¹³¹ 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 (Ver Anexo documental). 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 Programa de Autogestión para la Vivienda, procuró suplir las falencias evidenciadas durante la primera parte de aplicación del Programa, organizando la información, estableciendo mayor apoyo técnico y reglamentando de tal forma que fuese factible establecer con claridad la atribución de responsabilidades en la ejecución del Programa (entre las distintas organizaciones y el Estado). Sin embargo, dicha reglamentación importó una disminución llamativa de la autonomía de las entidades, ya que se pusieron límites a la discrecionalidad en la búsqueda de terrenos y profesionales, propuestas de obra y mecanismos de funcionamiento interno, dando comienzo a un proceso de desnaturalización del Programa. Complementariamente, este proceso de reglamentación de la norma se desarrolló en un marco nulo de participación de las organizaciones sociales que venían trabajando en el PAV (leído este proceso en el contexto general de la post-crisis 2001, como una modalidad de reconstrucción de los causes de gobernabilidad más convencionales).

Este proceso de desnaturalización del Programa se hizo palpable en los pasillos de la CMV-IVC, pues el clima de trabajo había cambiado definitivamente, volviendo lentamente a la antigua “normalidad”. Mientras que en la primera gestión el trabajo cotidiano era entendido por los técnicos del Programa como una tarea que en parte era política y militante, en esta nueva gestión se le opuso una percepción de que en el ámbito de gestión no podía haber política y así las tareas de los empleados eran meramente laborales. Se le impuso un límite a los espacios de reunión del

¹³¹ 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.

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, de las que las autoridades desconfiaron desde el inicio, habían sido desarticuladas 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. Con la creación del subsistema de ETIs, el PAV se ocuparía sólo del financiamiento y el control.

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 directa a través 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 se tornó lento y engorroso. Si bien se implementó la obligatoriedad de asistir a estos talleres a los 30 días de efectuada la inscripción por parte de las cooperativas, en algunos casos, la demora llegó a ser de más de 6 meses, extendiéndose esta espera, en algunos casos, hasta un año. Al mismo tiempo, algunas cooperativas solían aumentar constantemente el número de sus socios, viéndose obligadas a desarrollar más de un proyecto. Además, la transición de los expedientes de las operatorias por las distintas áreas de la CMV-IVC generó retrasos desmedidos en los procedimientos. Otra dificultad fue el incumplimiento de la elaboración de los registros, que por ejemplo hubieran facilitado la búsqueda de inmuebles y hubieran reducido los costos de contratación de los profesionales. 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 capítulo 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 capítulo 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. En este sentido, se considera importante resaltar que los años de ejercicio de esta gestión de gobierno coincidieron con los años 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 sin capacidad de un ahorro previo (nueva tendencia de la oferta de políticas de vivienda local).

Y primordialmente, estos índices fueron el resultado de un 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. El reclamo de los sectores populares hacia la CMV-IVC por el pleno funcionamiento del PAV se apoyó en un constante estado de masiva movilización de estos sectores a las instalaciones del IVC, ejerciendo un nivel de presión muy alto sobre la gestión de gobierno (quienes todavía recordaban y convivían con el fantasma de la toma del edificio realizada por las organizaciones sociales al inicio de su gestión).

Indiscutiblemente la participación y presión de las organizaciones por el funcionamiento del PAV es lo que aún hoy lo mantiene en vigencia.

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

Tras la interrupción de la gestión Ibarra, por su destitución por juicio político, asumió como Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, 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.

Como se vio en el capítulo 2, 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, y como se dijo y también se vio en el capítulo anterior, 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 integrantes de la gestión “Freidín” argumentaron la necesidad de un cambio de perfil del Programa en función de una “co-gestión”¹³² del mismo entre organizaciones y estado, con la intención que este último actor recupere el rol perdido en post 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 en contrapuesta a lo que las organizaciones sociales entienden por autogestión –ver marco teórico). Como en las operatorias que se desarrollaban 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. Así lo explicaba uno de los funcionarios de éste grupo de gestión:

“Es más, nosotros tuvimos una discusión muy grande, cuando se cambió la palabra del nombre del Programa por una cuestión formal, porque 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].

¹³² 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).

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 se vio en el capítulo anterior, esta nueva reglamentación trajo aparejada en la práctica cotidiana nuevas tendencias de menor compromiso oficial con el Programa, menor autonomía de las organizaciones sociales y menor disponibilidad presupuestaria. Algunos ex funcionarios entrevistados ya advertían sobre esta situación: *“Y la realidad es que si el estado te apoya mucho, se va a querer meter, y no está mal que trabajen en conjunto, el estado con las organizaciones sociales, el problema es cuánta bolilla le da a esa organización social, cuánto tiene de autogestión y cuánto de gestión compartida”* [Entrevista n°6 – CABA; Octubre 2010].

“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 integrantes de los ETIs. Sin embargo, lo que se pudo verificar es que dicho procedimiento segmentó y parcializó 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, 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: *“Otra de las modificaciones y de los problemas que tiene este programa es la relación con los profesionales, con los equipos técnicos (...) 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]. Sin embargo, en la práctica esto tuvo consecuencias directas en las relaciones entre los profesionales y las cooperativas, pues debieron negociar sus contratos con el Instituto, que fue quien efectivamente les abonaba los servicios con fondos propios. Esta modificación sutil, que en un principio pareció reforzar la idea de una ampliación crediticia (ya que por el artículo 8 de la ley n° 341 y la n° 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 con una cuestión de responsabilidad también de parte del Estado, 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, del Gobierno de la Ciudad, 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 expropien, 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. *“Cuando viene Freidín y se da el cambio de reglamentación, ellos peronistas manejando la realidad desde otro lugar dicen “no, la sartén por el mango tengámosla nosotros, que el terreno nos quede a nuestro nombre”, en la escritura figura que el terreno es comprado para la cooperativa tal, o sea que tenemos una restricción de uso de ese terreno pero está a nombre del IVC. Esa etapa era muy desgastante, si algún día te sentás, hoy con la obra hecha es difícil acordarte de lo que sentiste en ese momento, pero tanto Mario, como Jaime como Leo te pueden contar el desgaste, lo que sufrieron en esa época”* [Entrevista n°7 – CABA; Septiembre 2010]. 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, aseguraron cooperativistas en las entrevistas: *“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].

Al mismo tiempo, también se destacó que los cursos sirvieron en muchos casos como sistemas eficientes de auto-selección, pues durante estas charlas realizadas por el equipo social del Programa, muchos grupos espontáneamente retiraban sus solicitudes luego de contar con información más detallada del Programa y verificar que no se correspondía con lo que buscaban. No obstante esto, algunas organizaciones reclamaban la agilización de los trámites (pues algunas cooperativas, como Creando Cimientos, pidieron su inclusión a la operatoria en marzo en 2002 y concretaron la asistencia a los talleres en marzo de 2004). Sin embargo, 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.

Ahora bien, en cuanto a la participación de las organizaciones en el proceso de sanción de la reforma de la reglamentación existieron opiniones enfrentadas al respecto. 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: *“Entonces 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 cosa que ahora, que nadie les da 5 de bola no lo hacen” [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 de 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 a mí la cosa que me quedo fue como, que eran unas cooperativas tan combativas, y en ese momento dejaron de serlo. Y para mí ahí hubo un quiebre. Cuando estábamos en carabela era 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, está bien, 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].

De todos modos, 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* (Cabrerero, 2004).

Ahora bien, en post de abordar la implementación del PADHP en clave participativa, durante ésta 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, particularizadas por no responder a un marco de dirección hegemónico por ninguna fuerza (Rodríguez; 2006).

Los ex funcionarios entrevistados certificaron la existencia de ese espacio de encuentro entre el gobierno y las organizaciones durante esta etapa, pero que se canalizó mediante la articulación de la CCES: *“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].

La institucionalización del diálogo se logró, entonces, mediante la puesta en funcionamiento de la CCES, a partir de septiembre de 2007. 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. Reforzando lo dicho en el capítulo anterior entonces, las funciones de control que debía desempeñar esta instancia fueron olvidadas. Además, a la Coordinación del Programa, a la cual a través de esta nueva reglamentación se le atribuyó funciones de evaluación, esto se efectivizó 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 debe conformarse por las gerencias del instituto, la técnica, la financiera, la jurídica y la nuestra, que son las 4 gerencias. Y entonces esas 4 gerencias 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 (...) Esa instancia que alguna vez se formalizó ya se perdió. Pero no fue durante mucho tiempo y la verdad que tampoco fueron muy felices los encuentros?” [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 transformando en un espacio de catarsis colectiva con escasa capacidad de evaluación del programa o resolución de las distintas problemáticas de las operatorias.

Un funcionario actual del programa decía que *“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].

Un integrante de un ETI contaba que *“La Comisión funcionaba de manera semanal, se hacía en el IVC, era coordinado por el IVC y todos contaban todo y todos hacían sus reclamos... 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].

Y un cooperativista narraba que *“Cuando apenas entre a la cooperativa, yo participaba en la CESS. Funcionaba en Chacarita, que nos daban el espacio. Y era un espacio de reclamo, se hablaba de los problemas de las distintas cooperativas y estaban los funcionarios del IVC, pero nunca se logró algo importante”* [Entrevista n°17 – CABA; Agosto 2010].

Existió, entonces, una percepción generalizada de la ineficiencia de dichos encuentros, que terminaron por desarticular y diluir el espíritu participativo del Programa. Uno de las cooperativistas entrevistadas atribuyó el mal funcionamiento de la Comisión a la heterogeneidad de los reclamos que se realizaban en ese espacio y reflexionó sobre cómo la falta de algún tipo de organización o coordinación del mismo estimuló espontáneamente a la no participación de las organizaciones sociales:

“La CCEs se propuso su creación durante la gestión de Freidín y no sólo iban cooperativas del MOI sino que era abierta a todas las cooperativas de Programa. Y eran alrededor de 100 personas, con reclamos muy distintos, con lo que era muy difícil decidir sobre cualquier tema. Era muy difícil trabajar en ese espacio. Se pudo hacer algunas cosas, pero fueron muy pocas. Había muchos niveles de organización, cooperativas organizadas a otro nivel y otras independientes, con lo cual se empezaban a generar diferencias y se fue transformando en algo problemático participar. Entonces el MOI dejó de considerarlo como un espacio de participación” [Entrevista n°19 – CABA; Julio 2010].

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 estado. 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 341¹³³ (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 función de la práctica y las vivencias que los cooperativistas tuvieron de la experiencia de funcionamiento de la CCEs, muchos de ellos reflexionaron sobre la modalidad de organización-metodología que debería haber tenido este espacio en post de un mejoramiento del programa: *“La CCEs debería haber sido una especie de mesa de trabajo en la que se haga el seguimiento de cada cooperativa y que sirviera como una suerte de contralor de lo que hace el IVC con la organización, de ver que es lo que está funcionando mal y ver las modalidades de mejoramiento, pero nunca llegó a funcionar así?”* [Entrevista n°19 – CABA; Julio 2010].

“La CCEs, para mí, debería funcionar llevando el seguimiento, en detalle, de los avances de cada una de las obras, cual es el avances, es proporcional al avance la plata que se entregó, sino que dificultades hubo... Pero no que sea una tribuna de discusión de temas irrelevantes, básicamente porque las organizaciones sociales están de un lado y el Estado de otro. Y la Comisión está para evaluar lo que se está haciendo. Y ahí nadie sabe nada. Ninguno sabe en qué estado de obra está otra cooperativa. Nadie lleva el control del avance de las obras. Van a descargar, se convirtió en un

¹³³ En el blog de dicho espacio se puede verificar el nuevo perfil que asumió: <http://laviviendaesunderecho.blogspot.com/>

espacio de catarsis. Es una herramienta que se está desperdiciando, se está desvirtuando?
[Entrevista n°14 – CABA; Julio 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). 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.

5.2.3.1 El cierre del programa a nuevas incorporaciones.

Siguiendo a Rodríguez (2006), durante el proceso post-crisis 2001, lentamente se puso nuevamente en juego el desarrollo de tendencias generales hacia la privatización de las políticas correlativas con una nueva coyuntura de dinamización y auge de los mercados inmobiliarios en la ciudad. El precio del suelo se disparó y la desregulación de la acción estatal comenzó a ser manifiesta día a día, incrementando las presiones sobre los grupos de bajos ingresos.

En este escenario, donde se re-articularon estrategias de apropiación de los recursos públicos por grupos corporativos, no fue extraño que, a partir de 2006 se manifieste en el IVC la preocupación por ponerle un "límite, techo o cupo" al desarrollo de los procesos cooperativos, pese a su carácter incipiente y a los efectivos aprendizajes efectuados por todos los actores del sistema en su práctica. La evolución de estas tendencias, se dirimió en el plano de la acción política.

Pues todos los años, 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 la era macrista, este equipo de trabajo se volvió a desmembrar por la mitad.

“Hoy por hoy estoy yo sola. Se fue desmembrando todo el grupo, éramos 7 antes sólo en el área social. Ahora en el área administrativa esta solo una compañera... Básicamente por falta de

presupuesto, entonces el trabajo merma, empobrece, y la realidad individual de cada profesional que trabaja acá y quiere crecer también (...) Fue de a poco y un poco de todo. Pero fue más abrupto en 2006. Se fue migrando hacia otros organismos, instituciones, áreas” [Entrevista n°12 – CABA; Septiembre 2010].

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

“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 tenías 3 por hora por ahí. Tenían espera de un año por taller, y empezamos a dar talleres hasta los sábados, porque una cosa que no nos gustaba a nosotros (a mis compañeros) era decirles bueno, llamaban para ver cuando les tocaba y hacer el cálculo de los que tenían arriba y decirles que el año que viene” [Entrevista n°12 – CABA; Septiembre 2010].

La pérdida de obligatoriedad de los talleres introductorios al Programa como resultado de la nueva reglamentación también fue leídos 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: *“Primero se dictaban los cursos introductorios al programa. Hace como 3 o 4 años que se dejaron de hacer. Primero se sacó la obligatoriedad de hacerlos y después ya directamente no tenían sentido, como no se iban a comprar más terrenos... Algunas cooperativas que forman parte de organizaciones sociales quizás cumplen ese rol que dejó vacante el IVC, pero yo creo que muy pocas, por ahí el MOI, con el proceso de guardias... pero el resto la verdad que yo creo que no” [Entrevista n°1 – CABA; Septiembre 2010].*

Entonces, sintetizando la gestión de gobierno “Freidín”, como respuesta a la nueva orientación de la política habitacional local, se implementó una nueva reglamentación al Programa que puso un claro "límite " al desarrollo de los procesos autogestivos, mediante un nuevo procedimiento de contratación y cancelación de los honorarios de los equipos profesionales, 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). Adicionalmente, 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. Uno de los entrevistados reflexionó sobre el “recupero” de responsabilidades estatales que se dio en este ciclo en la vida del Programa, en un claro detrimento del espíritu autogestivo proclamado por las organizaciones populares desde la sanción de la primera norma (ley n°341) y que sostuvieron a lo largo del tiempo:

“...porque ellos [la gestión “Freidín”] fueron los que dieron este golpe del cambio de reglamentación donde la idea era, el Instituto le paga a los profesionales, nosotros compramos el terreno a nuestro nombre, pagamos los certificados pero con un inspector, ya no con un auditor que ve cuanto avanzaste sino con un inspector que verifica bien la calidad. Y con todo esto yo me pongo como factor social en otro lugar, sobre todo porque cada administración manejó como quiso el programa y eso que es la misma ley... el mismo programa fue estableciendo distintos vínculos con las cooperativas” [Entrevista n°7 – CABA; Septiembre 2010].

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 este sentido, en las internas del IVC, con el cambio de nombre al Programa se dio la idea de que comenzaba una nueva etapa, la cual estuvo signada por un recorte de los técnicos que desempeñaban sus tareas en el PADHP. Paralelamente, en cuanto a los indicadores de avance (analizados en el capítulo anterior) todos comenzaron a decaer a partir del 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 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).

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.

5.3 EL PERÍODO MACRISTA (2007- 2010)

Finalmente, la tercera etapa del Programa comenzó con la entrada en vigencia del Acta n°2.204 y el ingreso de la gestión macrista al gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y al IVC en particular; la cual continúa hasta la actualidad (Pierini, 2009: 28).

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

El 10 de diciembre de 2007 asumió como Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Mauricio Macri, y de su mano como presidente del IVC, el arquitecto Roberto Apelbaum; que

llegó a la gestión pública desde el grupo IRSA¹³⁴ 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 Club Boca Juniors, donde se ocupaba de la compra y venta de jugadores. “Es inamovible”, solían decir en el IVC, pese a que Petrini no tenía problema en admitir que estaba allí por su amistad con Macri y que no tenía 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.

Como se vio en el capítulo 3 de esta tesis, 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. El gobierno de Macri 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, 2008).

La transferencia de funciones y recursos del IVC hacia otros organismos del gobierno local, implicó que la política habitacional de la Ciudad de Buenos Aires quedara bajo la órbita de 4 instituciones, lo que supuso la fragmentación administrativa de las unidades encargadas de ejecutar las políticas de vivienda en la ciudad. Tanto el secretario de Coordinación de la Legislatura porteña, el ex-presidente de la Comisión de Vivienda de ese recinto, Facundo Di Filippo, como el legislador Martín Hourest coincidieron en señalar que en los últimos 3 años se derivaron 591 millones de pesos cuyo destino original era la inversión en vivienda social, hacia otras áreas de gobierno (Herzer y Di Virgilio, 2011: 16). Esto se tradujo en la percepción que tuvieron los entrevistados de estas gestiones: *“Yo creo que por un lado hay en algunos casos intencionalidad política en no llevar adelante políticas para los sectores populares, porque no les interesa el tema, concretamente la gestión Macri en ese sentido es muy clara, no le interesa la participación popular ni la vivienda social, y lo primero que hizo a través del instituto fue pensar donde puede haber un negocio inmobiliario y a que empresa favorecía, esa es una intención política”* [Entrevista n°8 – CABA; Septiembre 2010].

Si bien la gestión “Macri” no ha innovado en la implementación de ningún programa nuevo, prácticamente se paralizaron todos los programas del IVC, al cual se lo ha dejado prácticamente sin presupuesto para cumplir sus funciones mínimas. A ello se sumaron las innumerables dudas relacionadas con situaciones de irregularidad y eventual corrupción en la entrega de viviendas por parte de dicho organismo (poca transparencia en los procesos de adjudicación de viviendas). Además, no existieron políticas públicas relacionadas con el acceso a la vivienda para sectores de mediano poder adquisitivo, en particular para jóvenes. En cuanto a la atención de la emergencia en villas, bajo la órbita del IVC, sólo quedó la intervención en las villas del norte, o sea, Rodrigo Bueno y Villa 31 y 31 bis (sin contar los numerosos asentamientos que no fueron tenidos en cuenta por ningún organismo en lo que respecta a la política de vivienda). En los hechos, no tuvieron intervención en ninguna de las dos villas, ya que a Rodrigo Bueno sólo se la asistió con camiones vactors y algunas obras menores de agua que ha realizado la UGIS y en las villas 31 y 31 bis intervino el Ministerio de Espacio Público. Todos los complejos habitacionales construidos en la época de la dictadura se encontraban en un estado de abandono deplorable. También, muchas 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, no comenzaron a

¹³⁴ 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.

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 J. y Maranzana A, 2010: 7). Un ex funcionario de la CMV también daba cuenta de esto:

“En la Ciudad de Buenos Aires tenemos un gobierno muy contrario a todo interés público, social, ya no solo a políticas avanzadas en mejora de la situación. En Buenos Aires hemos pasado de gobiernos vacilantes, con territorio, que no se animaban a llevar adelante políticas como la de la organización de las villas o la de la 341, pero hemos pasado a una situación muchísimo peor, donde directamente hay un gobierno que quisiera manejar que no existieran cosas como la 341, porque es contrario a su pensamiento. Macri manejaría todo a través de la concentración empresaria si fuera posible, las escuelas, los hospitales, no lo hace porque tiene ciertos límites, pero me parece que no es exagerado si uno ve los discursos y también la práctica (...) En general hay una política de desinterés por todo lo que pueda afectar a la mayoría de la población...” [Entrevista n°5 – CABA; Noviembre 2010].

Esta falta de interés por la implementación de políticas orientadas a la vivienda social por parte de la gestión macrista se plasmó en la escasa asignación presupuestaria dedicada año tras año al IVC, por ejemplo, para el año 2010 el organismo tuvo asignado \$409.488.393, un 25% menos que lo que tenía asignado para el 2009. Pero en realidad, también pudo observarse una baja ejecución presupuestaria: en el año 2008 se ejecutó el 81.9%, en el año 2009 se ejecutó sólo el 56.7%, y en el año 2010 descendió a un 44.6%. 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. En la palabra de uno de los funcionarios entrevistados: *“El tema es que no hay presupuesto, y en el instituto lo tenes al gobierno de 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].*

“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 a 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 por ejemplo de inspección 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 tienen que dar 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, la implementación cotidiana del PAV por aquellos años tiempos fue muy compleja, pues 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 altos niveles de sub-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 nos 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, quedaron poquíssimos, ahí fue cuando las villas las pasan a la Corporación, desentenderse propiamente del problema de la vivienda. Se dismanteló el Instituto. Él intento 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 relatado anteriormente 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. Así lo relata una funcionara actual del programa:

“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 ellos 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 subsecretaria”* [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). Esa fue la única oportunidad en la que lo vio en persona al presidente del IVC, el cual se presentó en el lugar con patovicas. Así lo contaba un cooperativista que vivió aquella situación: “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 esa 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 queríamos 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 detenidos¹³⁵.

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. Las cooperativas van todas las semanas al IVC a ver cómo van los trámites. 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... 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].

El 4 de 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 gestión¹³⁶. 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

¹³⁵Diario 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].

¹³⁶ 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.

sus obras. Un profesional de un ETI resumía muy bien la opinión compartida con los cooperativistas:

“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, Si 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 Jožami. 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. Con esperanza lo contaba un cooperativista en las entrevistas: *“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, pero vayan a pedir a la legislatura que les bajen más presupuesto”* [Entrevista n°17 – CABA; Agosto 2010].

En este sentido, existió una definición clara del horizonte del Programa con esta gestión de gobierno: *“Con estas gestiones políticas 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 primer semestre del 2011, la ejecución del presupuesto destinado al PAV equivalió al 28.1%, registrando un alto nivel de sub-ejecución.

En relación a la coordinación del PAV, ésta también sufrió las consecuencias del proceso de congelamiento y vaciamiento del Programa, pues con el paso de los años y las distintas gestiones de gobierno, no sólo se fue achicando la estructura de recursos humanos del área, sino que también se fueron mutilando las funciones que desempeñaban:

“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:

“Y mirá, quizás si ahora nosotros vamos lo hacemos de una manera informal, pero 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 (...) Hemos hecho algunos talleres para analizar el reglamento interno de la cooperativa y la gente del IVC venía, participaba. 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 ésta 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 se buscaban posibles maneras de resolución de los conflictos del momento. Contaba un funcionario del IVC que *“Durante esta gestión si, 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 encuentran 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 ¿cuál es 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 (...) Además el IVC no tiene espacio físico para hacer reuniones. Vienen 20 personas y no tenemos donde reunirnos” [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. Además, las diversas organizaciones sociales implementaron una gran cantidad de estrategias en post 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 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]. Ésta 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.

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. Relataba un cooperativista que:

“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 (Ver anexo documental). 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 recién con Abboud.

Sin embargo, algo que se remarcó en varias entrevistas hechas a funcionarios fue que luego de los dos años y medio que estuvo Apelbaum 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].

“Si, si, 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. Se había abierto la demanda desde el Estado, con mayor o menor coraje; quizás se armó la demanda sin todavía tener preparado el sistema para responder a esa demanda... Pero, se fue armando en el devenir, entonces claro, hacíamos agua, pero la demanda existía... 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 tesis en el IVC (que fueron varios meses de caminatas y observación 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 participaron 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), pero 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 movilización se reiniciaron las obras que 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 fue un claro ejemplo de que la coordinación de esfuerzos en post de sostener el colectivo cooperativo redundaba 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 fragmentaria 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.

El 10 de diciembre de 2011, tras la reelección de Mauricio Macri como Jefe de gobierno de la ciudad por cuatro años más, 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)¹³⁷. Su perfil claramente empresarial no da cuenta de algún tipo de vinculación y/o

¹³⁷ Fundación Pensar: <http://fundacionpensar.org/quienes-somos/equipos-tecnicos/> [consulta: 3 de noviembre de 2011] / Noticias Urbanas, 2 de noviembre de 2011:

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” la paralización del PAV fue prácticamente total. 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: de ejecución presupuestaria (46% 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; que se hizo explícito 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. Adempero, 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 IVC con quienes más o menos las organizaciones sociales venía trabajando y hasta con dificultades lograron avances.

5.3.2 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 el cierre del trabajo de campo para esta tesis, a diciembre de 2011. Tal como se vio en el capítulo anterior, 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 53 cooperativas lograron hacerlo y de ellas 12 finalizaron sus proyectos, estando a la espera de la escrituración definitiva de sus viviendas 471 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).

http://www.noticiasurbanas.com.ar/info_item.shtml?sh_item=84de0f4792cbd4b5198c7f4762e821ef [consulta: 3 de noviembre de 2011].

La certeza que existía a diciembre de 2011 entre los funcionarios de turno era 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 12 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.

5.3.2.1 Un balance desde la perspectiva de los actores: transformaciones de las subjetividades y de la política

Algo que resultó altamente llamativo en la realización del trabajo de campo de esta tesis 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;
- Eficientización en el gasto de los recursos 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 por sectores de menores recursos;
- 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 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 altos (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. Funcionarios 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 12 complejos habitacionales finalizados y los más avanzados en obra, que esta ecuación puede ser revertida.

En consecuencia, este tipo de programas autogestivos generó un proceso de eficientización 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, para poder terminar la obra con el monto que te da el IVC bajan los costos, porque es la misma gente la que va a salir a buscar el presupuesto. En este sentido, 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 aceitar 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 imaginate que la gente que vivía en hoteles no puede ni recibir visitas de su familia, comparte un baño, entonces imaginate 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 éste Programa habilitó 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 localización en zonas consolidadas 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. Esto decía un funcionario: *“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 modalidades 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 vez 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”* decía una profesional integrante de un ETI [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 colombiano que critica 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].

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].

CAPITULO 6: REFLEXIONES FINALES

Las reflexiones que se presentan en este apartado, y dan un cierre a este trabajo investigativo, pero abren nuevos interrogantes, se ordenan del siguiente modo. En primer lugar, se avanza en algunas conclusiones sobre los distintos aspectos que intervinieron en el escenario local –Ciudad de Buenos Aires- durante el proceso de implementación de la política habitacional estudiada.

Luego, se realiza un balance sobre los lineamientos generales y las modalidades de implementación del Programa de Autogestión para la Vivienda, identificando potencialidades y limitaciones del mismo y, en particular, de los espacios destinados a la participación social. En este contexto, se plantean algunas reflexiones propositivas sobre el Programa y su implementación, a fin de dar cuenta del cumplimiento del derecho a la ciudad, a una vivienda digna y a un hábitat adecuado a los sectores de menores recursos de la Ciudad de Buenos Aires.

Por último, se presentan algunos interrogantes que surgieron del proceso de investigación que podrán ser abordados en investigaciones futuras, en particular, hacia el doctorado.

6.1 UN BALANCE DEL ESCENARIO LOCAL DE IMPLEMENTACIÓN

Tal como se pudo verificar a lo largo de esta investigación, el análisis se desarrolló concibiendo a la ciudad no sólo como un escenario en el que se desarrollaron diversos fenómenos, sino como un “proceso de procesos” socialmente producidos y apropiados (Topalov, 1979), asumiendo que existió una estrecha vinculación entre ciudad y política como procesos conexos (Rodríguez A., 1983). En este sentido, se pudo ver que durante las últimas décadas, la ciudad fue asumiendo las características que le impuso el modelo neoliberal, transformándose en el escenario privilegiado para la reestructuración del modelo social, político y económico (Theodore et al., 2009: 10). Las ciudades se convirtieron entonces en espacios cada vez más centrales para la reproducción, transmutación y continua reconstitución del neoliberalismo. La mayoría de sus componentes urbanos se convirtieron en objeto de negocios y especulación, acentuando la disputa por el espacio urbano y por esta noción mercantilista de ciudad en los flujos de tomas de decisiones. Esto nos condujo a una ciudad neoliberal cuya forma espacial/territorial se fragmentó (con diferentes tipos de barreras) y profundizó un proceso de segregación socio-espacial (Prevot Schapira, 2000 en Vio, 2011) que se expresó en la apropiación de partes de la urbe por algunos sectores especulativos y con cierto poder adquisitivo y en la exclusión de los sectores de menores recursos de la ciudad.

En un escenario como este, las políticas públicas (de suelo y habitacionales) definen las condiciones de apropiación del suelo urbano, jugando un rol central en la producción y apropiación de la ciudad así como respecto de los procesos generales de acumulación del capital (Topalov, 1979). La forma concreta que asume la conexión (o desconexión) de la política de suelo y la política habitacional se convierte en un indicador de la pugna que existe entre las diferentes clases, sectores y actores socio-políticos por la apropiación del suelo urbano. En este sentido, una política habitacional que otorga créditos a los sectores de menores recursos pero que no les provee algún mecanismo de provisión de suelo urbano, en contextos de fuerte alza de precios de este último, es una política que acompaña el reforzamiento de las tendencias a la segregación socio-espacial propias de una ciudad neoliberal. Esta tendencia a la desconexión entre una política y la otra fue verificable en las últimas décadas en la ciudad de Buenos Aires.

El proceso de segregación socio-espacial que caracterizó a las transformaciones que sufrió la Ciudad de Buenos Aires a lo largo de las últimas décadas (como se vio en el capítulo 3), estuvo reforzado por políticas urbanas orientadas, principalmente, a fortalecer a la ciudad como un actor

competitivo en un mundo globalizado económicamente y como escenario de la dinamización de los mercados.

Sin embargo, en este contexto, las ocupaciones de edificios junto al repoblamiento de villas de emergencia en la ciudad central y la toma de tierras en el Gran Buenos Aires, constituyeron respuestas masivas, auto-producidas desde los sectores de menores recursos para satisfacer sus necesidades de techo, en paralelo a la proliferación de barrios cerrados y procesos de renovación urbana en áreas centrales que respondieron a proceso de dinamización de los mercados que fueron de la mano de la especulación inmobiliaria. Esta vinculación entre una política democrática (inclusiva –al menos discursivamente-) y una economía de mercado (excluyente según el ingreso y capacidad de consumo) desplegó territorialmente una ciudad fragmentada; expresión del carácter particular que asumió la segregación social y espacial en el período analizado, dando como resultado, a la vista, un particular “escenario de coexistencias” caracterizado por una desigualdad creciente entre y dentro de las áreas periféricas y centrales de la ciudad.

En el diagnóstico de la situación habitacional de la ciudad que se realizó en el capítulo 3 se pudo verificar como prácticamente durante los últimos 50 años la población de la ciudad no presentó grandes variaciones. De 2.981.043 habitantes porteños en el año 1947 se redujo a 2.891.082 habitantes en el año 2010. Estos datos mostraron que la población metropolitana se expandió (o fue expulsada) hacia el conurbano bonaerense, disminuyendo progresivamente la incidencia de los habitantes de la Ciudad de Buenos Aires en el conjunto metropolitano. De hecho, la población porteña en el aglomerado Gran Buenos Aires disminuyó de 63.1% en 1947 a 22,6% en el año 2010. Sin embargo, la tasa de población en situación de déficit habitacional en la ciudad prácticamente se duplicó durante los últimos 20 años, pues se pasó de 346.821 personas en situación de déficit habitacional en el año 1991 a 667.435 en el 2010, aproximadamente. La localización territorial de esta población se registró, principalmente, en los barrios de la zona sur de la ciudad y en tipologías de vivienda precarias y auto-producidas (hoteles-pensión, ocupaciones, conventillos, villas, asentamientos, NHT, complejos y barrios municipales y población en situación de calle). Sólo en el sur de la ciudad se concentró el 69% de las villas de la ciudad y particularmente en las comunas 4 (La Boca, Barracas, Parque Patricios y Nueva Pompeya) y 8 (Villa Soldati y Villa Lugano) se concentraron la mayor proporción de hogares y población pobre de Buenos Aires, que ascendió a casi el 30% en estas dos comunas. Entonces, en la Ciudad de Buenos Aires la emergencia habitacional no se trató de un problema marginal ni de una cuestión coyuntural, sino que es estructural, histórico y se encontró claramente segmentado territorialmente; dando cuenta entonces de la característica fragmentada y excluyente que adquirió la ciudad neoliberal.

En lo sectorial, la revisión de las políticas habitacionales nacionales permitió reconstruir un cuadro de acción que presentó vaivenes y persistencias que delimitaron, en parte, las características que asumió la política local. El análisis indicó que los vaivenes de la política registró un comportamiento que fue, por ejemplo, desde la descentralización a la centralización de las políticas; modificaciones en los orígenes de los recursos; cambios de nomenclaturas de programas (sin modificaciones sustanciales de contenidos), organigramas institucionales y estructuras estatales; fragmentaciones institucionales; focalización; entre otras. A su vez, se pudo señalar continuidades que contribuyeron a conservar estables características locales, como la desarticulación existente entre políticas habitacionales para los sectores de bajos recursos y políticas de suelo urbano (éstas últimas poniendo un límite al alcance de las primeras), la no intervención estatal en la dinámica de valorización del suelo (y sus efectos restrictivos hacia los sectores populares); la opción privilegiada por la ejecución empresarial de conjuntos de vivienda nueva (en detrimento de la recuperación del parque habitacional deteriorado existente); el privilegio del enfoque individualista en la tipificación de los beneficiarios/clientes de los programas de gobierno; la negación sistemática de las organizaciones que surgieron como

resultado de procesos masivos auto-producidos en la ciudad; y la tendencia a la criminalización, de parte del Estado, de la acción socio-política resultante de estrategias auto-producidas por los sectores populares.

En este sentido, el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, durante el período analizado, mantuvo sistemáticamente una limitada productividad en materia de vivienda social financiada con recursos públicos. Ni la autonomía política de la ciudad ni la intervención institucional del IVC marcaron diferencias sustanciales al respecto; al contrario, en las últimas gestiones de gobierno macrista esta tendencia se profundizó. La escasa producción de vivienda financiada por el Estado actuó como un claro definidor estructural de la política habitacional: en la cotidianidad, la recurrente no intervención pública dejó y deja a los sectores de menores ingresos librados a la suerte de los mercados inmobiliarios formales (que tienden a excluirlos mediante una voraz especulación financiera) e informales (organizados a partir de los procesos de auto-producción y en los que también se comienza a registrar un proceso incipiente de especulación inmobiliaria).

Pero también, en la política local se pudo observar algunas peculiaridades, pues el período “constituyente” fue una etapa particularmente permeable a la participación y el debate. Pues esta apertura a la participación social en las cuestiones estatales se inscribió en un proceso más amplio y estructural de transformación institucional de la política pública y de la participación social como signifiante en disputa. En este sentido, las políticas públicas tomaron un cariz particular bajo las condiciones de la ciudad neoliberal, modificando la relación Estado-sociedad (y mercado). Pues tal como decía Oszlak (2001: 30), este último, el mercado, comenzó a actuar como el principal regulador de las relaciones sociales, reemplazando al Estado en esta función. En este sentido, el Estado promovió procesos de mercantilización para la satisfacción del conjunto de las necesidades sociales. Pero ésta lógica privatista del Estado tuvo como consecuencia la aparición de nuevos movimientos sociales que reclamaron por la democratización de las decisiones estatales (mediante la participación directa –democracia participativa- de organizaciones sociales en las decisiones públicas). Esta nueva trasmutación de la relación estado-sociedad (entendida como relación social) se expresó, en la práctica, en la aparición de políticas que fueron el resultado de actos de confrontación/acuerdo entre representantes estatales y sociales, que enfrentaron nudos críticos, situaciones conflictivas y restricciones normatizadas (Maggiolo, et al., 2007: 17).

En este escenario, partidos políticos, corporaciones profesionales, organizaciones sociales, organizaciones socio-territoriales de base vinculadas al hábitat y otros actores plantearon qué tipos de políticas de hábitat requería la ciudad de Buenos Aires y su modo de implementación. Los aspectos consensuados en base a la participación social se plasmaron en los contenidos de la nueva Estatuyente, mediante su artículo 31 citado en el capítulo 4.

Paralelamente al haber colocado como eje central director de la capacidad de organización social el planteo del “derecho a la ciudad” para los sectores de menores recursos desde las organizaciones sociales movilizadas, se problematizó la relación entre espacio público y privado desde la experiencia cotidiana, abriendo la posibilidad de cuestionar las consecuencias socialmente negativas del carácter excluyente de la ciudad neoliberal.

Hasta la crisis del 2001, la Legislatura porteña se mostró como un ámbito permeable a la participación de las organizaciones sociales, que comenzó a circunscribirse a medida que progresó la nueva crisis político-institucional porteña de principio/mediados del 2002, producto de la cual la política partidaria se fragmentó y re-estructuró en alianzas con un alto grado de contingencia. Por su parte, el ejecutivo, por el contrario, resultó un ámbito notoriamente más refractario a la institucionalización de formas de participación social. No obstante ello, la incidencia de las organizaciones sociales vinculadas con la Ley 341/964 y los reclamos de participación abonaron al sostenimiento de las cooperativas de vivienda, dándole vida y

continuidad al Programa de Autogestión para la Vivienda, en un contexto de sucesivas crisis institucionales locales y gestiones de gobierno.

6.2 POTENCIALIDADES Y LÍMITES DEL PAV EN CLAVE PARTICIPATIVA

La Ley 341 fue una ley pensada, germinada y motorizada por organizaciones sociales vinculadas al hábitat y la vivienda. La sanción de ésta 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 del 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 por 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 ésta 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 creciente del suelo urbano, que nuevamente se desencadenaron de manera enfatizada a partir de 2004 y se profundizaron hacia la actualidad).

En este sentido, sin dudas 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 de Buenos Aires 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 encarguen 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 compren 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.; 2010). 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 de la Ciudad y las organizaciones sociales.

Sin embargo, como se mostró en los capítulos anteriores, 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 construyó vínculos distintos con las organizaciones sociales beneficiarias del Programa. Tal como se vio, 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 ésta 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. Empero, 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 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 los años anteriores).

Pero, la reglamentación de la ley 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. Ésta 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, la 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 ésta gestión se mostró contradictoria en relación al límite que se le impuso al Programa. Éste comportamiento discordante debe leerse desde dos lógicas distintas: una más estructural, entendiendo a este comportamiento en el marco de una post-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 la era “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” (utilizado por las organizaciones sociales tal como se la definió en el capítulo de marco teórico de esta tesis) 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 en 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 este trabajo, 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 diciembre de 2011, 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 pudo 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.

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 tomas 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 retomando a García Linera (2010), en esta nueva relación, que se configuró en el marco del PAV, entre el estado y la sociedad se dio en paralelo a 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 obstaculicen 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 del 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 post 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 en el gobierno local, durante el año 2008, 2009, 2010 y 2011 se realizaron masivas movilizaciones en la 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 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).

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 trabajaron. 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, éste Programa estuvo formulado con una mirada integral del problema habitacional, puesto que además de los recursos económicos y técnicos de seguimiento y monitoreo propios del IVC –a cargo de la CCES- previó la participación activa de los beneficiarios en todo el proceso (administración de recursos y obligaciones, libre elección de las empresas constructoras 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 aparejada con la participación en un programa autogestivo como el PAV generó formas de solidaridad y capacidad organizativas que no se obtienen cuando a una persona se le otorga una vivienda ya construida. La nueva subjetividad y conciencia social lograda por las personas que forman parte de estos procesos estuvo indisolublemente ligada a la experiencia de autogestión, cooperación, participación y convivencia que implican estas experiencias. Las capacidades organizativas y de cooperación que puede generar un programa como el implementado con el PAV, produce una transmisión y profundización de valores solidarios, democráticos y respeto mutuo que son muy distintos a los principios individualistas del neoliberalismo actual. El construir caminos alternativos de carácter asociativos y colectivos al modelo económico y social hoy imperante en la sociedad es un reto, pero de ninguna manera algo imposible (Cafardo; 2003). Las distintas experiencias cooperativistas que se generaron en el marco de la Ley 341/964 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, la autogestión fue el significante central en torno al cual se estructuró la experiencia de las organizaciones sociales en el proceso analizado. Pues, como se vio, las ideas y propuestas ligadas al fomento de la autogestión cooperativa del hábitat, influyó y fue articulado institucional y políticamente desde el gobierno a través de la creación del PAV, pero tendiendo a limitar los contenidos potencializadores del desarrollo de capacidades autogestivas por parte de las organizaciones sociales a través de los diversos límites que se fueron incorporado a la ley original. Principalmente durante el proceso post-crisis, donde se reactivó una coyuntura de dinamización y auge de los mercados inmobiliarios en la ciudad, no resultó extraño que, en el año 2005-2006 se manifieste explícitamente la preocupación del IVC por poner un “límite, techo o cupo” al desarrollo de los procesos cooperativos (pese a su carácter incipiente y los efectivos aprendizajes efectuados por todos los actores intervinientes en su práctica).

Por lo tanto, 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 ello, los objetivos del PAV no se centraron en brindar una solución habitacional de emergencia, sino en la construcción de vivienda social, acompañada de una transferencia de recursos socio-educativos, que tengan por efecto la construcción de redes sociales y el desarrollo del capital humano. 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, que afectó 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 desarticulaban). En este sentido, desde una mirada integral de la política habitacional, un programa con estas características debe ir de la mano de la implementación de un programa que atienda la emergencia habitacional de los futuros beneficiarios del PAV que funcione en paralelo a la ejecución de las distintas operatorias.

Además, la gran cantidad de pasos burocráticos también terminó por dilatar la implementación del Programa en meses y, en muchos casos, hasta en años (hay cooperativas que iniciaron su experiencia hace 11 años). Estas dilaciones temporales, que por lo general se debieron a la lentitud de circulación de cada expediente por las distintas áreas del IVC, pero que también, en numerosos casos, se debió a la falta de “comprensión”, por parte de los cooperativistas, de la gran cantidad de papeles que debían presentar y/o el orden del circuito que debían seguir, generaron inconvenientes incalculables e inmensurables para las cooperativas (cancelación de contratos con pequeñas empresas constructoras, éxodo de cooperativistas, etc.); ya que afectaron directamente en el proceso autogestionario de las mismas y peor aún, impactó en las expectativas y ansiedades de personas con urgentes necesidades habitacionales. Con lo cual un justo equilibrio temporal entre ambas cosas aportaría a la efectivización del espíritu de la ley.

Otro aspecto a no perder de vista es que si bien la modalidad colectiva fue implementada intensamente en los primeros años, en los años siguientes fue estancándose progresivamente hasta su virtual paralización por la gestión actual, que se limita a gestionar las obras ya empezadas, priorizando la operatoria individual. En alguna medida, la operatoria individual desvirtúa los objetivos del espíritu de la ley, ya que como se vio la autogestión es un proceso necesariamente colectivo, que permite el desarrollo de capacidades y posee un gran potencial transformador, en términos sociales pero también de la vida cotidiana de las personas. Estas contradicciones también expresaron los límites que el sistema político fijó a las experiencias de autogestión del hábitat en la ciudad y la correlación de fuerzas con las organizaciones sociales involucradas.

Este desconocimiento del carácter de los procesos cooperativos por parte del IVC también se reflejó en la falta de financiamiento para equipamiento comunitario de los proyectos; desconociendo además, algo que los estudiosos –que se posicionan desde una mirada integral del problema de la vivienda- vienen señalando desde hace años: que la cuestión de la vivienda implica “algo más” que obtener una unidad habitacional. Pues se trata, además, del acceso a una serie de servicios que permitan satisfacer un conjunto de necesidades mayores, como las redes de infraestructura, un medio ambiente sano, servicios de salud y educación y actividades recreativas. Ignorar que el acceso a los equipamientos colectivos urbanos se encuentra atravesado por la expresión territorial de la distribución desigual que existe del suelo urbano (expresión de la segregación socio-espacial) lleva a incurrir en una importante omisión de parte de los tomadores de decisión.

A pesar de estas limitaciones, el PAV permitió a las organizaciones sociales producir hábitat, es decir, desplegar las capacidades de los sujetos que forman parte de esos procesos colectivos de organización, para discutir y decidir las características del hábitat que se desplegarían sobre los inmuebles. En este plano, el PAV –nuevamente- se distanció enormemente de las distintas versiones de programas habitacionales “llave en mano”, que desde siempre caracterizaron el accionar estatal en materia de política de vivienda en nuestro país, y que en líneas generales tuvieron a las grandes empresas constructoras como principales beneficiarias. El modelo de política implementado con el PAV (abierto a la participación social de los beneficiarios en su diseño, ejecución y evaluación) marcó claramente una diferencia cualitativa sustancial. Pues el proceso de construcción colectiva que se desplegó a lo largo de todo el proceso de constitución y organización de las cooperativas y de construcción física de las viviendas, generó una apropiación de las unidades y de valoración de las mismas por parte de los beneficiarios del Programa muy distinta a la que se suele generar en los programas tradicionales de solución habitacional. La experiencia cooperativa imprimió una marca profunda en los sujetos que se involucraron. Los prepara como actores y decisores y los instiga a reflexionar de un modo integral sobre los distintos aspectos involucrados en la reproducción de sus vidas cotidianas. Tal como mostró el ciclo de vida del PAV, para los beneficiarios del Programa, convertirse en sujetos socio-políticos fue un proceso que no fue lineal ni estuvo librado de escollos. Por lo que organizarse en un proceso cooperativo autogestionario implicó reconocer la dimensión política de lo social que, en estos procesos, emergió del proceso de politización de la cotidianidad (en el simple hecho de encontrarse tomando un edificio público o participando de una movilización en defensa de una vivienda o –en el marco de una política habitacional- decidir el diseño constructivo de sus viviendas).

Otro dato relevante fue que de las 2.474 viviendas involucradas en los 110 proyectos que ya cuentan con el terreno adquirido, el tamaño promedio de los conjuntos es pequeño, de poco más de 20 unidades de vivienda por proyecto (en promedio, se trató de 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), implicando un impacto urbanístico bajo y favoreciendo la renovación del tejido urbano degradado. El nivel de intervención en el que el PAV operó sobre la ciudad, fue otra de las dimensiones a prestar atención de este Programa, ya que involucró un interesante

cuestionamiento a la lógica tradicional de las políticas habitacionales, que se caracterizó históricamente por escalas de intervención mucho más grandes y alejadas de las necesidades reales de sus beneficiarios. La modalidad tradicional de política de vivienda responde más a los intereses y la rentabilidad de las empresas constructoras involucradas que a criterios urbanísticos o sociales, y tenían serias dificultades aparejadas, como la disponibilidad de suelo, lo que hacía inevitable que se ubicaran en la zona sudoeste de la ciudad, donde todavía hoy se localizan los grandes complejos de vivienda social que están siendo construidos, por la existencia de grandes terrenos libres. Sin embargo, estas experiencias mostraron que de la mano de la construcción de estas grandes torres, se dio un proceso de segregación urbana con marcas territoriales muy visibles, complejizando el proceso de integración de esos bloques urbanos al entramado de la ciudad. En cambio, la escala de las operatorias del PAV, al estar ancladas en la centralidad urbana y sin romper la trama urbana existente, favoreció notablemente la integración de sus beneficios al entramado urbanístico en el que se inserta, habilitando un aprovechamiento igualitario de las ventajas comunitarias y urbanas que posibilita una buena localización territorial.

En relación a los ámbitos estatales, la experiencia de la Ley 341/964 fue un claro ejemplo de la poca resiliencia de las estructuras burocráticas estatales, pues fue más notorio la reproducción y amplificación de su inercia y resistencia a los cambios que implicaba el Programa, que su capacidad de transformación y simplificación. Cómo se vio –más allá de las características propias de la burocracia- la captura de los ámbitos de gobierno¹³⁸ también operaron como engranajes funcionales a los intereses de actores socio-políticos concretos. Pues estos mecanismos de captura sustentaron estrategias de acumulación políticas y económicas opuestas a la posibilidad de la autogestión, sea por la necesidad de reproducir mecanismos tradicionales de subordinación política, sea para requerir recursos económicos públicos para garantizar nichos de mercado para la reproducción empresarial tradicional de 30 años de capitalismo neoliberal instalado en el organismo. La experiencia del PAV también mostró una serie de “clichés” de la cultura política instrumental en el actuar cotidiano de los empleados estatales del IVC, manifestando importantes niveles de hegemonía político-cultural de las clases dominantes en estas estructuras. Estos aspectos resultan limitantes a la profundización de las prácticas autogestionarias.

Por último, 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, fue, 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.

6.2.1 Reflexionando propositivamente acerca del PAV

En virtud de las potencialidades que presentó la existencia de una política de vivienda como el PAV, aún con los límites que le fueron impuestos por las distintas gestiones de gobierno, se

¹³⁸ Según Oszlak y Felder (1998: 14) el concepto de “captura” hace referencia a la posibilidad de control de las decisiones de un actor o agencia por parte de otro/a/s que tienen contactos frecuentes y cuentan con recursos para condicionar acerca de ser receptivos a sus argumentos.

considera dable proponer algunas mejoras al programa. Para facilitar su implementación, se considera necesario:

- ❖ Impulsar fuertemente la implementación de la Ley N° 341/964, priorizando los créditos colectivos por sobre los individuales, como una forma de dar cauce a la demanda insatisfecha de vivienda por parte de los sectores de menores recursos de la ciudad¹³⁹.
- ❖ Dar cumplimiento de la ejecución presupuestaria asignada al PAV en post de comenzar las obras pendientes y evitar la paralización de las obras en funcionamiento.
- ❖ Retomar la compra de terrenos para las cooperativas, mutuales y asociaciones civiles inscriptas en el programa y habilitar la inscripción de nuevas cooperativas, mutuales y asociaciones civiles.
- ❖ Definir e implementar un índice de actualización real de los créditos mediante la articulación de los equipos profesionales del PAV, los ETIs de las organizaciones sociales y organismos institucionales estatales acorde (como el CEDEM).
- ❖ Implementar un mecanismo de ajuste automático del crédito en base a un precio promedio del m² de construcción aplicable a superficies estándar según tipologías habitacionales (y no por vivienda total).
- ❖ Desarrollar un mecanismo de descuento automático de los certificados de obra que posibilite la inmediata efectivización de los montos correspondientes a la certificación auditada (por ejemplo, el Banco de la Ciudad podría ser el órgano ejecutor a través de un acuerdo/convenio con el IVC, sin costos para el movimiento cooperativo).
- ❖ Incluir en los montos de financiación equipamientos comunitarios – por ejemplo, SUM-, equipamientos productivos y áreas para estacionamiento.
- ❖ Considerar en los montos de financiación el plus valor que surja a partir de identificar condiciones especialmente críticas de suelo y los consecuentes sobrecostos de sus fundaciones; así como el costo de las porterías (en el caso de que las cooperativas las entiendan necesarias).

Ahora bien, estas mejoras que se sugieren introducir al PAV necesitan de un paquete de medidas complementarias:

- ❖ Desarrollo de un Programa de Vivienda Transitoria para las cooperativas, que permita sortear las complejidades de los prolongados procesos de autogestión y los tiempos de construcción social que necesita.
- ❖ Restituir los terrenos que fueron adquiridos por el IVC a su nombre a nombre a las organizaciones sociales beneficiarias.
- ❖ Legislar una Ley que reglamente los usos del suelo para la Ciudad de Buenos Aires que permita el acceso a la misma a los sectores de menores ingresos de la ciudad (o bien incorporar innovaciones normativas como las zonas especiales de interés social, que permitan algún tipo de regulación y/o directamente subsidiando suelo para hacer accesible buenas localizaciones).
- ❖ Impedir la venta, por parte del gobierno de la ciudad, de tierras fiscales para implementar ponerla a disposición de intervenciones estatales orientadas a la población de bajos ingresos.
- ❖ Implementar el Banco de Inmuebles previsto en el marco de la Ley 1.251 (de creación del IVC), partiendo del relevamiento público y visible del patrimonio inmobiliario estatal

¹³⁹ Actualmente existen organizaciones sociales que impulsan la generación de un nuevo marco normativo que, recuperando la experiencia de este ciclo de vida, agregue y mejore las cuestiones no tenidas en cuenta en la Ley 341.

existente, para sostener las operatorias emergentes de la presente Ley y destinarlos a resolver la problemática de hábitat de los sectores de menores recursos.

- ❖ Avanzar en la elaboración e implementación de políticas que intervengan en la lógica inmobiliaria del suelo urbano y dirijan su utilización hacia los sectores en condiciones de demanda crítica.

En cuanto a la participación social en el PAV se evidenció una falta de formalización de los canales y los procedimientos de la participación. En este sentido, siguiendo a Pérez (2000; 6), se considera necesario la implementación de un proceso continuo de institucionalización de la participación que conste de:

- ❖ La existencia de ciertas condiciones político-institucionales que garanticen la participación de los actores sociales en el Programa.
- ❖ Definir los ámbitos de participación teniendo en cuenta tres momentos fundamentales: el antes (procedimientos para identificar los sujetos de participación para lograr que los mismos accedan a ellos); el durante (procedimientos para garantizar una participación real de todos y cada uno de los sujetos identificados); y el después (procesos posteriores a la toma de decisiones y que pueden ser entendidos como control y evaluación de la ejecución de dicha decisiones).
- ❖ Identificar las formas institucionales más adecuadas para la realización de los procesos que se organicen. Tener en cuenta las ventajas de organizaciones formales (como audiencias públicas o consejos) y no formales (mesas de trabajo, convocatorias ad hoc).
- ❖ Realizar reuniones participativas accesibles a la totalidad de los actores que deben participar. Esto supone elegir días y horas en los cuales es posible dedicar tiempo a esas actividades y, además, su realización en lugares específicos de la ciudad, de fácil acceso para la totalidad de los convocados.
- ❖ Institucionalizar un ámbito o escenario de comunicación que permita la expresión libre de la partes, la discusión y que favorezca las conclusiones abarcadoras.
- ❖ Garantizar el uso de un lenguaje comprensible para la totalidad de los participantes.
- ❖ Permitir una irrestricta presentación de las posiciones. Ello podrá significar que el procedimiento sea relativamente lento pero que los resultados, por otra parte, sean más reales.
- ❖ Garantizar una redacción que recoja sintéticamente las presentaciones y los resultados de la discusión.
- ❖ Identificar y utilizar tecnologías adecuadas para desarrollar las reuniones garantizando la participación y la producción de resultados.
- ❖ Garantizar que, más allá de la naturaleza institucional de los procedimientos de participación, las presentaciones que se realicen sean tenidas en cuenta en las decisiones finales que se adopten.
- ❖ Comunicar de manera especial a los participantes en los procesos participativos las decisiones finales que se adopten o el resultado de las gestiones que se realicen.
- ❖ Producir y difundir la evaluación de los procesos de participación.

Entonces, la participación social debiera por un lado, posibilitar oportunidades para aumentar las capacidades de desarrollo de la organización social y por otro lado la de ampliar la cobertura, la calidad y eficiencia en la prestación de los servicios públicos –al ajustarse mejor a las necesidades

reales de los beneficiarios- que brinda el estado y con ello contribuir al logro de una mayor equidad social.

6.3 HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE NUEVOS INTERROGANTES

Las reflexiones teóricas realizadas en este trabajo sobre la dinámica urbana, los procesos de segregación socio-espacial, el derecho a la vivienda y a la ciudad, el rol de las políticas públicas y la participación social abrió una serie de nuevos interrogantes que habilitan nuevas líneas de investigación hacia una instancia doctoral de desarrollo.

La primera de ellas, ya introducida en el primer capítulo de esta tesis, es avanzar en el tercer nivel de análisis que no fue abordado por este trabajo, referido a las características que asumió el Programa en el desarrollo de cada operatoria y las modalidades de participación que se desplegaron dentro de cada operatoria y/o proyecto llevadas adelante por las cooperativas de vivienda, de acuerdo a las particularidades de cada una de ellas.

En este sentido, profundizando en el universo de cooperativas que forman parte del programa, ¿es posible rastrear diferencias en la implementación del mismo entre cooperativas que formaron parte de organizaciones más amplias y las que se manejaron de manera independiente?

Adicionalmente, en términos participativos, en el desarrollo de este Programa los beneficiarios tienen dos tipos de participación analíticamente diferenciables. Un tipo de participación vinculada a la implementación del Programa desde el IVC (desde la perspectiva de una política pública habilitante de canales de participación ciudadana) –el nivel 2 identificado en el primer capítulo y desarrollado en este trabajo- y otro tipo de participación que se despliega hacia el interior de cada operatoria/organización social y que depende estrictamente de la modalidad de funcionamiento de cada organización –el nivel 3 identificado-. Pues surgen entonces interrogantes vinculados a: ¿Cómo se desarrollaron los procesos de participación intra-organización? ¿Aquí también se pueden rastrear diferencias en cuanto a su pertenencia a algún movimiento social y/o político más amplio?

Estas modalidades de participación, tanto en el Programa como hacia el interior de las organizaciones, ¿generan algún tipo de incidencia en la subjetividad de las personas participantes? ¿En qué aspectos? ¿Cuáles son las implicancias de la participación y pertenencia a una organización en términos de sus efectos en la subjetividad de los participantes?

Otro eje de posible indagación es el que gira alrededor del debate teórico entre políticas autogestivas vs políticas “llave en mano” como modalidades de intervención del déficit habitacional, en términos de qué ocurre con la población beneficiaria de cada una de estas modalidades de acceso a la vivienda. Este aspecto abre un conjunto de interrogantes respecto de la apropiación, de la consolidación del uso y goce de las viviendas definitivas por parte de los habitantes, de la incidencia de la participación de los beneficiarios activos en el proceso de construcción o como beneficiarios pasivos de una vivienda social, la integración de los beneficiarios al tejido urbano en el que se insertan (presencia/ausencia de equipamiento, de conectividad, mayor/menor cercanía geográfica de áreas centrales), entre otros aspectos.

Incorporar estas miradas queda como una tarea pendiente para una investigación futura.

FUENTES PRIMARIAS Y SECUNDARIAS

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- ABAL MEDINA J.M. (2006). Crisis y recomposición del Estado. *Revista Argentina de Sociología*. Vol. 4, N°7. Pp. 119-129. ISSN 1669-3248.
- ABRAMO P. (Comp.) (2003). *A cidade da informalidade. O desafio das cidades latino-americanas*. Río de Janeiro: Livraria Sette Letras, FAPERJ.
- ACOSTA, M.C. y RASPALL T. (2008, agosto 6-8). La articulación de las cooperativas de vivienda con el Estado y otros actores sociales. En *V Encuentro de Investigadores Latinoamericanos en Cooperativismo*. Ribeirão Preto, Brasil: Universidad de San Pablo.
- ACHA P. y VERÓN N. (2006). El cooperativismo en la ley 314 de autogestión de vivienda en la ciudad de Buenos Aires. En *IV Encuentro de Investigadores Latinoamericanos en Cooperativismo*. Rosario, Argentina.
- 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. Departamento de Geografía. Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires.
- BARRETO M. A., PELLI V., ALCALÁ L., BENÍTEZ M. A., FERNÁNDEZ M. E., GIRÓ M., PELLI M.B. y ROMAGNOLI V. (2010, noviembre 3-5). Metodología y técnicas de un estudio de implementación de la Política Federal de Vivienda en el AMGR (Chaco). En *2º Seminario de la Red de Estudios de la Política Habitacional Argentina*. Universidad Nacional de General Sarmiento. Buenos Aires.
- BOMBAROLO F. (2004). Detrás de las noticias... Construyendo democracia y equidad a través de los “espacios multiactorales en América latina.” En González Bombal, I. (comp) *Fortaleciendo la relación Estado-Sociedad civil para el Desarrollo Local*. Buenos Aires: Libros del Zorzal.
- BORBON A. (2003). De habitantes a ciudadanos: Algunas reflexiones sobre el derecho a un lugar para vivir. *Revista Mundo Urbano*. N°21. [En línea] [Consulta: 23 de agosto de 2011]. <<http://www.mundourbano.unq.edu.ar>>.
- BORJA J. (1998). Ciudadanía y espacio público. *Revista Reforma y Democracia*. N° 12. CLAD. [En línea] [Consulta: 23 de agosto de 2011]. <<http://www.clad.org.ve/rev12/0032801.pdf>>.
- BORJA J. (2003). *La Ciudad Conquistada*. Madrid: Alianza Editorial.
- BRESSER PEREIRA L.C. (1998). La reforma del estado de los años noventa. Lógica y mecanismos de control. *Desarrollo Económico – Revista de Ciencias Sociales*. N° 150, Vol. 38. 517-550.
- CABRERO E. (2004). Cogestión gobierno-ciudadanía en programas de bienestar social en el espacio municipal. Un balance preliminar. En Ziccardi, A. (Comp). *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*. México: UNAM.
- CAFARDO A. (2003): *FUCVAM, una aproximación teórica a la principal experiencia cooperativa de viviendas en Uruguay*. Cuaderno de Trabajo N°11. Buenos Aires: Departamento de Cooperativismo. Centro Cultural de la Cooperación. ISSN: 1666-8405.
- CARDARELLI G. y ROSENFELD M. (2002). La gestión asociada: la utopía realista. En *1er Congreso Nacional de Políticas Sociales*. Buenos Aires: UNQ.
- CASTEL M. (1970). *La cuestión urbana*. México D.F.: Siglo XXI.
- CATENAZZI A. y CHIARA M. (2009). La participación en la gestión: alcances y límites en su institucionalización. En Chiara M. y Di Virgilio M.M. (Comp.) *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas* (Pp. 201-214). Buenos Aires: Ed. Prometeo Libros. ISBN 978-987-574-308-3.
- CATENAZZI A. y DI VIRGILIO M.M. (2006). Habitar la ciudad: aportes para el diseño de instrumentos y la definición de una política urbana. En Andrenacci, L. (Comp.). *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: UNGS/ PROMETEO.

- CATENAZZI A. y BOSELLI T. (1995). Los arquitectos proyectistas y las políticas oficiales de vivienda, Área Metropolitana de Buenos Aires, 1963-1973. *Revista AREA*. N° 5. Ediciones FADU/UBA. ISSN 0328-1337. 35-53.
- CENTRAL DE LOS TRABAJADORES ARGENTINOS -CTA- (s/f). *Hacia una política nacional comunitaria de tierra, vivienda y hábitat*. Buenos Aires: CTA.
- CICCOLELLA P. (1999). Globalización y dualización en la Región Metropolitana de Buenos Aires. Grandes inversiones y reestructuración socio-territorial en los años noventa. *Revista Eure*. Vol. XXV. N° 26. 5-27.
- CLEMENTE A. (1999). La relación Estado/ sociedad civil. Nuevas tendencias en América Latina. *Medio Ambiente y Urbanización*. N° 54. Año 15. IIED-AL.
- CLEMENTE A. (2004). Notas sobre participación social y desarrollo en América Latina. *Medio Ambiente y Urbanización*. N° 60. IIED-AL.
- CLICHEVSKY N. (2000). Informalidad y segregación urbana en América Latina. Una aproximación. *Serie Medio Ambiente y Desarrollo*. N° 28. CEPAL-ECLAC. ISBN 92-1-322307-2.
- CLICHEVSKY N. (2003). Pobreza y acceso al suelo urbano. Algunos interrogantes sobre las políticas de regularización dominial en América Latina. *Serie Medio Ambiente y Desarrollo*. N° 75. CEPAL / Naciones Unidas. ISBN 92-1-322307-2.
- COHEN J. Y ARATO A. (2000). *Sociedad civil y teoría política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- CORIAT B. (1994). Los desafíos de la competitividad. *Serie Seminarios Intensivos de Investigación*. (Documento de trabajo N°1). Buenos Aires: PIETTE - CONICET.
- CORAGGIO J.L. (2003, noviembre 19). Las políticas públicas participativas: ¿Obstáculo o requisito para el desarrollo local? En *II Seminario Nacional "Fortaleciendo la relación Estado-Sociedad Civil para el Desarrollo local"*. Buenos Aires: CENOC-CEDES-UNGS.
- CRAVINO M.C, FERNANDEZ WANGNER 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.
- CRAVINO M.C. (2006). *Las villas de la ciudad: mercado e informalidad urbana*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento. 1° Ed. ISBN: 987-9300-86-6.
- CUENYA B. (1992). Políticas habitacionales en la crisis: El caso de Argentina. *Revista Vivienda*. Vol. III, N° 3. Nueva Época. 36-45.
- CUENYA B. (1997). Descentralización y política de vivienda en Argentina. En Cuenya B. y Falu A. (Comp.). *Reestructuración del Estado y política de vivienda en Argentina*. Buenos Aires: Ediciones CEA/CBC.
- CUENYA B. (2000). Cambios, logros y conflictos en la política de vivienda en Argentina hacia fines del siglo XX. [En Línea]. [Consulta: 01 de diciembre de 2010]. <<http://www.urbared.ungs.edu.ar/download/documentos/Politica%20de%20Vivienda%20-%20Cuenya.pdf>>.
- CUENYA B. y FALU A. (1997). *Reestructuración del Estado y política de vivienda en Argentina*. Buenos Aires: Ediciones CEA/CBC.
- CUNILL GRAU, N. (1995). La rearticulación de las relaciones Estado-Sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos. *Revista CLAD Reforma y Democracia*. N° 4.
- CUNILL GRAU, N. (2004). La descentralización de la descentralización de la política social. ¿Qué hemos aprendido? En Goma, R. y Jordana J. *Descentralización y políticas sociales en América Latina*. Barcelona: Fundación CIDOB.
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES (2008). *Ley n°341: Una alternativa para la Vivienda Social*. (Resolución 5160/08). Buenos Aires.

- DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES (2010). *La política de subsidio a la demanda para adquisición de vivienda en la Ciudad de Buenos Aires. La ley 341 y los créditos individuales.* (Resolución 2860/10). Buenos Aires.
- DENZIN N. K. y LINCOLN Y. S. (1994). Introduction: Entering the field for qualitative research. En Denzil N.K. y Lincoln Y.S (Comp.). *Handbook of qualitative research*. California: Sage Publications. 1-18.
- DI FILIPPO G. (2009). *Buenos Aires sin techo. Informe sobre la emergencia habitacional en la Ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: Ed. Comisión de la Vivienda de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires.
- DUNOWICZ R. y BOSELLI T. (s/d). Habitar en la vivienda social de Buenos Aires. En Borthagaray J.M. (comp.). *Habitar Buenos Aires: Las manzanas, las casas y los lotes*. Buenos Aires: FADU – UBA.
- FREIDÍN C. (2007). *Informe de Gestión, Abril 2006 – Noviembre 2007*. [En línea]. [Consulta: 22 de septiembre de 2010]. <<http://claudiofreidin.blogspot.com/>>.
- FRITZSCHE F, y VIO M. (2005). La huella del desarrollo urbano en la región metropolitana de Buenos Aires. Consideraciones acerca de las transformaciones recientes del espacio industrial. *Scripta Nova – Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. España: Universidad de Barcelona. Vol. IX. Num. 194 (113). ISSN 1138-9788.
- 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*. FLACSO. Mimeo.
- GARCÍA LINERA A. (2010). La construcción del Estado. En *Conferencia magistral en la Facultad de Derecho*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.
- GLASSER B. y STRAUSS A. (1967). *The discovery of grounded theory: strategies for qualitative research*. New York: Aldine Publishing Company (traducción).
- GROTTOLA L. y KANDOR M. (S/d). *¿Reforma del Estado en la Argentina de post - crisis?* Buenos Aires: Asociación de administradores gubernamentales. [En línea]. [Consulta: octubre de 2011]. <<http://www.asociacionag.org.ar/pdfcap/4/Grottola%20-%20Kantor.pdf>>.
- GUEVARA T. (2010). *Políticas habitacionales y procesos de producción del hábitat en la Ciudad de Buenos Aires. El caso de La Boca*. Tesis de maestría no publicada. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires.
- GUEVARA T.; RASPALL T. Y ZAPATA C. (2010): Acceso al suelo de calidad para sectores populares. Balance de la Ley N° 341/964 y el Programa de Autogestión de la Vivienda. En *Taller de Transformaciones urbanas, ambientales y políticas públicas*. Buenos Aires: Instituto de Investigación Gino Germani, FSOC-UBA.
- HARVEY D. (2008). El Derecho a la Ciudad. *The New Left-Review*. N°53. 23.40.
- HERNÁNDEZ SAMPIERI R., FERNÁNDEZ COLLADO C. y BAPTISTA LUCIO P. (1998). *Metodología de la Investigación*. México: Edit. McGraw-Hill Interamericana. Ed. 2°. ISBN: 970-10-1899-0.
- HERNÁNDEZ SAMPIERI R., FERNÁNDEZ COLLADO C. y BAPTISTA LUCIO P., (2003). *Metodología de la Investigación*. México: Edit. McGraw-Hill Interamericana. Ed. 3°.
- HERZER Y DI VIRGILIO (2011). Las necesidades habitacionales en la Ciudad de Buenos Aires: cuántos, quiénes, cómo y por qué. *Sumario Realidad Económica*. Instituto Argentino para el Desarrollo Económico. N° 262. [En línea]. [Consulta: octubre de 2011]. <<http://www.iade.org.ar/modules/noticias/article.php?storyid=3497>>.
- HERZER H. y otros (1994). *Gestión urbana en ciudades de tamaño medio de América Latina*. Hábitat-ONU: Nairobi.
- HERZER H. y otros (2008). El proceso de renovación urbana en La Boca: organizaciones barriales entre nuevos usos y viejos lugares. *Revista HAOL*. N°16. 41-62. ISSN 1696-2060.
- HERZER H. y otros. (1995). *Hábitat popular, organizaciones territoriales y gobierno local en el Área Metropolitana de Buenos Aires*. (Documento de Trabajo) Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani, FSOC/UBA.

- HERZER H., LANZETA, M., RODRÍGUEZ, M. C. (1997, noviembre 4-7). Participación de las ONGs en las políticas sociales del Conurbano Bonaerense. En *I Congreso Internacional Pobres y Pobreza en la Sociedad Argentina*. Universidad Nacional de Quilmes y CEIL-CONICET. Buenos Aires.
- ILARI S. (2003). *Construcción de viviendas y de organización social. Evaluación de los resultados de un programa de habitar popular*. Buenos Aires: Ed. Universidad Nacional de Luján.
- JARAMILLO S. (1990). *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano*. Bogotá: Ed. Universidad de los Andes.
- JEIFETZ N. (2002). Ejes autogestionarios en la producción social del hábitat. En Ortiz Flores E. y Zarate, L. (Comps). *Vivitos y coleando. 40 años trabajando por el hábitat popular de América Latina*. México: UAM.
- JEIFETZ N. (2011, agosto 8-12). Autogestión y procesos de transformación social y política en América Latina. En *IX Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires: Capitalismo del siglo XXI – Luces y sombras en América Latina*. Facultad de Ciencias Sociales, UBA. Buenos Aires.
- KOSACOFF B. (1993). La industria argentina: un proceso de reestructuración desarticulada. En Hosacoff (Ed.). *El desafío de la competitividad. La industria argentina en transformación*. Buenos Aires: Cepal/Alianza Editorial.
- LEFEBVRE H. (1968). *El derecho a la ciudad*. Barcelona: Ediciones Península.
- LENTINI M. (2008). Transformaciones de la cuestión social habitacional: principales enfoques y perspectivas. El caso de Argentina en el contexto latinoamericano. *Revista Economía, Sociedad y Territorio*. Vol. VIII, N°27. 661-692. [En línea]. [Consulta: julio de 2011]. <<http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=11182705>>.
- LENTINI M. y PALERO D. (2006, noviembre 8-9). Alternativas para el hábitat informal: el análisis político y la eficacia de las políticas sobre asentamientos informales. El caso de la provincia de Mendoza. En *Seminario Latinoamericano “Teoría y Política sobre asentamientos informales”*. Buenos Aires.
- MAGGIOLO I. y PEROZO MAGGIOLO J. (2007). Políticas públicas: procesos de concertación Estado-Sociedad. *Revista Venezolana de Gerencia*. Universidad del Zulia (LUZ). Año 12. N°39. 373–392. ISSN 1315-9984.
- MAXWELL J. A. (1996). *Qualitative Research Design: An interactive Approach*. California: Sage Publications.
- MERKLEN D. (1991). *Asentamientos en La Matanza. La terquedad de lo nuestro*. Buenos Aires: Catálogos Editora.
- NAVATTA J. Y MARANZANA A. (2010). Vivienda y emergencia habitacional en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (Informe de Jóvenes por la Igualdad). [En línea]. [Consulta: 26 de noviembre de 2010]. <<http://www.scribd.com/doc/35885154/Vivienda-y-emergencia-habitacional-en-la-Ciudad-Autonomade-Buenos-Aires-Jimena-Navatta-Albertina-Maranzana>>.
- O'DONNELL G. (1977). *Apuntes para una teoría del Estado*. Buenos Aires: Doc. CEDES/ G.E. CLACSO N°9.
- ORTIZ FLORES E. (2002). La producción social del hábitat ¿opción marginal o estrategia transformadora? En Ortiz Flores, E. y Zarate, L. (Comps.). *Vivitos y coleando. 40 años trabajando por el hábitat popular de América Latina*. México: UAM.
- ORTIZ FLORES E. (2004). *Notas sobre la producción social de vivienda. Elementos básicos para su conceptualización*. México: Casa y Ciudad. 2° Ed.
- OSTUNI F. (2010). *Políticas habitacionales nacionales y escenarios locales. Aproximaciones a la implementación del Programa Federal de Construcción de Viviendas en la Ciudad de Buenos Aires*. Tesis de maestría no publicada. Facultad de Ciencias Económica, Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires.
- OSZLAK O. (1991). *Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano*. Buenos Aires: Estudios CEDES-Humanitas.
- OSZLAK O. (1999). De menor a Mejor. El desafío de la segunda reforma del estado. *Revista Nueva Sociedad*. N° 160.

- OSZLAK O. (2001). Estado y Sociedad: ¿nuevas reglas de juego? *Revista Reforma y Democracia*. CLAD N° 9.
- 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 N°4.
- OSZLAK O. y FELDER R. (1998). La capacidad de regulación estatal en la argentina ¿Quis custodiet custodes? En Isuani, A. y D. Filmus (Comp.). *La Argentina que viene*. Buenos Aires: Flacso-Norma.
- PELLI V. (1994). *Autoconstrucción: El camino hacia la gestión participativa y concertada del hábitat*. Chaco: Universidad Nacional del Nordeste.
- PIERINI A. (2009). El derecho a la vivienda: la vigencia de los derechos humanos en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a la luz del derecho supranacional. (Diagnósticos N° 3). Buenos Aires: Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. ISBN 978-987-25058-2-0.
- PIREZ P. (1995). Actores sociales y gestión de la ciudad. En *Revista Ciudades*. N° 28. Red Nacional de Investigación Urbana. México.
- PIREZ P. (2000). La participación de la sociedad civil en el gobierno de la ciudad: una mirada político institucional. En *Revista de Ciencias Sociales*. N° 11. Universidad Nacional de Quilmes.
- PRADILLA E. (1982). Autoconstrucción, explotación de la fuerza de trabajo y políticas de Estado en América Latina. En Pradilla Emilio (Comp.). *Ensayos sobre el problema de la vivienda en América Latina*. México: UAM – Xochimilco. ISBN 9685974004.
- PRADILLA E. (1987). *Capital, Estado y Vivienda en América Latina*. México: Ed. Fontamara.
- RODRÍGUEZ A. (1983). *Por una ciudad democrática*. Santiago de Chile: Ediciones SUR.
- RODRÍGUEZ J. y ARRIAGADA C. (2004). Segregación residencial en la ciudad latinoamericana. *Revista EURE*. Vol. 29. N°89. Santiago de Chile.
- RODRÍGUEZ M.C. (1998a). 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. En *3° Jornadas Internacionales Estado y Sociedad: La reconstrucción de la esfera pública*. Buenos Aires.
- RODRÍGUEZ M.C. (1998b). *Efectos del proceso de reestructuración estatal sobre la política habitacional argentina*. Tesis de maestría. Universidad General de San Martín.
- 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: Ed. El cielo por asalto. ISBN: 987-9035-27-5.
- RODRÍGUEZ M.C. (2006). *Tiempo de caracoles... Autogestión, políticas de hábitat y transformación social*. Tesis doctoral. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires.
- RODRÍGUEZ M.C. (2007c). Principales tendencias en la política habitacional argentina (1976-2006). *Revista Trialog*. N° 84. Berlín.
- RODRÍGUEZ M.C. (2009a). *Autogestión, políticas de hábitat y transformación social*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- RODRÍGUEZ M.C. (2010). Las políticas habitacionales argentinas post 2001: Entre la gestión de la emergencia y la emergencia de la producción autogestionaria. *Revista OSERA*. N°3. Instituto de investigaciones Gino Germani, FSOC-UBA. ISSN 1852-2718.
- 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 Herzer H. *Con el corazón mirando al sur*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- RODRÍGUEZ M.C., ARQUEROS MEJICA S., GÓMEZ SCHETTINI M., RODRÍGUEZ M.F. y ZAPATA M.C. (2011). Ciudad, políticas públicas y hábitat popular en la era PRO: continuidades y cambios en contextos de renovación. En Herzer H. (2011). *Barrios al Sur: dinámicas y transformaciones de Buenos Aires al sur*. Buenos Aires: Ed. Eudeba. En prensa.
- RODRÍGUEZ, M. C.; DI VIRGILIO, M. M.; et al. (2007a). *Producción social del hábitat y políticas en el Área Metropolitana de Buenos Aires: historia con desencuentros*. (Documento de Trabajo N°49) Buenos Aires:

- Instituto de Investigaciones Gino Germani, FSOC/UBA. ISBN 978-950-29-0980-6. [En línea]. [Consulta: 09 de mayo de 2007]. <<http://www.iigg.fsoc.uba.ar/Publicaciones/DT/dt49.pdf>>.
- RODRÍGUEZ M.C., DI VIRGILIO M.M., et al. (2007b). *Políticas del hábitat, desigualdad y segregación socio-espacial en el Área Metropolitana de Buenos Aires*. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani, FSOC/UBA y Grupo Argentina de Producción Social del Hábitat – HIC-AL FVC – MOI-SEDECA. ISBN: 978-987-05-2577-6.
- RODRÍGUEZ M.C. (2009b). Derecho a la ciudad y autogestión cooperativa en Buenos Aires. *Revista Centro H*. N°3. Ed. Olacchi. 27-36.
- RODULFO M. (2003). *La situación habitacional y las políticas públicas*. [En línea]. [Consulta: 01 de diciembre de 2010]. <<http://www.urbared.ungs.edu.ar/download/documentos/La%20Situacion%20habitacional%20y%20las%20Politicasy%20Publicas.doc>>.
- ROFMAN A. (2007, noviembre 8-11). Participación de la sociedad civil en políticas públicas: una tipología de mecanismos institucionales participativos. En *VI Conferencia Regional de ISTR para América Latina y el Caribe, ISTR y CIAGS/UFBA*. Salvador de Bahía – Brasil.
- ROLNIK R. (2011). *Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho a la no discriminación en este contexto*. (Informe para Comisión de Derechos Humanos, Naciones Unidas). [En línea]. [Consulta: 07 de abril de 2011]. <<http://es.scribd.com/doc/53380527/Raquel-Rolnik-Relatora-Especial-ONU-sobre-derecho-a-la-vivienda>>.
- ROMERO G. (2002). La producción social del hábitat. Reflexiones sobre su historia, concepciones y propuestas. En Ortiz Flores, E. y Zarate, L. (Comps.). *Vivitos y coleando. 40 años trabajando por el hábitat popular de América Latina*. México: UAM.
- SABATINI F. (2006). *La segregación social del espacio en las ciudades de América Latina*. (Informe Departamento de Desarrollo Sostenible). Washington DC: BID.
- SABSAY D.A. Y ONAINDIA J.M. (1997). *La Constitución de los porteños. Análisis y Comentarios*. Buenos Aires: Ed. Errepar. ISBN 950-739-547-4.
- 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*. Tesis de maestría no publicada. Brasil: Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia. Instituto de Filosofia e Ciências Sociais. Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- SÁNCHEZ A. (s/f). *Del derecho a la vivienda al derecho a la ciudad*. Observatorio Derechos Económicos, Sociales y Culturales. [En línea]. [Consulta: 13 de octubre de 2009]. <<http://www.descweb.org/>>.
- SASSEN S. (1999). *La ciudad global*. Buenos Aires: Eudeba.
- SAUTU R. (1999). *El método biográfico*. Buenos Aires: Editorial de Belgrano.
- SAUTU R. y otros (2002, noviembre 11-16). La construcción de preguntas cerradas a partir de encuestas con preguntas abiertas. En *V Jornadas de Sociología: "Argentina: Descomposición, ruptura y emergencia de lo nuevo"*. Buenos Aires: FSOC-UBA.
- SOUSA SANTOS B. (2001). Los Nuevos Movimientos Sociales. *Revista Osal*. N° 5. CLACSO. Buenos Aires.
- SZAJNBERG D., MANN M., ARIAS S. (2005). Estrategias de acceso a la tierra y vivienda de movimientos sociales con acción territorial en la Ciudad de Buenos Aires. *Revista THEOMAI*. Número especial 2005. ISSN 1515-6443. [En línea]. [Consulta: 01 de marzo de 2011]. <http://revista-theomai.unq.edu.ar/numespecial2005/art_szajnberg_numesp2005.htm>.
- TAMARGO, M. (2002). El rol de las alianzas público-privadas en el contexto global-local. *Revista Medio Ambiente y Desarrollo*. N° 57. Año 18.
- TAMAYO SAENZ, M. (1997). El análisis de las políticas públicas. En Bañón R. y Carrillo E. (Comps.). *La nueva administración pública*. Madrid: Alianza Editorial. 281-311.

- THEODORE N., PECK J. y BRENNER N. (2009). Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados. *Revista Temas Sociales*. N°66. SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación. [En línea]. [Consulta: 10 de diciembre de 2011]. <http://www.sociology.as.nyu.edu/docs/IO/222/2009_Urbanismo_neoliberal.pdf>.
- THOMASZ, A. 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*. Instituto de Ciencias Antropológicas, Facultad de Filosofía y Letras, UBA. 127-149.
- TOPALOV, Ch. (1979). *La urbanización capitalista. Algunos elementos para su análisis*. México: Edit. Edicol.
- TORRES, H. (1993). *El Mapa Social de Buenos Aires (1940-1990)*. Buenos Aires: Dirección de Investigaciones, Secretaría de Investigaciones y Posgrado, FADU-UBA.
- TORRES, H. (2001). Cambios socio-territoriales en Buenos Aires durante la década del 1990. *Revista Eure*. Vol. 27. N° 80. Universidad Católica de Chile.
- TURNER J. (1977). *Vivienda: el poder a los usuarios*. Madrid: Edit. H. Blume.
- VACCAREZZA, L. y otros (2007). *La Situación Habitacional en Argentina, Año 2001, Ciudad de Buenos Aires*. (Informe de Proyecto “Indicadores y Aplicación de Información sobre Vivienda en Argentina”). Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación y Universidad Nacional de Quilmes. Buenos Aires.
- VIO M. (2011). Política habitacional y producción de la ciudad metropolitana. Análisis de las contribuciones del Programa Federal de Construcción de Vivienda al desarrollo urbano de los partidos de la Región Metropolitana de Buenos Aires. En Rodríguez M.C. y Di Virgilio M.M. (Comp.). *Calidoscopio de las políticas territoriales. Un rompecabezas para armar*. Buenos Aires: Prometeo Libros. 93-119. ISBN 978-987-574-491-2.
- WEBER M. (1997). *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- YUJNOVSKY O. (1984). *Claves políticas del problema habitacional argentino 1955-1981*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- ZIBECHI R. (2003). Los movimientos sociales latinoamericanos: tendencias y desafíos. *Revista OSAL*. No. 9. CLACSO. ISSN 1515-3282. Buenos Aires. [En línea]. [Consulta: 12 de diciembre de 2011]. <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/osal/osal9/zibechi.pdf>>.

DOCUMENTOS Y LEGISLACIÓN CONSULTADA

- Actas Reglamentarias n° 1647/03, 2204/06, 2242/07, 2350/08, 2387/09, 2404/10 y 2411/10.
- Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad. [En línea]. [Consulta: 19 de noviembre de 2011]. <www.hic-al.org/documento.cfm?id_documento=1089>.
- Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Constitución de la Nación Argentina.
- Declaración de Quito. Encuentro Latinoamericano de Construcción de Hábitat y Vivienda por Autogestión. [En línea]. [Consulta: 19 de noviembre de 2011]. <http://hic-al.compuarte.net.mx/eventos.cfm?evento=1143&id_categoria=5>.
- INDEC (1998), Censo Nacional de Población y Vivienda 1991, serie D, N° 4, El concepto de localidad: definición, estudios de caso y fundamentos teórico-metodológicos.
- Ley n° 1.251/03 – Creación del Instituto de la Vivienda de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Ley n° 341/00 – Creación del Programa de Autogestión de Vivienda.
- Ley n° 964/03 – Modificatoria de la Ley n° 341 de creación del Programa de Autogestión de Vivienda.
- Versiones Taquigráficas de la Legislatura Porteña de las sesiones del 2 de febrero de 2000 (Sanción de la Ley 341) y 5 de diciembre de 2002 (Sanción de la Ley 964).

PÁGINAS WEB CONSULTADAS

- AUDITORÍA GENERAL DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES. [En línea] [Consulta: 20 de junio de 2009]. <www.agcba.gov.ar/web/informes.php>.
- COMISIÓN DE CONTROL, EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO LEY 341. [En línea]. [Consulta: 16 de diciembre de 2010]. <<http://laviviendaesunderecho.blogspot.com/>>.
- COOPERATIVA DE VIVIENDA, ASAMBLEA 1º DE MAYO. [En línea]. [Consulta: 1 de octubre de 2011]. <<http://coopasam1demayo.blogspot.com/>>.
- DEFENSORIA DEL PUEBLO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES. [En línea]. [Consulta: 01 de abril de 2011]. <<http://www.defensoria.org.ar/>>.
- DIARIO CLARÍN, *Apuran modificaciones en el Instituto de la Vivienda*. 07 de julio de 2006. [En línea]. [Consulta: 01 de abril de 2011]. <<http://edant.clarin.com/diario/2006/07/07/laciudad/h-04501.htm>>.
- INSTITUTO DE LA VIVIENDA DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES. [En línea]. [Consulta: 20 de junio de 2009]. <www.buenosaires.gov.ar/areas/ivc/?menu_id=23535>.
- LEGISLATURA DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES. [En línea]. [Consulta: 20 de junio de 2009]. <www.legislatura.gov.ar/?menu_id=12666>.
- MAPA INTERACTIVO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES. [En línea]. [Consulta: 16 de diciembre de 2010]. <<http://mapa.buenosaires.gov.ar/>>.
- MINISTERIO DE PLANEAMIENTO. GOBIERNO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES. [En línea]. [Consulta: 20 de junio de 2009]. <www.buenosaires.gov.ar/areas/planeamiento_obras/?menu_id=20986>.
- MOVIMIENTO DE OCUPANTES E INQUILINOS. [En línea]. [Consulta: 20 de junio de 2009]. <<http://www.moi.org.ar/>>.
- SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA DEL MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN FEDERAL, INVERSIÓN PÚBLICA Y SERVICIOS. [En línea]. [Consulta: 20 de junio de 2009]. <www.vivienda.gov.ar/>.

ENTREVISTAS EN PROFUNDIDAD SEMI-ESTRUCTURADAS REALIZADAS

- Alejandro Pandullo (ex equipo técnico del PAV del IVC)
- Carola Wikenhagen (ex Directora del PAV del IVC)
- Claudio Freidín (ex Presidente del IVC)
- Daniel Betti (ex legislador Bloque del Sur, integrante de ETI Coop. Emergencias y Uspallata)
- Eduardo Jozami (ex Presidente de la CMV)
- Ernesto Selzer (ex Presicente del IVC)
- Fernando Losi (ex director del PAV del IVC)
- Gustavo Gillo (Gerente de créditos del IVC)
- Integrantes de Área técnica, social, legal y administrativas del IVC
- Jaime Sorín (ETI de Cooperativa Los Pibes)
- Jorge Prado (Presidente de la cooperativa La Fábrica – MOI)
- Juan José Montañez (Subgerente de Programas de vivienda Colectiva del IVC)
- Marcela Grande (directora del PAV del IVC)

Marcela Pérez (ex Directora del PAV del Comisión Municipal de la Vivienda –CMV-)
Marcela Portillo (Vocal de Cooperativa La Fábrica – MOI)
Marcelo Cataneo (ETI de Cooperativa La Fábrica – MOI)
Mariana Maruca (ex equipo técnico del PAV del CMV)
Marilú Manzaneda (ex Tesorera de Cooperativa La Fábrica – MOI)
Natalia Verón (ETI de Cooperativa 1° de Mayo - MVT)
Oscar Mazzover (ETI de Cooperativa La Fábrica y El Molino – MOI)
Raúl Chávez (Presidente Cooperativa 1° de Mayo y referente del MVT)
Sonia Freire (Cooperativa La Fábrica – MOI)

OBSERVACIONES PARTICIPANTES Y NO PARTICIPANTES REALIZADAS

Reuniones del Espacio MVT – MOI – MTL realizadas durante el 2010: 6, 27 y 31 de mayo, 26 de junio, 9, 13, 17 (Taller de Evaluación de la Ley 341), 21 de julio y 3 de agosto de 2010.

Marcha a Jefatura de Gobierno de cooperativas enmarcadas en la Ley 341 del 11 de agosto de 2010.

Marcha por una Vivienda Digna del 30 de Septiembre de 2010.

Asambleas de la Cooperativa La Fábrica - MOI desarrolladas el 28 de julio y 25 de agosto de 2010.

Asambleas Plenarias del MVT desarrolladas el 30 de Julio, 6, 13, 20 y 27 de Agosto, 10 y 24 de Septiembre, 8 y 15 de Octubre y 19 de Noviembre de 2010.

Marcha por una Vivienda Digna del 22 de septiembre de 2011.

Marcha por una Vivienda Digna del 2 de Noviembre de 2011.

ANEXO METODOLÓGICO

LAS DIMENSIONES ANALIZADAS

Tal como se dijo en el apartado principal de esta tesis, las dimensiones, variables e indicadores que se construyeron en el proceso investigativo fueron ajustadas en una primera etapa de recolección de datos (pre-test), sistematización y análisis preliminar de los mismos. Dicho pre-test fue realizado hacia finales del año 2009 y principios del 2010 y consistió en la realización de 4 entrevistas a informantes claves (a dos integrantes de una cooperativa de vivienda beneficiaria del Programa, a un integrante de una equipo técnico interdisciplinario (ETI) de una cooperativas de vivienda y a un agente estatal involucrado en el diseño, implementación y evaluación del PAV) que aportaron a un primer acercamiento al tema de investigación.

A partir de dicho pre-test se definieron las siguientes dimensiones, variables e indicadores de análisis (las cuales se rastrearon en las entrevistas semi-estructuras del trabajo de campo propiamente dicho):

Diseño metodológico Objetivos de tesis	Variables	Indicadores	Fuentes
i) Describir y analizar los lineamientos generales y las características que asumió el Programa de Autogestión para la Vivienda en su ciclo de vida.	Lineamientos generales y las características del PAV.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Normas reglamentarias del Programa. <ul style="list-style-type: none"> ○ Reglamentaciones ○ Actas ▪ Objetivos del programa. ▪ Beneficiarios del programa. ▪ Procedimientos del programa. <ul style="list-style-type: none"> ○ Etapa I ○ Etapa II ○ Etapa III ○ Etapa IV ▪ Localización del Programa. ▪ Asignación presupuestaria del Programa. ▪ Estado de avance de las operatorias del Programa. <ul style="list-style-type: none"> ○ Cantidad de recursos humanos destinados al Programa ○ Cantidad de solicitudes presentadas por las entidades ○ Cantidad de inmuebles escriturados ○ Cantidad de Obras en ejecución ○ Cantidad de Obras finalizadas y por escriturar 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Secundarias: Informes de Política y programa; informes sobre cobertura e impacto de programas; informes de auditorías, informes legislativos; páginas institucionales de organismos públicos; leyes que regulen los programas por ser ejecutados o en ejecución; información estadística, presupuestaria, etc.

<p>ii) En las distintas gestiones de gobierno que ejecutaron el Programa, 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.</p>	<p>Modos de Participación de los actores involucrados en la formulación y promulgación de la Ley.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Existencia de espacios de participación. <ul style="list-style-type: none"> ○ En la Legislatura porteña ○ En el nivel local de gobierno (Comisión de la Vivienda) ○ En el nivel nacional de gobierno ▪ Características de los espacios de participación. <ul style="list-style-type: none"> ○ Talleres ○ Mesas de trabajo colectivas ○ Mesas de trabajo por entidades ○ Mesas de trabajo tripartitas (entidades, CMV y legislatura porteña) ○ Mesas de trabajo tripartitas (entidades, CMV y organismos a nivel nacional) ▪ Tipo de participación. <ul style="list-style-type: none"> ○ Observadora/oyente – pasiva ○ Propositiva - activa ▪ Tipo de medidas de acción directa basadas en la participación <ul style="list-style-type: none"> ○ Marcha ○ Toma de edificios públicos ○ Sentada ○ Escrache ▪ Frecuencia de reunión. <ul style="list-style-type: none"> ○ Semanal ○ Mensual ▪ Cantidad de personas <ul style="list-style-type: none"> ○ Abiertas ○ Con representantes y/o delegados (2 o 3 o 4 personas por entidad) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Secundarias: Informes de Política y programa; informes sobre cobertura e impacto de programas; informes de auditorías, informes legislativos. <ul style="list-style-type: none"> ▪ Primarias: Entrevistas en profundidad; y observaciones participantes y no participantes.
--	---	--	---

	<p>Modos de Participación de los actores involucrados en la implementación del Programa (i. instancia de inscripción al programa, ii. compra de terreno, iii. inicio de obra, iv. ejecución de obra, v. obra finalizada y vi. escrituración).</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Existencia de espacios de participación institucionalizadas. <ul style="list-style-type: none"> ○ En la Legislatura porteña ○ En el nivel local de gobierno (CMV/IVC) ○ En el nivel nacional de gobierno ▪ Características de los espacios de participación. <ul style="list-style-type: none"> ○ Talleres ○ Mesas de trabajo colectivas ○ Mesas de trabajo por entidades ○ Mesas de trabajo tripartitas (entidades, CMV/IVC y legislatura porteña) ○ Mesas de trabajo tripartitas (entidades, CMV/IVC y organismos a nivel nacional – Plan Federal-) ▪ Tipo de participación. <ul style="list-style-type: none"> ○ Observadora/oyente – pasiva ○ Propositiva – activa ○ Asamblearia – activa ▪ Tipo de toma de decisión <ul style="list-style-type: none"> ○ Por Consejo ○ Por Comisiones de trabajo ○ Por Asamblea ▪ Tipo de medidas de acción directa basadas en la participación <ul style="list-style-type: none"> ○ Marcha ○ Toma de edificios públicos ○ Sentada ○ Escrache ▪ Frecuencia de reunión. <ul style="list-style-type: none"> ○ Semanal ○ Mensual ▪ Cantidad de personas <ul style="list-style-type: none"> ○ Abiertas ○ Con representantes y/o delegados (2 o 3 o 4 personas por entidad) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Secundarias: Informes de Política y programa; informes sobre cobertura e impacto de programas, informes de auditorías, informes legislativos, artículos periodísticos (diarios y revistas), información tomada de páginas de Internet (páginas institucionales de organismos públicos, organizaciones sociales, etc.). ▪ Primarias: Entrevistas en profundidad; y observaciones participantes y no participantes.
--	---	--	--

	<p>Modos de Participación de los actores involucrados en el control, evaluación y seguimiento del Programa.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Existencia de espacios de participación institucionalizadas. <ul style="list-style-type: none"> ○ Desde la Legislatura porteña ○ Desde el nivel local de gobierno (IVC – Comisión de Control, Evaluación y Seguimiento) ○ Desde el nivel nacional de gobierno ▪ Características de los espacios de participación. <ul style="list-style-type: none"> ○ Talleres ○ Mesas de trabajo colectivas ○ Mesas de trabajo por entidades ○ Mesas de trabajo tripartitas (entidades, CMV/IVC y legislatura porteña) ○ Mesas de trabajo tripartitas (entidades, CMV/IVC y organismos a nivel nacional – Plan Federal-) ▪ Tipo de participación. <ul style="list-style-type: none"> ○ Observadora/oyente – pasiva ○ Propositiva – activa ○ Asamblearia – activa ▪ Tipo de toma de decisión <ul style="list-style-type: none"> ○ Por Consejo ○ Por Comisiones de trabajo ○ Por Asamblea ▪ Tipo de medidas de acción directa basadas en la participación <ul style="list-style-type: none"> ○ Marcha ○ Toma de edificios públicos ○ Sentada ○ Escrache ▪ Frecuencia de reunión. <ul style="list-style-type: none"> ○ Semanal ○ Mensual ▪ Cantidad de personas <ul style="list-style-type: none"> ○ Abierta ○ Con representantes y/o delegados (2 o 3 o 4 personas por entidad) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Secundarias: Informes de Política y programa; informes sobre cobertura e impacto de programas, informes de auditorías, informes legislativos, artículos periodísticos (diarios y revistas), información tomada de páginas de Internet (páginas institucionales de organismos públicos, organizaciones sociales, etc.). ▪ Primarias: Entrevistas en profundidad; y observaciones participantes y no participantes.
--	---	--	--

<p>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.</p>	<p>Aspectos promotores y/o desalentadores de la participación social en la formulación y promulgación del Programa.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Existencia de aspectos conceptuales que promueven/desalientan la participación <ul style="list-style-type: none"> ○ Política habitacional a nivel local fomentadora de la PSH ○ Políticas habitacional a nivel local fomentadora de la intervención del Mercado ○ Conceptualización de vivienda social ○ Conceptualización del rol de las organizaciones sociales en procesos autogestivos. ○ Conceptualización del rol del Estado en procesos autogestivos. ○ Importancia/rol asignada/o a la participación. ▪ Existencia de aspectos institucionales que alientan/desalientan la participación. <ul style="list-style-type: none"> ○ Contexto institucional. ○ Organización institucional de la CMV/IVC. ○ Espacio institucionalizado abierto a la participación. ▪ Existencia de aspectos procedimentales que alientan/desalientan la participación. <ul style="list-style-type: none"> ○ Comisiones parlamentarias abiertas/cerradas ○ Modalidad de presentación de propuestas y/o proyectos de ley. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Secundarias: Informes de Política y programa; informes sobre cobertura e impacto de programas, informes de auditorías, informes legislativos, artículos periodísticos (diarios y revistas), información tomada de páginas de Internet (páginas institucionales de organismos públicos, organizaciones sociales, etc.). ▪ Primarias: Entrevistas en profundidad; y observaciones participantes y no participantes.
---	---	--	--

	<p>Aspectos promotores y/o desalentadores de la participación social en la implementación del Programa (i. instancia de inscripción al programa, ii. compra de terreno, iii. inicio de obra, iv. ejecución de obra, v. obra finalizada y vi. escrituración).</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Existencia de aspectos conceptuales que promueven/desalientan la participación. <ul style="list-style-type: none"> ○ Política habitacional a nivel local fomentadora de la PSH ○ Políticas habitacional a nivel local fomentadora de la intervención del Mercado ○ Conceptualización de vivienda social ○ Conceptualización del rol de las organizaciones sociales en procesos autogestivos. ○ Conceptualización del rol del Estado en procesos autogestivos. ○ Importancia/rol asignada/o a la participación. ▪ Existencia de aspectos institucionales que alientan/desalientan la participación. <ul style="list-style-type: none"> ○ Contexto institucional. ○ Organización institucional del IVC ○ Flujograma del PAV ○ Espacio institucionalizado abierto a la participación. ▪ Existencia de aspectos procedimentales que alientan/desalientan la participación. <ul style="list-style-type: none"> ○ Modalidad de presentación de proyectos. ○ Pasos de la Etapa I. ○ Pasos de la Etapa II. ○ Pasos de la Etapa III. ○ Pasos de la Etapa IV. ○ Pasos del Inicio de obra. ○ Pasos de la ejecución de obra. ○ Pasos de la finalización de obra. ○ Pasos de la escrituración. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Secundarias: Informes de Política y programa; informes sobre cobertura e impacto de programas, informes de auditorías, informes legislativos, artículos periodísticos (diarios y revistas), información tomada de páginas de Internet (páginas institucionales de organismos públicos, organizaciones sociales, etc.). ▪ Primarias: Entrevistas en profundidad; y observaciones participantes y no participantes.
--	---	---	--

	<p>Aspectos promotores y/o desalentadores de la participación social en el seguimiento, evaluación y control del Programa.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Existencia de aspectos conceptuales que promueven/desalientan la participación <ul style="list-style-type: none"> ○ Política habitacional a nivel local fomentadora de la PSH ○ Políticas habitacional a nivel local fomentadora de la intervención del Mercado ○ Conceptualización de vivienda social ○ Conceptualización del rol de las organizaciones sociales en procesos autogestivos. ○ Conceptualización del rol del Estado en procesos autogestivos. ○ Importancia/rol asignada/o a la participación. ▪ Existencia de aspectos institucionales que alientan/desalientan la participación. <ul style="list-style-type: none"> ○ Contexto institucional. ○ Espacio institucionalizado abierto a la participación. ○ Existencia de la CCES. ○ Características de la CCES. ▪ Existencia de aspectos procedimentales que alientan/desalientan la participación. <ul style="list-style-type: none"> ○ Modalidad de participación en la CCES. ○ Injerencia en la toma de decisiones. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Secundarias: Informes de Política y programa; informes sobre cobertura e impacto de programas, informes de auditorías, informes legislativos, artículos periodísticos (diarios y revistas), información tomada de páginas de Internet (páginas institucionales de organismos públicos, organizaciones sociales, etc.). ▪ Primarias: Entrevistas en profundidad; y observaciones participantes y no participantes.
<p>iv) Rastrear continuidades, rupturas y diferencias conceptuales, institucionales, de instrumentación y de avances físicos entre las distintas gestiones de gobierno que ejecutaron el Programa.</p>	<p>Características de las gestiones de gobierno del Programa.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Caracterización conceptual de la política habitacional de cada gestión. ▪ Tipo de posicionamiento político de las gestiones frente al Programa. ▪ Característica de cada gestión de gobierno. <ul style="list-style-type: none"> ▪ Existencia de modificaciones institucionales en cada gestión. ▪ Tipo de vinculación de los actores gubernamentales de cada gestión con las entidades. ▪ Tipo de variación en la instrumentación del PAV en cada gestión. ▪ Grado de avance físico de las operatorias del Programa en cada gestión. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Secundarias: Informes de Política y programa; informes sobre cobertura e impacto de programas, informes de auditorías, informes legislativos, artículos periodísticos (diarios y revistas), información tomada de páginas de Internet (páginas institucionales de organismos públicos, organizaciones sociales, etc.). ▪ Primarias: Entrevistas en profundidad; y observaciones participantes y no participantes.

LA UNIDAD DE ANÁLISIS

El Programa de Autogestión para la Vivienda –PAV- (reglamentado por la Ley n°341/00 y su modificatoria, la Ley n°964/03) ejecutado por el Instituto de la Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires entre el año 2000 (año de creación del programa) y diciembre de 2011.

LA MUESTRA

Tipo: no probabilística (al azar) según propósitos; intencional, no representativa.

Cuotas: integrantes de cooperativas de vivienda beneficiarias del Programa, integrantes de equipos técnicos interdisciplinarios (ETI) de las cooperativas de vivienda y agentes estatales involucrados en el diseño, implementación y evaluación del PAV.

Tamaño: a definir en el curso de la investigación.

Criterio: saturación teórica.

LAS TAREAS DEL PROCESO INVESTIGATIVO (expresado en términos analítico, no necesariamente cronológico).

OBJETIVOS	DESCRIPCIÓN DE ACTIVIDADES/ TAREAS	FUENTES	PROPÓSITO
i), ii), iii), y iv)	Relevamiento bibliográfico y de información secundaria.	Informes, tesis, artículos de diarios, documentos de programas, datos estadísticos, presupuestarios, etc.	Caracterizar el universo de estudio a nivel nacional y a nivel de la Ciudad de Bs. As. a fin de rastrear la manera en la que se gestionó el Programa, las rupturas y continuidades de su ciclo de vida y sus resultados.
i), ii), iii) y iv)	Elaboración de los instrumentos de recolección de datos primarios (guías de entrevistas) y selección de los entrevistados.	Entrevistas semi-estructuradas.	Obtener instrumentos de recolección a partir de una prueba piloto. Seleccionar la muestra de entrevistados.
i), ii), iii) y iv)	Realización y análisis temático de entrevistas semi-estructuradas a agentes estatales intervinientes en el PAV y notas provenientes de las observaciones participantes y no participantes.	Entrevistas semi-estructuradas y Observaciones participantes y no participantes.	Desde la perspectiva de los funcionarios estatales, reconstruir en las distintas gestiones de gobierno que ejecutaron el Programa los lineamientos generales y las características que asumió el mismo, los modos de participación de las cooperativas de vivienda (y las organizaciones socio-territoriales de las cuales participan), los aspectos que promovieron y/o desalentaron la participación a lo largo de su ciclo de vida; rastreando continuidad, rupturas y diferencias entre gestiones de gobierno.
ii), iii) y iv)	Realización y análisis temático de entrevistas semi-estructuradas a integrantes de cooperativas de vivienda beneficiadas por el PAV	Entrevistas semi-estructuradas y Observaciones participantes y no	Desde la perspectiva de los beneficiarios del Programa, reconstruir en las distintas gestiones de gobierno que lo ejecutaron los

	y equipos técnicos y notas provenientes de las observaciones participantes y no participantes.	participantes.	modos de participación de las cooperativas de vivienda (y las organizaciones socio-territoriales de las cuales participan), los aspectos que promovieron y/o desalentaron la participación a lo largo de su ciclo de vida; rastreando continuidad, rupturas y diferencias entre gestiones de gobierno.
i), ii), iii) y iv)	Cruzamiento y análisis de datos obtenidos de fuentes primarias y secundarias. Redacción de Tesis de investigación.	Primarias y secundarias	Escribir el manuscrito de tesis de investigación.

GUÍA DE ENTREVISTAS SEMI-ESTRUCTURADA A AGENTES ESTATALES ENCARGADOS DEL DISEÑO, IMPLEMENTACIÓN Y EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE AUTOGESTIÓN PARA LA VIVIENDA.

Selección del entrevistado/a:

Hombre o mujer que sea integrante del equipo estatal que diseñó, implementó y evaluó el Programa de Autogestión para la Vivienda.

Negociación de la entrada al campo. Presentación:

Soy socióloga y me encuentro terminando mis estudios de postgrado en la Universidad de Buenos Aires. En estos momentos estoy realizando entrevistas para un estudio acerca de cómo se dio la relación entre el Estado y las cooperativas de vivienda beneficiarias en la implementación de la Ley 341/964. Querría saber si Ud. podría concederme algo de su tiempo para entrevistarlo. La entrevista dura alrededor de 45 minutos, una hora.

Si demuestra interés en realizar la entrevista: *Antes de empezar, quiero preguntarle si le molesta que grabe la conversación a fin de no perder nada de lo que diga en este encuentro. Igualmente, una vez transcrita, su nombre no figurará en ningún lado: la intención es que si Ud. lo desea la entrevista sea anónima.*

Preguntas guía:

Nº de Entrevista:

Estructura y funcionamiento organizacional.

- 1- ¿Qué rol como agente estatal desempeñó en el Programa de Autogestión para la Vivienda?
- 2- ¿Cómo se articula el PAV dentro de la Ex – Comisión de Vivienda?
- 3- ¿Quiénes lo gestionan?
- 4- ¿Qué opinión tiene sobre el surgimiento e implementación de este Programa?

Gestiones de gobierno que ejecutaron las diferentes instancias del ciclo de vida del Programa.

- 5- Desde el 2000 que surgió la Ley 341 hasta la actualidad han sido varias, y de distintas orientación políticas, las gestiones que estuvieron a cargo de la implementación del programa. ¿Usted percibió cambios en la implementación del programa con los cambios de gestión?
¿Cuáles?

6- ¿Percibió avances o retrocesos con cada gestión de gobierno? ¿Cambiaron los equipos técnicos del IVC con cada gestión de gobierno? ¿Usted dependió de algunas de las distintas gestiones de gobierno?

Modos de participación social en las diferentes instancias del ciclo de vida del Programa.

7- ¿Cuál es el vínculo que tienen las cooperativas de vivienda con el PAV? ¿Cómo se articula este vínculo? ¿Existen diferencias en cuanto a este vínculo dependiendo de la estructura y funcionamiento de las cooperativas de vivienda beneficiarias?

8- ¿Los cooperativistas tuvieron posibilidad de conocer en persona a los integrantes del equipo que coordinan el Programa en el IVC? ¿Tuvieron reuniones con ellos? ¿Qué características tienen? ¿Cómo se desarrollaron las mismas? ¿Con que finalidad? ¿Con que periodicidad?

9- ¿Qué tipo de participación tuvieron y tienen las cooperativas de vivienda en la formulación, implementación y evaluación del Programa?

10- ¿Desde el IVC se generaron instancias de participación en el diseño y la implementación y la evaluación del Programa (como talleres, reuniones conjuntas, etc.)? ¿Hasta que punto cree usted que fue posible generar estos espacios? ¿Cuáles? ¿Qué tipo de participación tuvieron las cooperativas en el diseño, la implementación y la evaluación del programa? ¿Y el equipo técnico del IVC?

11- ¿Usted percibe que se tuvo en cuenta las opiniones de los cooperativistas en el diseño y la implementación y la evaluación del programa? ¿Qué metodología se utilizó para rastrear las opiniones de los integrantes de las cooperativas de vivienda? Si existió una evaluación del programa, ¿Participaron los cooperativistas de la misma?

12- ¿Las cooperativas de vivienda participaron de la tomas de decisiones sobre cada una de las etapas del Programa? ¿Lograron incidir directa o indirectamente en las decisiones que se tomaron? ¿Me pude enumerar algunas situaciones en las que las cooperativas hayan tomado decisiones en el Programa?

13- ¿Durante el diseño del Programa, desde el IVC se rastrearon cuáles eran las necesidades habitacionales y de vivienda de los integrantes de las cooperativas de vivienda? ¿Los resultados del programa se correspondieron con los requerimientos y las necesidades habitacionales y de vivienda que poseían los beneficiarios del Programa?

14- ¿Cómo describiría el papel desempeñado por los equipos estatales en el proceso de diseño, implementación y evaluación del programa?

15- ¿Cómo describiría el papel desempeñado por las cooperativas de viviendas en el proceso de diseño, implementación y evaluación del programa?

16- ¿Existen diferencias entre cooperativas aisladas y aquellas que forman parte de Organizaciones sociales más amplias?

Aspectos promotores y/o desalentadores de la participación social en el ciclo de vida del Programa.

17- ¿Considera que hubo algún factor que promovió o desalentó la participación de las cooperativas de viviendas y las organizaciones sociales en la formulación, implementación y evaluación del Programa?

18- ¿Hay aspectos de nivel conceptual, institucional (lecturas del déficit habitacional y las posibles modalidades de resolución, intencionalidades políticas, etc.), procedimental, que hayan alentado o

desalentó la participación de las cooperativas de viviendas y las organizaciones sociales en el ciclo de vida del Programa?

19- Tenemos información de que a partir del año 2009, el programa correspondiente a la Ley 341 no posee asignación presupuestaria. ¿Cómo continuaran con las obras las cooperativas? ¿El IVC tomarás medidas al respecto con aquellas cooperativas que aún se encuentren en instancia de obra?

20- Notas de campo / Observaciones:

GUÍA DE ENTREVISTAS SEMI-ESTRUCTURADA A PERSONAS INTEGRANTES DE COOPERATIVAS DE VIVIENDA BENEFICIADAS POR EL PROGRAMA DE AUTOGESTIÓN PARA LA VIVIENDA.

Selección del entrevistado/a:

Hombre o mujer que sea integrante de cooperativas de vivienda beneficiarias del Programa de Autogestión para la Vivienda entre el año 2000 y la actualidad e integrantes de equipos técnicos interdisciplinarios.

Negociación de la entrada al campo. Presentación:

Soy socióloga y me encuentro terminando mis estudios de postgrado en la Universidad de Buenos Aires. En estos momentos estoy realizando entrevistas para un estudio acerca de cómo se dio la relación entre el Estado y las cooperativas de vivienda beneficiarias en la implementación de la Ley 341/964. Querría saber si Ud. podría concederme algo de su tiempo para entrevistarle. La entrevista dura alrededor de 45 minutos, una hora.

Si demuestra interés en realizar la entrevista: *Antes de empezar, quiero preguntarle si le molesta que grabe la conversación a fin de no perder nada de lo que diga en este encuentro. Igualmente, una vez transcrita, su nombre no figurará en ningún lado: la intención es que si Ud. lo desea la entrevista sea anónima.*

Preguntas guía:

Nº de Entrevista:

Estructura y funcionamiento organizacional.

- 1- ¿Hace cuantos años existe la cooperativa? ¿Cómo se constituyó?
- 2- ¿Cuántos integrantes posee actualmente? ¿Cómo caracterizaría la población integrante de esta cooperativa?
- 3- ¿Forman parte de alguna organización social más amplia? Si es así, ¿Desde hace cuanto? ¿Cuáles son los beneficios? ¿Cuáles las contras? ¿Cómo se vinculan con el Movimiento?
- 4- ¿Cómo se organizan? ¿Cuál es la modalidad de funcionamiento de la cooperativa? ¿Hubo cambios en cuanto a la organización y/o funcionamiento de la misma con el transcurso del tiempo?
- 5- ¿El PAV dio origen a la constitución de la cooperativa? ¿Tuvo algún impacto en el desenvolvimiento de la cooperativa?
- 6- ¿Cuáles eran las necesidades habitacionales y de vivienda que tenían los integrantes de la cooperativa al momento del surgimiento de la Ley?

Gestiones de gobierno que ejecutaron las diferentes instancias del ciclo de vida del Programa.

7- Desde el 2000 que surgió la Ley 341 hasta la actualidad han sido varias, y de distintas orientación políticas, las gestiones que estuvieron a cargo de la implementación del programa.

¿Usted percibió cambios en la implementación del programa con los cambios de gestión?
¿Cuáles?

8- ¿Percibió avances o retrocesos con cada gestión de gobierno? ¿Cambiaron los equipos del IVC con cada gestión de gobierno? ¿Ustedes como se dieron cuenta de ello?

Modos de participación social en las diferentes instancias del ciclo de vida del Programa.

7- ¿Cuál es el vínculo que tienen las cooperativas de vivienda de la cual forma parte con el PAV?
¿Cómo se articula este vínculo? ¿Existen diferencias en cuanto a este vínculo dependiendo de la estructura y funcionamiento de las cooperativas de vivienda beneficiarias?

8- ¿Los cooperativistas tuvieron posibilidad de conocer en persona a los integrantes del equipo que coordinan el Programa en el IVC? ¿Tuvieron reuniones con ellos? ¿Qué características tienen? ¿Cómo se desarrollaron las mismas? ¿Con que finalidad? ¿Con que periodicidad?

9- ¿Qué tipo de participación tuvieron y tienen las cooperativas de vivienda en la formulación, implementación y evaluación del Programa?

10- ¿Desde el IVC se generaron espacios para que ustedes pudieran opinar sobre el diseño, la implementación y la evaluación del programa?

11- ¿Usted percibe que se tuvieron en cuenta las opiniones de ustedes en el diseño y la implementación del programa? ¿Sus opiniones fueron incorporadas? ¿Hasta qué punto considera que fueron tenidas en cuenta? ¿Qué metodología se utilizó para rastrear las opiniones de ustedes? Si existió una evaluación del programa, ¿Participaron los cooperativistas de la misma?

12- ¿Las cooperativas de vivienda participaron de la tomas de decisiones sobre cada una de las etapas del Programa? ¿Lograron incidir directa o indirectamente en las decisiones que se tomaron? ¿Me pude enumerar algunas situaciones en las que las cooperativas hayan tomado decisiones en el Programa?

14- ¿Durante el diseño del Programa, desde el IVC se rastrearon cuáles eran las necesidades habitacionales y de vivienda de los integrantes de las cooperativas de vivienda? ¿Los resultados del programa se correspondieron con los requerimientos y las necesidades habitacionales y de vivienda que poseían los beneficiarios del Programa?

15- Una vez que fueron adjudicatarios de la operatoria, ¿Cómo se artículo el vínculo con el IVC? ¿El trámite administrativo fue rápido? ¿El inicio de obra cumplió con los plazos establecidos?

16- ¿Cómo describiría el papel desempeñado por los equipos estatales en el proceso de diseño, implementación y evaluación del programa? ¿Cómo valora que fue el papel desempeñado por los actores del IVC? ¿Percibió diferencias con las distintas gestiones de gobierno?

17- ¿Cómo describiría el papel desempeñado por las cooperativas de viviendas en el proceso de diseño, implementación y evaluación del programa? ¿Cómo valora el rol desempeñado por la cooperativa de la que es integrante?

18- De acuerdo a su experiencia, ¿Cómo valora el trabajo conjunto de ustedes y el IVC en cada una de estas etapas?

Aspectos promotores y/o desalentadores de la participación social en el ciclo de vida del Programa.

19- ¿Considera que hubo algún factor que promovió o desalentó la participación de las cooperativas de viviendas y las organizaciones sociales en la formulación, implementación y evaluación del Programa?

20- ¿Hay aspectos de nivel conceptual, procedimental, institucional (lecturas del déficit habitacional y las posibles modalidades de resolución, intencionalidades políticas, etc.) que hayan alentado o desalentó la participación de las cooperativas de viviendas y las organizaciones sociales en el ciclo de vida del Programa?

21- Tenemos información de que a partir del año 2009, el programa correspondiente a la Ley 341 no posee asignación presupuestaria. ¿Cómo continuaran con las obras las cooperativas? ¿El IVC tomará medidas al respecto con aquellas cooperativas que aún se encuentren en instancia de obra?

22- Notas de campo / Observaciones:

ANEXO DOCUMENTAL

DOCUMENTOS NORMATIVOS

- Ley 341/00
- Acta Reglamentaria n° 1647/03
- Acta Reglamentaria n° 2204/06
- Acta Reglamentaria n° 2350/08

Buenos Aires, 24 de febrero de 2000.-

La Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

sanciona con fuerza de Ley

Artículo 1º.- El Poder Ejecutivo, a través de la Comisión Municipal de la Vivienda, instrumentará políticas de acceso a vivienda para uso exclusivo y permanente de hogares de escasos recursos en situación crítica habitacional, asumidos como destinatarios individuales o incorporadas en procesos de organización colectiva verificables, a través de cooperativas, mutuales o asociaciones civiles sin fines de lucro, mediante subsidios o créditos con garantía hipotecaria.

Artículo 2º.- Se considerará "hogar" al grupo de personas, parientes o no, que vivan bajo un mismo techo, de acuerdo con un régimen familiar, compartiendo gastos de alimentación. Quienes viven solos constituyen un hogar.

Artículo 2º bis.- Los beneficiarios deben presentar Documento Nacional de Identidad y acreditar residencia en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires con una antigüedad no inferior a los 2 (dos) años. *(Incorporado por Art. 5º de la Ley N° 964, BOCBA 1606 del 10/01/2003)*

Artículo 3º.- Los créditos podrán ser solicitados por:

- a. Personas Físicas, para cada hogar.
- b. Personas Jurídicas, para cooperativas, mutuales y organizaciones civiles sin fines de lucro, creadas por familias enmarcadas en procesos de organización colectiva verificables, a los efectos de satisfacer la necesidad de vivienda de sus miembros. El financiamiento deberá garantizarse con escritura hipotecaria a favor de la Comisión Municipal de la Vivienda.
- c. Integrantes del servicio activo de las Entidades de Bomberos Voluntarios o que hayan logrado el subsidio mensual y vitalicio descripto en el Artículo 14º de la Ley N° 1240. *(Incorporado por Art. 18 de la Ley N° 1240, BOCBA 1863)*

Artículo 4º.- Los créditos con garantía hipotecaria estarán destinados a financiar total o parcialmente, las siguientes operatorias:

- a. compra o construcción de viviendas económica unifamiliar o multifamiliar.
- b. compra de vivienda económica unifamiliar o multifamiliar y obras destinadas a ampliación o refacción.
- c. obra destinada a ampliación o refacción.

d. compra de edificio y obras destinadas a su rehabilitación.

Artículo 4° bis.- A todos los efectos, las viviendas que se construyan o refaccionen en el marco de la operatoria dispuesta por la presente Ley deben tener el mismo tratamiento fiscal y arancelario que la operatoria más beneficiosa que desarrolla la Comisión Municipal de la Vivienda a la fecha de sanción de la presente Ley. *(Incorporado por Art. 6° de la Ley N° 964, BOCBA 1606 del 10/01/2003)*

Artículo 5°.- Son beneficiarios de la presente ley, aquellos hogares que hallándose en algunas de las situaciones previstas en el Artículo 1° de la presente, cumplan, los siguientes Requisitos:

- a. no sean propietarios de inmuebles aptos para vivienda.
- b. acrediten, mediante los mecanismos que el Poder Ejecutivo determine, no haber recibido indemnización originada en la expropiación por causa de utilidad pública.
- c. no hayan sido adjudicatarios de créditos o subsidios para la compra o construcción de vivienda en forma individual o mancomunada en los últimos diez años.
- d. No encontrarse el solicitante inhibido para contraer crédito.

Artículo 6°.- Tendrán prioridad para acceder a los beneficios dispuestos por la presente, los hogares que se encuentren en algunas de las siguientes circunstancias: a) Pérdida de vivienda a causa de siniestro. b) Desalojo con sentencia judicial debidamente documentado. c) Estado de salud de uno de los integrantes del grupo familiar que requiera el cambio de las características de la vivienda. d) Situaciones de violencia familiar comprobada que pusieren en riesgo la integridad de alguno de los componentes. e) Habiten inmuebles afectados a obra pública. f) Familias enmarcadas en procesos de organización colectiva verificables. g) grupo familiar monoparental con hijos menores de edad. h) Pareja joven unida por lazos matrimoniales o consensuales con una edad promedio que no supere los 30 años. i) Ex soldados conscriptos que acrediten su condición de combatientes en el teatro de operaciones de las Islas Malvinas y Atlántico Sur. j) Integrantes del servicio activo de las Entidades de Bomberos Voluntarios o que hayan logrado el subsidio mensual y vitalicio descripto en el Artículo 14° de la Ley N° 1240. *(Inciso j) incorporado por Art. 18 de la Ley N° 1240, BOCBA 1863)*

Artículo 7°.- El monto de los créditos a otorgar no podrá superar la suma de pesos cuarenta y dos mil (\$ 42.000) por grupo familiar destinados a financiar desde el 80% hasta el 100% de las operatorias previstas en el Art. 4°. La tasación oficial del bien a adquirir es suministrada por el Banco de la Ciudad de Buenos Aires. Facúltase a la

autoridad de aplicación de la presente Ley a incrementar el límite establecido en este artículo en aquellos casos en que la variación de la situación económica general o modificaciones a las normativas edilicias vigentes así lo ameriten. **(Conforme texto Art. 1° de la Ley N° 964, BOCBA 1606 del 10/01/2003)**

Artículo 7° bis.- Al momento de reglamentar las condiciones de financiación el Poder Ejecutivo debe adoptar la matriz financiera que obra como Anexo I. Las cuotas cancelatorias de los créditos no deben superar el veinte por ciento (20%) del ingreso total del hogar. **(Incorporado por Art. 7° de la Ley N° 964, BOCBA 1606 del 10/01/2003)**

Artículo 8°.- En el marco de las operatorias implementadas por procesos de organización colectiva verificables, a través de cooperativas, mutuales o asociaciones civiles sin fines de lucro, las organizaciones solicitantes deberán acreditar la contratación de los equipos profesionales y/o técnicos interdisciplinarios correspondientes, integrados por profesionales y/o técnicos de las áreas social, contable, jurídica, de la construcción y de cualquier otra área que haga a los fines de la presente Ley. Las solicitudes presentadas para el financiamiento de las operatorias previstas en el Art. 4° incluirán el programa de asistencia técnica interdisciplinaria con definición de metas cuyo cumplimiento en tiempo oportuno será condición necesaria a los fines de las certificaciones correspondientes. **(Conforme texto Art. 2° de la Ley N° 964, BOCBA 1606 del 10/01/2003)**

Artículo 8° bis.- Créase en el ámbito de la autoridad de aplicación el Registro de profesionales y equipos técnicos interdisciplinarios. Todos los profesionales y/o técnicos interesados en asesorar a las diferentes organizaciones, a solicitud de las mismas o por iniciativa propia, deben inscribirse en el presente Registro el cual debe ser de carácter público. La elección de dichos equipos interdisciplinarios es atribución exclusiva de las entidades solicitantes. **(Incorporado por Art. 8° de la Ley N° 964, BOCBA 1606 del 10/01/2003)**

Artículo 8° ter.- La Autoridad de aplicación debe verificar la idoneidad de los profesionales y/o técnicos considerando únicamente sus antecedentes profesionales. Los honorarios correspondientes a los mismos deben ser incluidos en la financiación de la operatoria y no podrán superar en conjunto el 10 % del monto total del crédito destinado a obra. **(Incorporado por Art. 9° de la Ley N° 964, BOCBA 1606 del 10/01/2003)**

Artículo 9°.- La Comisión Municipal de la Vivienda aplicará los siguientes criterios en la definición de la solución habitacional para los diferentes beneficiarios: a) Cuando los beneficiarios percibieran ingresos mensuales por debajo de la línea de la pobreza, se promoverá la ampliación o refacción de vivienda propia, **la compra, construcción u rehabilitación edilicia de vivienda económica en forma colectiva.** Podrán disponerse subsidios cuando fuera indispensable para completar la cuota mensual correspondiente. b) Cuando los beneficiarios percibieran ingresos mensuales y superiores a la línea de pobreza, podrán acceder a los distintos programas considerados en el Art. 4° de la presente Ley.

Artículo 10°.- Créase en el ámbito de la autoridad de aplicación, la Comisión de Control, Evaluación y Seguimiento de la Operatoria instrumentada por la presente Ley. El Poder Ejecutivo en las disposiciones reglamentarias de la presente norma garantizará la participación de las organizaciones, sólo en calidad de observadoras, en la mencionada Comisión. La misma tendrá por funciones:

- a. llevar el registro de quienes reciban o pretendan recibir un subsidio o crédito destinado a financiar el acceso a la vivienda.
- b. confeccionar un padrón de antecedentes de los beneficiarios según lo dispuesto en el artículo 2° de la presente Ley.
- c. disponer las tasaciones de los inmuebles a través del Banco de la Ciudad de Buenos Aires.
- d. disponer el asesoramiento técnico y social a los beneficiarios que así lo requieran.
- e. supervisar el cumplimiento del otorgamiento del crédito.
- f. establecer las situaciones de prioridad establecidas en el artículo 6° de la presente Ley

(Conforme texto Art. 4° de la Ley N° 964, BOCBA 1606 del 10/01/2003)

Artículo 11°.- La autoridad de aplicación debe establecer dentro de los sesenta (60) días de sancionada la presente Ley el conjunto de procedimientos a desarrollarse en el marco de la operatoria estableciendo claramente los plazos máximos de duración de cada etapa. **(Conforme texto Art. 3° de la Ley N° 964, BOCBA 1606 del 10/01/2003)**

Artículo 11° bis.- La CMV o el organismo que la reemplace debe efectuar anticipos financieros a favor de las entidades previstas en el artículo 3° Inc. b, siempre que el monto total de los mismos no supere el 15% del total determinado para la obra. Los anticipos financieros podrán

ser desembolsados a solicitud de la entidad, previéndose su desacopio en forma proporcional a la certificación del cumplimiento de las distintas etapas de obra, conforme plan de trabajos y curva de inversión aprobados. Las mencionadas etapas objeto de certificación comprenderán no sólo el avance físico, sino también la conformidad de las mismas a la normativa edilicia vigente, así como el cumplimiento de las metas sociales comprometidas en el proyecto. *(Incorporado por Art. 10° de la Ley N° 964, BOCBA 1606 del 10/01/2003)*

Artículo 11° ter.- En caso que existiesen incumplimientos por parte de las entidades en la ejecución de los anticipos, el organismo de aplicación debe dar intervención a la Comisión de Control, Evaluación y Seguimiento, la que analizará las causas que produjeron los mismos, así como las alternativas que permitan continuar con el proyecto por parte de la entidad, considerando el principio de conservación del emprendimiento y continuidad de la obra. La autoridad de aplicación establecerá las normas de procedimiento aplicables en los supuestos incumplimientos, en la reglamentación correspondiente. *(Incorporado por Art. 11 de la Ley N° 964, BOCBA 1606 del 10/01/2003)*

Artículo 12°.- En caso de que el grupo familiar se viera afectado por la pérdida temporaria de trabajo podrá ser beneficiado con un plazo de gracia de hasta seis meses. Las cuotas que se devengaren en su transcurso, con sus intereses, serán satisfechas a la conclusión del término original, también en cuotas cuyo importe no supere el de la última abonada.

Artículo 13°.- En los casos de desalojos o pérdidas de la vivienda por desastre natural, el beneficiario tendrá derecho a una solución habitacional transitoria subsidiada total o parcialmente por el Gobierno de la Ciudad, hasta tanto se brinde asistencia financiera destinada a la vivienda definitiva. Este hábitat transitorio será provisto, en tanto existan vacantes, por asociaciones sin fines de lucro dedicadas a la prestación de este tipo de servicios. Dicha situación podrá extenderse por un plazo no mayor a seis (6) meses.

Artículo 14°.- Anualmente el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires deberá fijar en la Ley de Presupuesto la partida correspondiente, a los fines de financiar el cumplimiento de la presente ley.

ANEXO I

Decilés de Ingreso	10 años	15 años	20 años	25 años	30 años
Sexto *	0%	1%	2%	3%	4%

Quinto	0%	0%	1%	2%	3%
Cuarto	0%	0%	0%	1%	2%
Tercero	0%	0%	0%	0%	1%
Segundo	0%	0%	0%	0%	0%
Primer	0%	0%	0%	0%	0%

(Conforme texto Art. 7° de la Ley N° 964, BOCBA 1606 del 10/01/2003)

Artículo 15°.- Comuníquese, etc.

ANIBAL IBARRA

RUBÉN GÉ

LEY N° 341

Sanción: 24/02/2000

Promulgación: De Hecho del 16/03/2000

Publicación: BOCBA N° 928 del 24/04/2000

Acta 1647/03

COMISIÓN MUNICIPAL DE LA VIVIENDA

ACTA N° 1.647
ESTABLÉCENSE LAS "NORMAS DE PROCEDIMIENTOS DE LA OPERATORIA DE LA LEY N° 341,
MODIFICADA POR LA LEY N° 964"

Reunión del Directorio de fecha 24/6/03:

En la Ciudad de Buenos Aires, a los 24 días del mes de junio del año dos mil tres, se reúne el Directorio de la Comisión Municipal de la Vivienda, presidido por el Sr. Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Dr. Aníbal Ibarra y con la asistencia de los señores Secretarios que firman al pie de la presente.

Se considera el Orden del Día y con sujeción al mismo su punto único que dice, TEMA: "Normas de Procedimientos de la Operatoria de la Ley N° 341, Modificada por la Ley N° 964".

CONSIDERANDO:

Que las mencionadas leyes han establecido en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires una Operatoria de Acceso a la Vivienda para hogares de escasos recursos en situación crítica habitacional. Que corresponde a la Comisión Municipal de la Vivienda, en su carácter de autoridad de aplicación, establecer el conjunto de procedimientos a desarrollarse en el marco de la operatoria de la Ley N° 341, (B.O.C.B.A. N° 928 de fecha 24/4/2000), modificada por la Ley N° 964, (B.O.C.B.A. N° 1606 de fecha 10/1/2003), conforme lo dispone el Art. 3 de esta última norma.

Que a tales efectos resulta procedente la creación, en el ámbito de esta Comisión, del Programa de Autogestión para la Vivienda, así como la definición de su organización y régimen de funcionamiento. Que en este aspecto es relevante lo dispuesto por el Art. 10 de la Ley N° 341, modificado por el Art. 4 de la Ley N° 964, en tanto establece las funciones que debe cumplir la Comisión de Control, Evaluación y Seguimiento, a efectos de cuyo cumplimiento corresponde arbitrar los medios que resulten necesarios.

Que consecuentemente, deben dictarse en esta instancia las normas de procedimientos tendientes a la ordenación de las tramitaciones durante la totalidad de las etapas previstas en la Operatoria. Que es asimismo imprescindible establecer los lineamientos en lo atinente a la intervención de los Equipos Técnicos Interdisciplinarios previstos en el artículo 8° de la Ley N° 341, modificado por el Art. 2° de la Ley N° 964, procurando lograr una distribución equitativa de los recursos disponibles sin desmedro del desarrollo de la Operatoria.

Que a tal fin se dispone la implementación del Registro de Profesionales y Equipos Técnicos Interdisciplinarios, así como diversas reglas relativas a su funcionamiento, y a su vinculación con la Comisión Municipal de la Vivienda y las organizaciones sociales intervinientes en la operatoria, dando cumplimiento a lo establecido en los Arts. 8° bis y 8° ter de la Ley N° 341, incorporados por los Arts. 8 y 9, respectivamente de la Ley N° 964.

Que corresponde dictar la normativa que permita la correcta asignación de los recursos profesionales requeridos para la concreción de los proyectos, de acuerdo con criterios de regulación técnica y conforme las normas regulatorias de las distintas profesiones involucradas.

Que se advierte asimismo la necesidad de contar con un Padrón de Beneficiarios de la Operatoria y otro de Entidades Intervinientes, a efectos de dar publicidad al sistema instaurado y promover la más amplia difusión y participación de los posibles beneficiarios del Programa.

Que razones de economía procesal aconsejan condensar las temáticas precitadas en una única norma de procedimientos.

Que la Comisión Municipal de la Vivienda se encuentra facultada a dictar la presente, en virtud de lo establecido en las leyes citadas y en lo prescripto por el Decreto N° 951/GCBA/2001.

SE RESUELVE:

1°) Establécese el conjunto de procedimientos de la operatoria consagrada por la Ley N° 341, modificada por la Ley N° 964.

2°) Créase el Programa de Autogestión para la Vivienda bajo la órbita de la Subsecretaría de la Comisión Municipal de la Vivienda, en el marco del cual debe funcionar la Comisión de Control, Evaluación y Seguimiento creada por el artículo 10 de la Ley N° 341, modificado por el artículo 4° de la Ley N° 964, cuya organización y régimen de funcionamiento se determina en el Anexo I de la presente.

3°) Establécese el procedimiento para las distintas etapas y tramitaciones del Programa de Autogestión para la Vivienda, el que como Anexo II es parte integrante del presente.

4°) Regláméntase el Registro de Profesionales y Equipos Técnicos Interdisciplinarios creado por el artículo 8° bis de la Ley N° 341, cuyo régimen de funcionamiento se establece en el Anexo III.

5°) Institúyense los Padrones de Entidades y Beneficiarios del Programa de Autogestión para la Vivienda, cuyos respectivos regímenes de funcionamiento se establecen en los Anexos IV y V de la presente. La inscripción y permanencia en los mismos es condición esencial para el otorgamiento de un crédito dentro de la operatoria del Programa de Autogestión para la Vivienda.

6°) Deléguese en la Subsecretaría de esta Comisión Municipal de la Vivienda la facultad para establecer las normas de procedimiento que regulen la intervención de las distintas áreas así como los plazos de cada intervención.

7°) Dispóngase la publicación de la presente en el Boletín Oficial de la Ciudad de Buenos Aires.

Con lo que se dio por terminada la reunión.
Por aprobada, para su registración y cumplimiento, los integrantes del Directorio firman al pie de la presente. IBARRA - Hecker - Epszteyn - Stern - Perazza - Albamonte - Fernández

ANEXO I

PROGRAMA DE AUTOGESTIÓN PARA LA VIVIENDA (PAV)

OBJETIVO

Coordinar las operatorias previstas en la Ley N° 341, sus normas reglamentarias y modificatorias.

DEPENDENCIA FUNCIONAL

El Programa de Autogestión para la Vivienda depende funcionalmente de la Subsecretaría de la Comisión Municipal de la Vivienda.

La Coordinación del Programa de Autogestión para la Vivienda (PAV) está a cargo de un Coordinador General, quien es el responsable de la coordinación de la totalidad de las funciones operativas correspondientes a la Unidad Ejecutora del Programa, siendo facultad de la Subsecretaría de la

Comisión Municipal de la Vivienda su designación, remoción, así como la determinación de la retribución correspondiente.

UNIDAD EJECUTORA DEL PROGRAMA

El Programa se implementa a través de la Comisión de Control, Evaluación y Seguimiento (CCES). Son sus funciones las establecidas en los artículos 10 y 11 ter de la Ley N° 341, modificada por la Ley N° 964, y las siguientes:

- Realizar la evaluación definitiva de los proyectos y beneficiarios.
- Supervisar el cumplimiento de las condiciones de otorgamiento del crédito durante la totalidad del proceso.
- Establecer las prioridades para el otorgamiento de los créditos.
- Intervenir en los casos de incumplimiento por parte de las entidades, de conformidad con lo que establezcan las normas o convenios vigentes.

La CCES está integrada por los titulares de las Gerencias de Promoción Social Urbana, de Registro y Adjudicaciones Inmuebles, de Asuntos Jurídicos, de Proyectos y Obras y Financiera de esta Comisión Municipal de la Vivienda (CMV).

UNIDAD DE GESTIÓN

La Unidad de Gestión del Programa (UG) se integra con el Equipo Técnico y el Equipo Social. El Equipo Técnico (ET) y el Equipo Social (ES) del Programa deben desarrollar funciones de evaluación y seguimiento de los proyectos que solicitan financiamiento, brindando a los solicitantes acompañamiento y asesoramiento técnico en la etapa de recepción de la demanda. Asimismo, tendrán a su cargo articular la vinculación entre los solicitantes y los profesionales y/o técnicos integrantes de los equipos técnicos interdisciplinarios y la elaboración del informe final de evaluación de cada proyecto que se eleva a la CCES.

Son funciones específicas del ET:

- Brindar asistencia técnica a los solicitantes de los créditos contemplados en la Ley N° 341.
- Registrar a los beneficiarios y a las entidades que los nuclean.
- Registrar los Profesionales y Equipos Técnicos Interdisciplinarios Intervinientes.
- Verificar el cumplimiento de los requisitos establecidos en el Art. 5° de la Ley N° 341.
- Evaluar la actuación de los profesionales y equipos técnicos interdisciplinarios en los aspectos de su incumbencia (constructivos, legales y económicos), informando a la CCES.

La conducción del ET está a cargo de un Coordinador, cuya designación, remoción y determinación de su remuneración es facultad de la Subsecretaría de la Comisión Municipal de la Vivienda.

Serán funciones específicas del ES:

- Establecer la elegibilidad de la pre entidad como posible beneficiaria de la operatoria, relevando y produciendo la información correspondiente.
- Evaluar la actuación de los profesionales y equipos técnicos interdisciplinarios, en las tareas de contenido social, informando a la CCES.

La conducción del ES está a cargo de un Coordinador, cuya designación, remoción y determinación de su remuneración es facultad de la Subsecretaría de la Comisión Municipal de la Vivienda.

COMITÉ EJECUTIVO

El Comité Ejecutivo (CE) se encuentra conformado por representantes de las Gerencias de Promoción Social Urbana, de Registros y Adjudicación de Inmuebles, Financiera, de Asuntos Jurídicos, de Recursos Humanos y de Proyectos y Obras de la CMV y tiene como objetivo supervisar los procesos de evaluación de los proyectos y participar en el informe final de evaluación que el ET y el ES elevan a la CCES.

ANEXO II

Título I
Procedimiento para las solicitudes de crédito colectivas para la compra y/o construcción y/o refacción de viviendas.

Capítulo I

De las tramitaciones previas a la presentación de la solicitud de crédito.

Artículo 1° - Toda persona que alegue encontrarse dentro de alguna de las situaciones previstas por la Ley N° 341, podrá solicitar un crédito para el cumplimiento de las finalidades previstas en la precitada norma legal, previo al cumplimiento de los requisitos establecidos en la presente.

Artículo 2° - Las personas que aspiren a obtener créditos a través de las modalidades de organización colectiva verificable previstas en el Art. 3° inc. b) de la Ley N° 341, deben participar satisfactoriamente de los talleres introductorios de autogestión para vivienda, organizados por el Programa de Autogestión para la Vivienda de la Comisión Municipal de la Vivienda, salvo dictamen en contrario emitido por la Comisión de Control, Evaluación y Seguimiento (CCES). A los fines indicados, deben solicitar una entrevista con el personal de la Unidad de Gestión del Programa, la que deberá concederse dentro del plazo de 20 días hábiles de solicitada, debiendo en esa oportunidad proporcionar la siguiente información:

- Cantidad y composición de familias involucradas.
- Domicilio real de las familias.

Artículo 3° - Los talleres previstos en el artículo 2° no podrán demandar en conjunto más de 20 días hábiles, y deben ser implementados en cuatro jornadas.

Artículo 4° - El Equipo Social del Programa (ES) debe efectuar un prediagnóstico sobre la base de la información obtenida finalizada la tercera jornada de talleres.

Capítulo II

De la elección de los Profesionales y Equipos Técnicos Interdisciplinarios (ETI).

Artículo 5° - Los ETI deben 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, mutua), 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 la entidad, asumir la ejecución de las mismas. Los profesionales integrantes de los ETI deben encontrarse previamente inscriptos en el Registro de Profesionales y Equipos Técnicos Interdisciplinarios.

Artículo 6° - En la última jornada del taller, la Pre - Entidad deberá elegir una comisión de representantes integrada por tres (3) ó cinco (5) miembros con la finalidad de seleccionar al ETI. La deliberación y elección de la comisión mencionada se volcará en un acta, certificada por un funcionario de la CMV y suscrita por todos los asistentes del grupo. En el mismo acto deberá constituir domicilio, donde serán válidas todas las notificaciones. En el supuesto de que la CCES determinara que resulta viable exceptuar a la Pre -Entidad de su participación en los talleres, de conformidad a lo normado por

el artículo 2 del presente, la elección de la comisión de representantes deberá efectuarse dentro de los diez (10) días hábiles de aprobada la excepción.

Artículo 7° - La comisión de representantes es la interfocutora de la Pre - Entidad ante el ETI y la CMV, ejerciendo esta función hasta tanto sea designado el Órgano Directivo de la Entidad.

Artículo 8° - La comisión de representantes debe presentar, dentro de los 10 días hábiles de conformada, el ETI elegido. Es requisito ineludible para el otorgamiento del crédito que los profesionales que integren el ETI se encuentren inscriptos en el Registro respectivo.

Artículo 9° - La elección del ETI importará la solicitud a la CMV por parte de la Pre - Entidad para que se constituya en depositaria de las sumas que le corresponda percibir al ETI en concepto de honorarios, conforme las pautas definidas en el proyecto y en los contratos respectivos, por los servicios prestados. Los mencionados emolumentos se considerarán devengados únicamente en el caso de que la CMV otorgue el crédito. Asimismo, importará la expresa autorización para que la CMV efectúe el pago de los honorarios correspondientes al ETI por cuenta y orden de la Entidad durante la totalidad del emprendimiento.

Artículo 10 - El ETI seleccionado tendrá un plazo de cinco (5) días hábiles para aceptar a la Pre - Entidad que requiere su asistencia, debiendo notificar su decisión por nota que se adjuntará al legajo. La aceptación por parte del ETI, implicará la conformidad con lo establecido en el artículo precedente. Una vez que el ETI reciba la precitada comunicación hará entrega de copia simple de los legajos correspondientes, comunicando paralelamente a la CCES para su anotación en el Registro de Profesionales y Equipos Técnicos Interdisciplinarios, a los efectos establecidos en el artículo 6° del Anexo III del presente.

Artículo 11 - Es obligación del ETI realizar y procesar un censo conforme al modelo que a tal fin proporcionará el ES. El informe correspondiente debe integrar la propuesta social prevista en el artículo 25.

Capítulo III

De la acreditación de la contratación del ETI

Artículo 12 - La Pre - Entidad debe acreditar la contratación del ETI dentro de los cinco (5) días hábiles de producida la notificación prevista en el Art. 10, mediante la presentación de copia certificada de la/s cartas de intención, o de sus originales y copias a efectos de su certificación administrativa. En caso de omisión, es de aplicación lo establecido en el artículo 53.

Capítulo IV

De los honorarios del ETI

Artículo 13° - Los honorarios previstos en el Art. 9° de la Ley N° 954 se determinarán en el Anteproyecto, en el cual debe 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%

Área Construcción: entre 60% y 70%, correspondiendo a la etapa de proyecto el 40% del monto de honorarios que se acuerde, y el 60% restante a la etapa de dirección de obra.

Capítulo V

De los honorarios profesionales:

Artículo 14 - La CMV debe abonar los honorarios correspondientes al Área Social conforme la acreditación del cumplimiento de las actividades previstas en el cronograma indicado en el Art. 25 del presente, previa verificación por el Equipo de Intervención Social, dependiente de la Gerencia de Promoción Social Urbana de la CMV.

Artículo 15 - La CMV debe abonar los honorarios correspondientes a las Áreas Administrativa y Legal en forma mensual, de conformidad con lo establecido en el proyecto.

Artículo 16 - La CMV debe abonar los honorarios correspondientes a las distintas etapas de proyecto, incluidos entre los honorarios del Área Construcción, conforme a los siguientes criterios:

- a) Contra la aprobación de la Etapa I (visado previo y aprobación de la evaluación técnico - económica): 25% del monto de honorarios correspondientes a la etapa de proyecto;
- b) Contra la presentación de los planos registrados: 25% del monto de honorarios correspondientes a la etapa de proyecto;
- c) Contra la presentación de los planos de construcción: 50% del monto de honorarios correspondientes a la etapa de proyecto.

Artículo 17 - La CMV debe abonar los honorarios correspondientes a la etapa de dirección del siguiente modo: el 80%, conforme avance de obra, previa verificación por la Gerencia de Proyectos y Obras de la CMV, y el 20% restante contra la entrega de los planos finales de obra registrados en la DGFOYC.

Capítulo VI

De la Capacitación

Artículo 18° - Con la asistencia del ETI, la Pre - entidad deberá realizar la capacitación suficiente en materia de autogestión y/o cooperativismo, debiendo acreditar la participación en al menos dos (2) de los cursos que conforman la oferta que proporciona la CMV, hasta el momento previsto en el artículo 27.

Capítulo VII

De la obtención de la personería jurídica

Artículo 19 - La Pre - Entidad debe iniciar las tramitaciones tendientes a la obtención de la personería jurídica por ante la autoridad correspondiente, dentro de los cinco (5) días hábiles posteriores a la acreditación del cumplimiento de lo establecido en el artículo 12, debiendo acompañar la constancia de iniciación del trámite dentro de los cinco (5) días hábiles de iniciado. La Entidad debe acreditar su personería jurídica previo al dictado del acto previsto en el artículo 27. Asimismo, debe acompañar copia certificada de Estatuto Social, Acta Constitutiva, Acta de Designación de Autoridades y distribución de cargos, Actas de Asamblea autorizando al Presidente a la compra de la propiedad -en supuesto de no estar contemplada en la anterior documentación - y para contraer mutuos e hipotecas Certificado de Vigencia extendido por la autoridad de aplicación, como así también toda otra documentación vinculada que la CMV le requiera fehacientemente.

Capítulo VIII

De la ratificación

Artículo 20 - Dentro del plazo indicado en el primer párrafo del artículo anterior, la Pre Entidad deberá adjuntar copia certificada u original y copia, a efectos de su certificación administrativa, del acta por la cual su Órgano Directivo ratifique lo actuado hasta el momento por la Comisión de Representantes. Deberá asimismo adjuntar original y copia para su certificación administrativa o copia certificada del/los contrato/s celebrado/s con el ETI.

Título II
Capítulo I

ETI

de obra

De la solicitud de crédito

Artículo 21 - Dentro de los quince (15) días hábiles de cumplidos la totalidad de los recaudos establecidos en el Título I, el solicitante deberá presentar la nota de solicitud de crédito, acompañando la siguiente información y documentación:

- Cantidad de familias y personas que se hallan en situación crítica habitacional.
- Nómina de beneficiarios y fotocopia certificada de DNI u original y fotocopia a efectos de su certificación administrativa.
- Acreditación de residencia en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires durante los últimos dos (2) años mediante constancia de domicilio en el DNI acompañando original y copia para su correspondiente certificación administrativa, constancia expedida por autoridad pública, o información sumaria.
- Detalle de la circunstancia que genera la situación crítica habitacional.
- Datos de la organización y constancia de número de trámite iniciado ante la autoridad correspondiente.
- Inmueble a adquirir, determinando ubicación, superficie y valor, debiendo adjuntar copia de título de propiedad y conformidad del vendedor con reserva de precio por un plazo no menor a noventa (90) días corridos.
- Declaraciones juradas acreditando lo indicado en el Art. 5° Incs. b) y c) de la Ley N° 341.
- Constancia de inscripción en el Registro Permanente de Postulantes a Vivienda de la CMV.
- Constancia o declaración jurada de ingresos de cada grupo familiar conviviente.
- En el supuesto establecido en el Art. 6° Inc. a) de la Ley N° 341, debe acompañarse certificado que así lo acredite emitido por la autoridad competente.

SIN BENEFICIARIOS
B. 1/10/03

Artículo 22 - No se admitirá la inclusión de ninguna persona que resultara propietaria de inmueble ni beneficiaria de otra operatoria de la CMV. En caso que se verifique alguno de estos extremos, el solicitante debe proceder a su reemplazo dentro de los diez (10) días de notificado o de conocido el hecho.

Artículo 23 - No puede ser solicitante de crédito ninguna entidad que hubiere presentado un anteproyecto que contara con el visado previo previsto por la Disposición N° 1.987/DGFOC/2002 debidamente aprobado, hasta el momento de finalización definitiva de las obras.

Capítulo II

De la tasación de Inmueble

Artículo 24 - En caso que la tasación del inmueble realizada por el Banco Ciudad de Buenos Aires resultara inferior al precio de venta conformado por el vendedor, el Equipo Técnico del Programa debe resultara inferior al precio de venta conformado por el vendedor, el Equipo Técnico del Programa debe confeccionar un informe y notificar éste de manera fehaciente al solicitante, intimándolo a su vez, para que dentro del plazo de tres (3) días hábiles manifieste si presentará otra propiedad o si se hace cargo de la diferencia de precio, siempre que la misma encuadre dentro de las previsiones del artículo 1° de la Ley N° 341.

Capítulo III

Del visado previo (D.G.F.O.C.)

Artículo 25 - Seleccionado el inmueble, el solicitante deberá obtener el visado previo previsto por la Disposición N° 1.987/DGFOC/2002. A tal efecto, dentro de los 15 días contados a partir del momento de la presentación prevista en el artículo 21, deberá presentar ante la Dirección General de Fiscalización de Obras y Catastro (DGFOYC) la siguiente documentación:

- Nota de solicitud.
- Cuatro copias heliográficas del proyecto, el que debe dibujarse de acuerdo a lo prescripto en el Art. 2.1.2.8. "Pormenores técnicos imprescindibles para planos de edificación e instalaciones" del Código de la Edificación, con excepción de sus ítems d) y f), firmadas por profesional habilitado.
- Certificado de perímetro de manzana, ancho de calle y ochavas, expedidos por la Dirección de Catastro de la Dirección General de Fiscalización de Obras y Catastro.
- Copia certificada u original con fotocopia para su correspondiente certificación administrativa del carnet profesional certificado por el Consejo Profesional en el que estuviere inscripto el profesional que rubrica la documentación.
- Copia de la Disposición de Línea de Frente Interno para aquellas manzanas que resulten atípicas según lo prescripto en el Código de Planeamiento Urbano.
- Toda otra documentación que en el futuro la DGFOYC pudiera exigir.

Capítulo IV

De la presentación y evaluación de la propuesta social

Artículo 26 - Simultáneamente con la presentación establecida en el artículo anterior, el solicitante deberá presentar ante la Mesa de Entradas del Programa de Autogestión para la Vivienda su propuesta social, siendo su aprobación condición indispensable para el otorgamiento del crédito. La propuesta social debe incluir la definición de:

- Diagnóstico.
- Objetivos generales.
- Objetivos particulares.
- Actividades.
- Tareas.
- Productos/Prestaciones.
- Cronograma.
- Presupuesto.

A los efectos de la admisión de la propuesta social, será necesario contar con la aprobación por parte de la C.C.E.S. del informe previsto en el artículo 11.

Capítulo V

De la evaluación técnico - económica del anteproyecto

Artículo 27 - La Entidad debe obtener la aprobación del Anteproyecto desde el punto de vista técnico - económico, a efectos de lo cual, dentro de los 10 días de obtenido el visado previo por parte de la DGFOYC deberá presentar, en el caso de solicitudes destinadas a la compra y refacción o construcción, la siguiente documentación, debidamente firmada por el profesional actuante:

- Copia heliográfica del Plano Visado por la Dirección General de Fiscalización de Obras y Catastro.
- Esquema estructural en escala 1:100.
- Presupuesto, incluyendo un Cuadro de Gastos Generales.
- Plan de trabajo e Inversiones.
- Curva de Inversión.
- Compromiso de venta del inmueble referenciando el valor del mismo, firmado por el propietario del inmueble.
- Memoria descriptiva, que incluya como mínimo:
 - a) Descripción del proyecto arquitectónico.
 - b) Principales materiales y tecnología a emplear.

c) Método de construcción (descripción del proceso de construcción).

Los gastos originados por la compra-venta y la escrituración del inmueble deben considerarse dentro de los gastos generales del presupuesto presentado.

Debe agregarse al cuadro de gastos generales del presupuesto presentado por la Entidad, el valor del inmueble a adquirir, el que debe contemplar la desagregación prevista en el artículo incluyendo el detalle.

Título III

Capítulo I

Del otorgamiento del crédito

Artículo 28 - Examinado el cumplimiento de la totalidad de los recaudos establecidos en el Título II, previo informe final de la CCEs, la Subsecretaría de la Comisión Municipal de la Vivienda dictará una Resolución aprobando o denegando fundadamente la solicitud. En caso de resultar procedente, dispondrá el otorgamiento del crédito y girando las actuaciones a la Escribanía General de la Ciudad de Buenos Aires a efectos del otorgamiento de las correspondientes escrituras. Con carácter previo al dictado del acto administrativo, de corresponder, debe tomar la intervención de su competencia la Procuración General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Artículo 29 - La hipoteca que garantice el crédito que otorgue la CMV debe ser abierta. El monto del crédito efectivamente adeudado resultará de adicionar a la suma desembolsada al momento de la adquisición del inmueble, las que correspondan a los anticipos financieros otorgados, los importes correspondientes a las certificaciones abonadas, gastos administrativos y toda otra erogación en la que hubiere incurrido la CMV, en el marco del proyecto, que se encontrare debidamente documentada.

Capítulo II

De la presentación de los proyectos

Artículo 30 - La Entidad dispondrá de un plazo de 15 días desde el momento en que la CMV le notifique fehacientemente que se encuentra a su disposición la escritura traslativa de dominio debidamente inscripta en el Registro de la Propiedad Inmueble, para iniciar las tramitaciones tendientes a obtener el registro de los planos de obra ante la DGFOYC.

Artículo 31 - Dentro de los 15 días de cumplimentado lo dispuesto en el artículo precedente, la Entidad deberá obtener la definitiva factibilidad técnico - económica del proyecto. A tal efecto, debe presentar ante la Gerencia de Proyectos y Obras de la CMV la siguiente documentación:

a) Carpeta N° 1 - Arquitectura -

- 1.- Planos con sello original registrado de Demolición, si correspondiere.
- 2.- Planos con sello original registrado de Plano de Obra Nueva y/o Modificaciones, según la obra de que se trate.
- 3.- Planos con sello original registrado de instalación sanitaria y gas.
- 4.- De corresponder, una copia del contrato profesional presentado ante el Consejo Profesional interviniente.
- 5.- Un plano con sello original registrado de Estructuras, cálculo estructural, y estudio de suelos si correspondiere.
- 6.- Factibilidades de suministro servicios públicos.
- 7.- Un plano con sello original registrado de todo otro requisito para registro que la DGFOYC exigiera (Ej. Sala de Máquinas, Incendio, compromiso eléctrico, ascensores), y toda otra documentación exigida por la DGFOYC, debidamente registrada o aprobada.

Toda la documentación debe ser presentada debidamente suscripta por el profesional interviniente.

b) Carpeta N° 2 - Construcción -

- 1.- Fotocopia certificada u original con fotocopia para la correspondiente certificación administrativa del DNI y matrícula habilitante del profesional responsable de la construcción.
- 2.- De corresponder, original u original con fotocopia para su certificación administrativa, del contrato suscripto con el profesional encargado de la Seguridad e Higiene, y certificación expedida por la Superintendencia de Seguridad y Riesgo de Trabajo.
- 3.- Carpeta de plan de trabajo presentada ante la compañía aseguradora elegida y sellada.
- 4.- De resultar procedente, copia de la primera hoja del libro de Órdenes de Servicio entre la Entidad y la contratista.
- 5.- Copia certificada u original con fotocopia para su certificación administrativa, de la primera hoja del libro de Seguridad e Higiene.

La Entidad se obliga a comunicar cualquier cambio en el contenido de la documentación adjuntada, como ser cambios y altas del personal denunciado, cambios de responsable en materia de Seguridad e Higiene, etc.

c) Carpeta N° 3 - Documentación de Obra -

La documentación de obra debe ser presentada en copia, en las escalas necesarias para la ejecución de las obras y deben ser refrendadas en su original por el director de obra.

Debe contener como mínimo los siguientes requisitos, debiendo agregarse todo otro elemento que pueda resultar de interés a juicio de la CMV.

- 1.- Replanteos de mampostería, cortes y vistas. - Escala 1:50.
- 2.- Replanteos de hormigón y/o cubiertas. - Escala 1:50.
- 3.- Instalación Eléctrica. - Escala 1:50.
- 4.- Instalación Sanitaria. - Escala 1:50.
- 5.- Instalación de Gas. - Escala 1:50.
- 6.- Planilla de Locales.
- 7.- Planilla de Carpinterías. - Escala 1:50.
- 8.- Planos de Carpintería. - Detalles 1:1 / 1:2.
- 9.- Planos de detalles, escaleras, baños, cocinas, etc. - Escala 1:20. Detalles constructivos: 1:50 / 1:10 (de encuentros de elementos exteriores).
- 10.- Análisis de precios. Cómputos.
- 11.- Presupuesto.
- 12.- Plan de trabajos para el plazo de obra.
- 13.- Curva de inversión.
- 14.- Especificaciones técnicas: materiales y método constructivo.
- 15.- Planillas de medición y certificación en formato Excel s/modelo que se proveerá.

Capítulo III

De los anticipos financieros

Artículo 32 - Obtenida la factibilidad técnico económica prevista en el artículo precedente, la Entidad podrá solicitar los anticipos financieros previstos en el Art. 11 bis de la Ley N° 341, debiendo detallar su destino, el que deberá guardar conformidad con lo previsto tanto en el plan de trabajos como en la curva de inversión, en forma tal que se indique el porcentual de anticipo que se destinará a cada concepto, y en qué tramo de la ejecución. La CMV podrá otorgar los anticipos solicitados teniendo en

Carpeta 3 →

cuenta los requisitos establecidos, como así también la necesidad operativa del proyecto. Es condición necesaria para el otorgamiento de los anticipos el estricto cumplimiento por parte de la Entidad, del plan de trabajos y la curva de inversiones prevista en el proyecto.

Artículo 33 - La CMV descontará de las certificaciones a la Entidad la parte proporcional de los anticipos correspondientes al avance de obra certificado.

Capítulo IV

De las certificaciones

Artículo 34 - La entidad presentará, en forma simultánea, los certificados correspondientes al cumplimiento de cada una de las tareas previstas en el proyecto, así como de las actividades determinadas en el cronograma previsto en el artículo 25, y los correspondientes a los honorarios de los profesionales de las áreas administrativa y contable.

Artículo 35 - La CMV procederá a efectuar las certificaciones correspondientes previa verificación del cumplimiento de los extremos previstos en el plan de trabajos, curva de inversión y cronograma social.

Título IV

De los incumplimientos

Capítulo I

Artículo 36 - En caso de que la CMV verifique a través de las inspecciones llevadas a cabo por la Gerencia de Proyectos y Obras que, en la ejecución del Proyecto, la Entidad incurriere por causas que le fueren imputables, en incumplimiento total o parcial de las metas comprometidas, debe implementarse el siguiente procedimiento:

a) Debe darse intervención a la Comisión de Control, Evaluación y Seguimiento, que previa evaluación, informará a la Subsecretaría de la CMV las causas que produjeron la demora y/o incumplimiento en su caso, proponiendo las posibles alternativas que permitan continuar con el Proyecto por parte de la Entidad. Se deja expresamente establecido que la intervención de la Comisión de Control, Evaluación y Seguimiento se registrará por el principio de conservación del emprendimiento y continuidad de la obra en cabeza de la Entidad.

b) De ese informe se correrá traslado a la Entidad para que lo conteste y efectúe sus descargos dentro del plazo de quince (15) días hábiles de notificada. Formulado el descargo o vencido el plazo para hacerlo, la Comisión de Control, Evaluación y Seguimiento debe producir su dictamen.

c) Emitido el dictamen la CMV debe dictar la correspondiente resolución mediante la cual debe aplicarse alguna de las siguientes alternativas:

1. Asumir de inmediato, la Comisión Municipal de la Vivienda, previo inventario y como consecuencia del acto administrativo que se dictará a tal efecto, la posesión del inmueble para continuar la obra por administración hasta su culminación. Una vez finalizada la obra, se notificará fehacientemente a la Entidad a efectos de que dentro del plazo de diez días tome posesión del inmueble, reasumiendo las obligaciones pendientes. En caso de incumplimiento de la Entidad, será de aplicación lo establecido en el apartado 3. del presente inciso.

2. A solicitud de la entidad, podrá darse por cancelado el mutuo hipotecario, siendo a cargo de ésta los gastos de la correspondiente escritura que se otorgará por ante el escribano que designe la CMV. En este supuesto la Entidad queda obligada al inmediato desalojo del predio y a transmitir el dominio a favor de la CMV y/o de la entidad que ésta designe, y previa absorción de los asociados correspondientes a la Entidad por la nueva adjudicataria.

3. Por último, la CMV podrá disponer la caducidad del plazo de gracia estipulado, notificando, por medio fehaciente a la Entidad, que deberá hacer efectivo los pagos de amortización del crédito hipotecario, debiendo abonar la primer cuota dentro del quinto día hábil posterior; manteniéndose la titularidad dominial en cabeza de la Entidad. El incumplimiento del pago de las cuotas de amortización del crédito hipotecario, producirá la mora automática de pleno derecho y sin necesidad de interpelación previa, debiendo la Entidad desalojar el inmueble y transmitir el dominio del mismo en forma inmediata. El incumplimiento de la entidad dará derecho a la CMV a ejecutar sin más la hipoteca, a cuyo fin serán de aplicación las disposiciones del Título V, de la Ley N° 24.441 (Régimen especial de ejecución de hipotecas), ello sin perjuicio del derecho de la CMV, de continuar la ejecución por las normas del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación.

4. Idéntico procedimiento será de aplicación si se verificara que la Entidad no diera comienzo a las obras dentro de los 15 días de obtenida la factibilidad técnico - económica prevista en el artículo 30, o de otorgados los anticipos financieros previstos en el artículo 31, en caso que los hubiere solicitado.

Título V

Capítulo I

De la nómina definitiva de beneficiarios

Artículo 37 - Dentro de los 15 días de la última certificación, la entidad debe comunicar a la CMV la nómina definitiva de los preadjudicatarios de cada una de las viviendas, pudiendo proponer hasta el momento el reemplazo de beneficiarios previstos en el proyecto original, de acuerdo con lo previsto en el artículo siguiente, debiendo los reemplazantes encuadrar dentro de las previsiones de la ley y cumplir con las actividades previstas en los artículos 2° y 18 del presente. La CMV debe verificar el cumplimiento de la totalidad de los recaudos exigidos en esta operatoria por parte de todos los beneficiarios finales, pudiendo requerir la documentación que considere pertinente o la actualización de la información obrante en el expediente, debiendo notificar tales situaciones a la entidad dentro del plazo de cinco (5) días hábiles de efectuadas. En los supuestos mencionados, la entidad debe cumplimentar lo solicitado, dentro de los diez (10) días hábiles de notificada. En caso de incumplimiento, es de aplicación lo dispuesto en el artículo 35 inciso c) apartado 3. del presente.

Capítulo II

De los reemplazos

Artículo 38 - Desde el momento de la presentación de la solicitud de crédito y hasta el momento previsto en el artículo anterior, la Entidad podrá proceder al reemplazo de hasta un treinta por ciento (30%) del número de beneficiarios originalmente propuestos. En caso que los reemplazos propuestos superen la proporción indicada, o que no cumplan con los requisitos previstos en la Ley, la CMV podrá incluir en la nómina definitiva de beneficiarios el porcentual remanente, seleccionándolos de entre los inscriptos en el Registro Permanente de Postulantes a Vivienda de la CMV. A los efectos del cómputo del porcentaje establecido en el primer párrafo del presente, no será considerado reemplazo aquel que se produzca como consecuencia del fallecimiento del beneficiario propuesto originalmente o de su reemplazante.

Artículo 39 - Juntamente con la nómina definitiva de beneficiarios, de corresponder, la Entidad deberá acreditar la conformidad de los preadjudicatarios para asumir la calidad de deudores hipotecarios de la CMV por los porcentuales establecidos en el reglamento de copropiedad, mediante escrito certificado por escribano público o autoridad administrativa, conforme el modelo que al efecto elaborará la Gerencia de Asuntos Jurídicos de la CMV dentro de los diez (10) días hábiles de la fecha de entrada vigencia de la presente.

Incumplimiento to

Capítulo III

De la subdivisión del inmueble en unidades funcionales.

Artículo 40 - Dentro de los cinco (5) días hábiles de aprobada la nómina definitiva de beneficiarios, la entidad debe proceder a iniciar las tramitaciones tendientes a la subdivisión de las unidades funcionales, de conformidad con las previsiones de la Ley N° 13.512.

Capítulo IV

Del otorgamiento de los créditos individuales y la cancelación del crédito colectivo

Artículo 41 - Cumplido lo establecido en el artículo anterior, se podrán otorgar las escrituras traslativas de dominio mediante las cuales se trasladará el monto de la hipoteca constituida sobre el terreno a cada una de las unidades adjudicadas, en la proporción que corresponda según el reglamento de copropiedad y administración, cancelándose el crédito oportunamente solicitado por la entidad.

Título V

Capítulo I

De la amortización de las cuotas del crédito

Artículo 42 - El pago de las cuotas establecidas para cada unidad funcional debe ser abonado por cada adjudicatario a partir del mes siguiente al de celebración de la escritura hipotecaria, dentro de los primeros diez (10) días hábiles.

Título VI

Capítulo I

De las solicitudes colectivas de crédito para la compra de inmuebles

Artículo 43 - Las solicitudes colectivas de crédito para la compra de inmuebles, sólo podrán ser efectuadas por familias de escasos recursos enmarcadas en procesos de organización colectiva verificable, a través de cooperativas, mutuales o asociaciones civiles sin fines de lucro, y se regirán por las disposiciones precedentes, en cuanto resulte pertinente.

Artículo 44 - Los solicitantes quedan exceptuados del cumplimiento de lo establecido en el Título I; Título II, Capítulos III, IV y V; Título III, Capítulo I, artículo 28, Capítulos II, III y IV; Título IV, Capítulo I; Título V, Capítulos I, II, artículos 38 y 39 del presente. Asimismo, no se requiere intervención alguna de los ETI.

Artículo 45 - En caso que la tasación del inmueble realizada por el Banco Ciudad de Buenos Aires resultara inferior al precio de venta conformado por el vendedor, el Equipo Técnico del Programa debe confeccionar un informe, el cual será notificado al solicitante, intimándolo para que dentro del plazo de tres días manifieste si presentará otra propiedad o si se hace cargo de la diferencia, siempre que la misma encuadre dentro de las previsiones del artículo 1° de la Ley N° 341.

Artículo 46 - El inmueble a adquirir debe resultar apto para su habitabilidad inmediata, a efectos de lo cual la Gerencia de Proyectos y Obras de la CMV emitirá informe, previa inspección. En caso que del informe resulte negativo, se procederá conforme lo establecido en el artículo precedente.

Artículo 47 - Cumplidos los recaudos establecidos en los artículos 43 a 46, previo informe final de la CCES, la Subsecretaría de la Comisión Municipal de la Vivienda debe dictar la Resolución aprobatoria de la solicitud, pudiendo disponer, en caso de resultar procedente, el otorgamiento del crédito y girando las actuaciones a la Escribanía General de la Ciudad de Buenos Aires a efectos del otorgamiento de las correspondientes escrituras. Con carácter previo al dictado del acto administrativo, de corresponder, debe tomar la intervención de su competencia la Procuración General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Artículo 48 - El monto total del crédito hipotecario se compondrá del valor de adquisición del inmueble, con más los correspondientes a gastos administrativos y todo otro gasto en que hubiere incurrido la CMV que se encuentre debidamente documentado, al momento de la escrituración.

Capítulo II

De la amortización de las cuotas del crédito

Artículo 49 - El pago de las cuotas establecidas debe ser abonado a partir del mes siguiente al de celebración de la escritura hipotecaria, dentro de los primeros diez días hábiles administrativos.

Título VII

Capítulo I

Del procedimiento para las solicitudes de crédito individuales para la compra.

Artículo 50 - A los efectos de la tramitación de las solicitudes individuales de crédito, son de aplicación las disposiciones pertinentes establecidas en el presente, en todo aquello que no sea modificado por el presente Título.

Artículo 51 - Las personas que aspiren a obtener créditos individuales deberán presentar la nota de solicitud de crédito, acompañando la siguiente documentación:

- Fotocopia de DNI.
- Acreditación de residencia en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires durante los últimos dos años, mediante constancia de domicilio en el DNI o en su defecto constancia expedida por autoridad pública, o información sumaria.
- Descripción de la circunstancia generadora de la situación crítica habitacional.
- Constancia o declaración jurada de ingresos.
- Individualización del inmueble a adquirir, determinando ubicación, superficie y valor, debiendo adjuntar copia de título de propiedad y conformidad del vendedor con reserva de precio por un plazo no menor a 60 días corridos.

Artículo 52 - No podrá ser beneficiario individual ninguna persona que resultara beneficiaria de otra operatoria de la CMV. En caso que se verificara tal extremo, la solicitud será denegada sin más trámite. La resolución dictada debe ser debidamente fundada, notificándose al solicitante en forma fehaciente.

Título VIII

Capítulo I

Disposiciones Generales

Artículo 53 - En caso de incumplimiento de cualquiera de las cargas previstas en el presente reglamento en cabeza del solicitante, éste será intimado a subsanar los defectos o a cumplir con las cargas correspondientes dentro del plazo de 10 días, bajo apercibimiento de aplicación de lo dispuesto en los artículos 21 y 22 inciso 9) del Decreto N° 1.510/GCBA/1997.

Artículo 54 - Serán de aplicación supletoria las normas contenidas en la Ley de Procedimientos Administrativos de la Ciudad de Buenos Aires.

Artículo 55 - A los efectos que correspondan, los solicitantes deben ajustar sus presentaciones conforme los formularios que al efecto diseñe la CMV, y que formarán parte del Manual de Procedimientos.

REGISTRO DE PROFESIONALES Y EQUIPOS TÉCNICOS INTERDISCIPLINARIOS (ETI)

Artículo 1° - Implementase en el ámbito de la Comisión de Control, Evaluación y Seguimiento creada por el artículo 10 de la Ley N° 341 el Registro de Profesionales y Equipos Técnicos Interdisciplinarios. La inscripción y permanencia de los profesionales en el Registro citado en el artículo precedente es condición esencial para el otorgamiento del crédito.

Artículo 2° - A los efectos de su inscripción en el Registro, los profesionales y/o técnicos previstos en el artículo 8° de la Ley N° 341 deberán constituir domicilio en el radio de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y completar el/los formulario/s que a tal fin proporcione la Comisión de Control, Evaluación y Seguimiento del Programa de Autogestión para la Vivienda, adjuntando la siguiente documentación:

- a) Curriculum Vitae, con especial mención de antecedentes profesionales en materia de proyectos de autogestión o cogestión, como todo otro dato que pudiera resultar relevante en el marco de esta operatoria.
- b) Constancia de inscripción en el Impuesto sobre los Ingresos Brutos (de corresponder).
- c) Copia certificada u original y copia a efectos de su certificación administrativa de las constancias de inscripción en la A.F.I.P.
- d) Fotocopia de CUIT.
- e) Certificado expedido por el Colegio Profesional correspondiente que acredite la vigencia de su matrícula.

Artículo 3° - No podrán inscribirse o permanecer inscriptos en el Registro:

- a) Dos profesionales y/o técnicos que mantengan vinculación laboral y/o profesional con la Comisión Municipal de la Vivienda.
- b) Los profesionales y/o técnicos que se encuentren inhabilitados, concursados o fallidos.

Artículo 4° - La inscripción implica la autorización para la formación de un legajo del ETI y del profesional, donde constarán los antecedentes y las evaluaciones de desempeño en cada proyecto en el que participen, la que estará a cargo de la CCES, quien deberá mantenerlo actualizado. La inscripción en el presente Registro no implica la adquisición de derecho alguno.

Artículo 5° - La Comisión de Control, Evaluación y Seguimiento debe indicar los profesionales y técnicos que pueden integrar el Registro y las áreas en las que puede encuadrarse a cada uno de ellos (social, contable, jurídica o de la construcción); debe llevar la nómina actualizada de la totalidad de los profesionales y/o técnicos que integren el Registro, disponiendo la publicación mensual en el Boletín Oficial de la Ciudad de Buenos Aires de las altas, bajas y sanciones. Asimismo, debe registrar la afectación del mismo a un proyecto determinado, indicando el número de viviendas involucradas en aquél.

Artículo 6° - En la oportunidad prevista en el artículo anterior, la Comisión de Control, Evaluación y Seguimiento verificará que los profesionales y/o técnicos del Área de la Construcción pertenecientes a un Equipo Técnico Interdisciplinario no resultaren afectados a más de un proyecto aprobado, hasta la última certificación de obra. Podrán sin embargo resultar asignados a un nuevo proyecto, siempre que la sumatoria de los mismos no supere los tres (3), o que la sumatoria de viviendas proyectadas no supere las cincuenta (50).

Artículo 7° - Los profesionales y/o técnicos inscriptos serán pasibles de las sanciones que se detallan a continuación por incumplimiento de sus obligaciones:

- a) Apercibimiento.
- b) Suspensión por el término de hasta 30 días.
- c) Exclusión.

Artículo 8° - La sanción establecida en el inciso a) del artículo precedente resultará aplicable cuando se trate de incumplimientos que no afecten al proyecto.

Artículo 9° - La sanción establecida en el inciso b) del artículo 7° resultará aplicable ante el incumplimiento a las obligaciones que hubieren afectado al proyecto en forma tal que el perjuicio pueda ser subsanado sin que ello signifique alterar sustancialmente al mismo.

Artículo 10 - La sanción establecida en el inciso c) del artículo 7° resultará aplicable ante el incumplimiento a las obligaciones que hubieren afectado al proyecto en forma tal que el perjuicio no pueda ser subsanado sin alterar sustancialmente el proyecto.

Artículo 11 - En todos los casos, la Comisión de Control, Evaluación y Seguimiento debe analizar previamente los antecedentes del profesional y/o técnico, elaborando el correspondiente informe.

Artículo 12 - Para la aplicación de las sanciones establecidas en el artículo 7° del presente serán requisitos indispensables los siguientes:

- a) Informe de la CCES indicado en el artículo 11.
- b) Notificación fehaciente al profesional, otorgando un plazo de diez días para que este produzca el correspondiente descargo.
- c) Dictamen de la Gerencia de asuntos Jurídicos de la CMV.

Artículo 13 - Cuando de los antecedentes resulte que la sanción a aplicar pueda ser de exclusión del Registro, y sin perjuicio de la prosecución del trámite tendiente a la aplicación de la sanción definitiva que correspondiere, los inscriptos podrán ser suspendidos preventivamente del Registro, cuando el profesional y/o técnico inscripto haya sido sancionado con distintas suspensiones cuyo cómputo acumule más de 60 días.

Artículo 14 - Para la aplicación de la medida establecida en el artículo precedente, serán requisitos indispensables los siguientes:

- a) Informe de la CCES indicado en el artículo 11°, en que deberá indicarse la procedencia de la medida.
- b) Dictamen de la Gerencia de Asuntos Jurídicos de la CMV.

Artículo 15 - Las sanciones deben ser aplicadas por la Subsecretaría de la Comisión Municipal de la Vivienda. A los efectos de la determinación de la sanción deberán tomarse en cuenta los antecedentes del profesional y/o técnico, la conducta cometida en el caso particular, y la gravedad del perjuicio ocasionado a la Entidad, a los beneficiarios, a la Comisión Municipal de la Vivienda, o al proyecto en su conjunto.

Artículo 16 - Los profesionales y/o técnicos excluidos del Registro podrán solicitar su reinscripción cuando hubieren transcurrido 5 años desde su exclusión. Los plazos determinados deben ser computados a partir de la fecha en que haya quedado firme el acto administrativo que dispuso la exclusión del Registro.

Artículo 17 - El Registro creado por el artículo 1° entrará en vigencia a partir de los 10 días hábiles administrativos contados desde el dictado de la presente.

ANEXO IV

PADRÓN DE ENTIDADES SOLICITANTES DE CRÉDITO - PROGRAMA DE AUTOGESTIÓN PARA LA VIVIENDA

Artículo 1° - La Comisión de Control, Evaluación y Seguimiento establecida por el artículo 10 de la Ley N° 341, debe confeccionar y llevar el Padrón de Entidades Solicitantes de crédito, en el marco del programa de Autogestión para la Vivienda establecido por la presente.

Artículo 2° - A los efectos de su empadronamiento, las entidades deben contar con personería jurídica otorgada por la autoridad de contralor correspondiente, y completar el formulario que a tal fin proporcione la Comisión de Control, Evaluación y Seguimiento del Programa de Autogestión para la Vivienda, adjuntando la siguiente documentación.

- a) Copia certificada de Acta Constitutiva y Estatutos.
- b) Copia certificada del Acta de designación de autoridades.

Artículo 3° - No podrán empadronarse:

- a) Aquellas Entidades que integren su órgano directivo con algún miembro que a su vez integre el órgano directivo de otra Entidad solicitante.
- b) Aquellas Entidades que se encuentren concursadas o con quiebra decretada.

Artículo 4° - El empadronamiento implica la automática apertura de un legajo de la Entidad, donde constarán los antecedentes y las evaluaciones de desempeño en cada proyecto en el que participen, la que estará a cargo de la CCES.

Artículo 5° - La Comisión de Control, Evaluación y Seguimiento debe llevar la nómina actualizada de la totalidad de las Entidades que integren el padrón disponiendo la publicación mensual en la cartelera de la CMV de altas y bajas.

PADRÓN DE PRE-ENTIDADES QUE ASPIREN A SOLICITAR UN CRÉDITO PROGRAMA DE AUTOGESTIÓN PARA LA VIVIENDA

Artículo 6° - Las Pre-entidades que aspiren a solicitar un crédito del Programa de Autogestión para la Vivienda deberán incluirse en el Registro que lleve la Comisión de Control, Evaluación y Seguimiento a tal fin, en el que deberán constar:

- a) Cantidad y composición de las familias involucradas con los datos personales de los integrantes.
- b) Domicilio real de las familias.
- c) Los miembros de la comisión de representantes que seleccionen al ETI.
- d) El domicilio constituido por la Pre-entidad.
- e) El Equipo Técnico Interdisciplinario elegido por la Pre-entidad y la constancia de aceptación del mismo.
- f) Constancia de iniciación del trámite de obtención de personería jurídica ante la autoridad competente.

ANEXO V

PADRÓN DE BENEFICIARIOS - PROGRAMA DE AUTOGESTIÓN PARA LA VIVIENDA

Artículo 1° - La Comisión de Control, Evaluación y Seguimiento establecida por el artículo 10 de la Ley N° 341, confeccionará y llevará el Padrón de Beneficiarios, en el marco del Programa de Autogestión para la Vivienda establecido por la presente.

Artículo 2° - La Comisión de Control, Evaluación y Seguimiento debe llevar la nómina actualizada de la totalidad de los beneficiarios de la operatoria, disponiendo su publicación mensual en la cartelera de la CMV.

Artículo 3° - Los hogares que encuadren en lo dispuesto en el artículo 6° de la Ley N° 341 deberán individualizarse en el Registro con indicación del inciso que corresponde del citado artículo.

INSTITUTO DE VIVIENDA

DE LA CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES

REGLAMENTO LEY N° 341/00 MODIFICADA POR LEY N° 964/02

INDICE TEMÁTICO

ANEXO I.

"PROGRAMA DE AUTOGESTION PARA EL DESARROLLO DEL HÁBITAT POPULAR".

OBJETIVO.

DEPENDENCIA FUNCIONAL.

COMISIÓN DE CONTROL, EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO (CCES).

COORDINACION GENERAL DEL PROGRAMA DE AUTOGESTIÓN PARA EL DESARROLLO DEL HÁBITAT POPULAR

ANEXO II.

OBJETIVO.

Título I.

Capítulo I: De las tramitaciones previas a la presentación de la solicitud de crédito.

Capítulo II: De la obtención de la personería jurídica.

Capítulo III: De la elección y contratación de los Equipos Técnicos Interdisciplinarios (ETI).

Capítulo IV: De los honorarios del Equipo Técnico Interdisciplinario (ETI).

Capítulo V: De las certificaciones.

Título II.

Capítulo I: De la solicitud de crédito.

Capítulo II: De la presentación del Certificado de Uso Conforme.

Capítulo III: De la tasación de Inmueble.

Capítulo IV: Del visado previo en la Dirección general de Fiscalización de Obras y Catastro (DGFOC).

Capítulo V: De la evaluación técnico económica del anteproyecto.

Título III.

Capítulo I: Del otorgamiento del crédito.

Capítulo II: De la presentación de los proyectos.

Capítulo III: De los anticipos financieros.

Capítulo IV: De las certificaciones.

Título IV.

Capítulo I: De los incumplimientos.

Deplantes cuando no cumplen.

Título V.

Capítulo I: De la nómina definitiva de los beneficiarios.

Capítulo II: De los reemplazos.

USA * Capítulo III: De la subdivisión del inmueble en unidades funcionales.
Capítulo IV: Del otorgamiento de los créditos individuales y la cancelación del crédito colectivo.

ANEXO III.

— REGISTRO DE PROFESIONALES Y EQUIPOS TÉCNICOS INTERDISCIPLINARIOS (ETI).

ANEXO IV.

— PADRÓN DE ENTIDADES SOLICITANTES DE CRÉDITO.

ANEXO V.

— PADRÓN DE BENEFICIARIOS.

ANEXO VI.

— REGISTRO DE PERSONAS FÍSICAS O JURÍDICAS CON CAPACIDAD DE EJECUTAR OBRAS DE CONSTRUCCION/ OPERATORIA 341.

INSTITUTO DE VIVIENDA

DE LA CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES

ANEXO I.

"PROGRAMA DE AUTOGESTION PARA EL DESARROLLO DEL HÁBITAT POPULAR".

OBJETIVO.

Coordinar las operatorias previstas en la Ley N° 341/00, su similar modificatoria N° 964/02, las normas reglamentarias y modificatorias.

DEPENDENCIA FUNCIONAL.

El "Programa de Autogestión para el Desarrollo del Hábitat Popular" dependerá funcionalmente de la Gerencia de Programas de Viviendas del Instituto de Vivienda de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

El "Programa de Autogestión para el Desarrollo del Hábitat Popular" será supervisado a través de la Comisión de Control, Evaluación y Seguimiento (CCES), la que deberá organizar y ejecutar la totalidad de las funciones operativas correspondientes al desarrollo del mismo. El "Programa de Autogestión para el Desarrollo del Hábitat Popular" contará con un Coordinador General, siendo facultad del Presidente del Instituto de Vivienda de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, o de éste quien designe, su nombramiento, remoción, así como la determinación de la retribución correspondiente.

DE LA COMISIÓN DE CONTROL, EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO (CCES).

La Comisión de Control, Evaluación y Seguimiento (CCES) dependerá funcionalmente de la Presidencia del Instituto de Vivienda de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, o de quien éste designe en su oportunidad, y estará integrada por las Gerencias de Programas de Viviendas, Técnica, de Administración y Finanzas y las Unidades de Administración de Beneficiarios y del Servicio Permanente de Asesoramiento Jurídico del Instituto de Vivienda de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

El personal que integre la Comisión de Control, Evaluación y Seguimiento (CCES) deberá desarrollar funciones de revisión, evaluación, factibilidad y seguimiento de los proyectos que soliciten financiamiento, en la etapa de recepción de la demanda y su posterior seguimiento.

Esta Comisión de Control, Evaluación y Seguimiento (CCES) sesionará quincenalmente conforme día y hora fijado oportunamente.

Son funciones específicas de la CCES:

- a) Monitorear el buen funcionamiento del "Programa de Autogestión para el Desarrollo del Hábitat Popular";
- b) Evaluar las propuestas y decidir la continuidad de las mismas en el "Programa de Autogestión para el Desarrollo del Hábitat Popular";
- c) Proponer las estrategias tendientes a la resolución de aquellos inconvenientes que surjan en el transcurso del proceso de cada solicitud de crédito;

- d) Realizar la evaluación final y definitiva de los proyectos presentados y lo referido a los beneficiarios del Programa;
- e) Intervenir en los casos de incumplimiento por parte de las entidades, de conformidad con lo que establezcan las normas o convenios vigentes.

En atención a lo establecido en el artículo 4° de la Ley N° 964/02, modificatoria de su similar N° 341/00, respecto de la participación de las organizaciones sociales en calidad de observadoras, será resuelto oportunamente cuando los grupos de beneficiarios comuniquen fehacientemente a la Presidencia del Instituto de Vivienda de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires los mecanismos de representatividad en cuanto a la integración y duración de los mismos.

algunos de los Organismos

DE LA COODINACION GENERAL DEL PROGRAMA DE AUTOGESTIÓN PARA EL DESARROLLO DEL HÁBITAT POPULAR

El Coordinador General del "Programa de Autogestión para el Desarrollo del Hábitat Popular" estará asistido por tres (3) equipos operativos: Técnico, Social y Administrativo Financiero, que tendrán a su cargo el desarrollo de las actividades específicas para el buen funcionamiento del Programa.

Son funciones específicas del Coordinador General:

- a) Coordinar y supervisar el funcionamiento de los equipos a su cargo;
- b) Elaborar un informe final de evaluación de cada proyecto que será elevado a la Comisión de Control, Evaluación y Seguimiento (CCES) para su aprobación;
- c) Evaluar la actuación de los Equipos Técnicos Interdisciplinarios en los aspectos de su incumbencia y en todo lo referido al desarrollo de 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 Comisión de Control, Evaluación y Seguimiento (CCES);
- d) Observar el seguimiento de las metas físicas, financieras y sociales convenidas, la evaluación de los resultados y las 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 convenidas;
- e) Intervenir e informar sobre cualquier incumplimiento de las responsabilidades convenidas por parte de las Entidades o de los Equipos Técnicos Interdisciplinarios, en aquellos caso que originen desvíos y/o retrasos en el logro de las metas físicas, financieras y sociales;
- f) Elevar los antecedentes suficientes para dar por resuelto el crédito vigente e iniciar las acciones legales correspondientes.

Se cumplen en la práctica?

INSTITUTO DE VIVIENDA

DE LA CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES

Son funciones específicas del Equipo Técnico:

- a) Registrar los Profesionales y Equipos Técnicos Interdisciplinarios intervinientes;
- b) Brindar asistencia técnica a los solicitantes de los créditos, como a los Equipos Técnicos de los mismos contemplados en la Ley N° 341/00 y su similar modificatoria N° 964/02.
- c) Verificar la idoneidad de los profesionales y/o técnicos considerando sus antecedentes profesionales evaluando, cuando se considere necesario, la actuación de los mismos en forma previa a su inclusión en el Registro.

Son funciones específicas del Equipo Administrativo Financiero:

- a) Registrar a los beneficiarios y a las entidades que los representen.
- b) Tramitar administrativamente las solicitudes presentadas, verificando el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 5° de la Ley N° 341/00 y su similar modificatoria N° 964/02.
- c) Controlar el cumplimiento de la asignación de los créditos otorgados y la estricta aplicación de los recursos, sugiriendo instrucciones para la corrección, perfeccionamiento e incremento del alcance de las acciones operativas o ejecutivas en los casos en que sea necesario a través del área correspondiente.
- d) Proponer la reprogramación de los nuevos Planes de Trabajo.
- e) Proponer reprogramar por sí los fondos comprometidos, sin perjuicio del ejercicio y la aplicación de las acciones punitorias que correspondieran.

Son funciones específicas del Equipo Social:

- a) Recepcionar la demanda que presenten los beneficiarios y las entidades que los representen;
- b) Verificar el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 6° de la Ley N° 341/00 y su similar modificatoria N° 964/02;
- c) Asistir a los beneficiarios del programa a constituirse legalmente en las modalidades de organización colectiva verificable previstas en el artículo 3° inc. b) de la Ley N° 341/00.
- d) Elevar a la Unidad de Administración de Beneficiarios a fin que la misma establezca la no-objeción de toda organización colectiva verificable como beneficiaria de la operatoria, relevando y produciendo la información que corresponda.
- e) Elevar a la Unidad de Administración de Beneficiarios toda la documentación significativa que posibilite el saneamiento dominial de las unidades y su posterior escrituración.

ANEXO II.

OBJETIVO.

Procedimiento para las solicitudes de:

- a) Compra o construcción de vivienda multifamiliar;
- b) Compra y obras destinadas a ampliación o refacción de vivienda;
- c) Compra de edificios y obras destinadas a su rehabilitación.

Título I.

Capítulo I.

De las tramitaciones previas a la presentación de la solicitud de crédito.

Artículo 1º.- Toda persona física o jurídica que se encontrare amparada en los alcances de las situaciones previstas por la Ley N° 341/00 y su similar modificatoria N° 964/02, podrá solicitar un crédito para el cumplimiento de las finalidades previstas en la precitada norma legal, previo al cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley.

Artículo 2º.- Las personas jurídicas que aspiren a obtener créditos a través de las modalidades de organización colectiva verificable previstas en el artículo 3º inc. b) de la Ley N° 341/00, deberán elevar para evaluación y consideración de la Comisión de Control, Evaluación y Seguimiento (CCES) la siguiente información:

- a) Localización del inmueble;
- b) Copia certificada del título de propiedad y conformidad del vendedor con oferta de venta por un plazo no menor a noventa (90) días corridos;
- c) Convalidación social de la intervención;
- d) Solicitud de asistencia técnica;
- e) Solicitud de talleres de fortalecimiento institucional comunitario, optativo y sólo en las áreas que sea requerido.

A los fines señalados, la Comisión de Control, Evaluación y Seguimiento (CCES) del Programa deberá otorgar la no-objeción, dentro de un plazo no superior a veinte (20) días hábiles de formalizada la solicitud, girando las actuaciones al "Programa de Autogestión para el Desarrollo del Hábitat Popular" a los efectos de continuar con la tramitación.

Artículo 3º.- En aquellos casos que la forma asociativa elegida solicitare la actuación de lo previsto en el artículo 2º, inciso e), la implementación de los talleres de fortalecimiento institucional comunitario no podrán superar en conjunto más de veinte (20) días hábiles, los que serán coordinados por el Equipo Social (ES) del Programa.

Artículo 4º.- En los casos previstos en el artículo 3º del presente, el Equipo Social del Programa (ES) deberá efectuar un diagnóstico final sobre la base de la información obtenida, el que será elevado a la Comisión de Control, Evaluación y Seguimiento (CCES) para su posterior aprobación.

INSTITUTO DE VIVIENDA

DE LA CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES

Capítulo II.

De la obtención de la personería jurídica.

Artículo 5º.- En el caso que la forma asociativa elegida no se encuentre legalmente constituida, deberá elegirse una Comisión de Representantes de tres (3) a cinco (5) miembros con la finalidad de representar al conjunto de los beneficiarios del Programa ante el Equipo Social (ES) del Programa.

La deliberación y elección de la Comisión mencionada se volcará en un acta, certificada por un funcionario del Instituto de Vivienda de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y suscrita por todos los asistentes. En el mismo acto deberá constituir domicilio legal, donde serán válidas todas las notificaciones.

Artículo 6º.- La forma asociativa elegida deberá iniciar las tramitaciones tendientes a la obtención de la personería jurídica por ante la autoridad correspondiente, dentro de los cinco (5) días hábiles posteriores a la presentación de la solicitud de su inclusión en la operatoria prevista por el artículo 1º de la Ley N° 341/00 y su similar modificatoria N° 964/02, la que tendrá carácter de provisoria.

Artículo 7º.- La Comisión de Representantes tendrá un plazo no superior de quince (15) días para presentar ante el "Programa de Autogestión para el Desarrollo del Hábitat Popular", la matrícula provisoria correspondiente a la constitución legal de la Entidad (cooperativa, asociación civil, mutual) provista por la autoridad de aplicación nacional o local.

Artículo 8º.- La Entidad deberá acreditar su personería jurídica previo al acto previsto en el artículo 9º. Asimismo, deberá acompañar copia certificada del Estatuto Social, Acta Constitutiva, Acta de Designación de Autoridades y distribución de cargos, Actas de Asamblea autorizando al Presidente a suscribir toda documentación vinculada con el Instituto de Vivienda de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires referido a la operatoria.

Capítulo III.

De la elección y contratación de los Equipos Técnicos Interdisciplinarios (ETI).

Artículo 9º.- El Programa de Autogestión para el Desarrollo del Hábitat Popular a través de su equipo Técnico y su equipo Social deberá certificar los antecedentes y la idoneidad de los profesionales y/o técnicos que integren los Equipos Técnicos Interdisciplinarios (ETI), verificando las intervenciones previas realizadas en el campo del mejoramiento del hábitat popular y la vivienda social.

Artículo 10º.- La elección de los integrantes de los Equipos Técnicos Interdisciplinarios (ETI) será efectuada por la Entidad de entre aquellos que integren el Registro de Profesionales y/o Técnicos Interdisciplinarios creado por el artículo 8º bis de la Ley N° 341/00 y su similar modificatoria N° 964/02. En aquellos casos en que los ETI, sean parte de la entidad, o bien sean

propuestos por la misma, los profesionales serán incorporados con su sola presentación en el registro correspondiente.

Artículo 11º.- Los Equipos Técnicos Interdisciplinarios (ETI) deberán atender las etapas comprendidas entre el fortalecimiento institucional comunitario de la Entidad y la finalización de la obra, incluyendo los aspectos referidos a la selección del inmueble y la elaboración del proyecto técnico y social. Asimismo, y a solicitud de la Entidad, podrán realizar las tareas de dirección y ejecución de las obras a realizar. Su desarrollo será supervisado por los Equipos Técnico y Social del Programa de Autogestión para el Desarrollo del Hábitat Popular, quienes también brindarán el apoyo necesario cuando sea solicitado.

Artículo 12º.- La Entidad deberá presentar, dentro de los diez (10) días hábiles, de presentada la solicitud, la nómina de los profesionales y/o técnicos seleccionados conforme lo establecido en el artículo 9º. En caso de no cumplir con este requisito, la solicitud quedará en suspenso hasta su cumplimiento.

Artículo 13º.- La selección del Equipo Técnico Interdisciplinario (ETI) por parte de la Entidad será comunicada fehacientemente dentro de los cinco (5) días hábiles de producido y significará la conformidad al Instituto de Vivienda de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de la contratación de los mismos, siendo facultad del Presidente del organismo de definir la modalidad de contratación, los honorarios y la forma de pago conforme las pautas definidas en el proyecto por los servicios a prestar.

Artículo 14º.- El o los contratos a suscribir con los integrantes del Equipo Técnico Interdisciplinario (ETI) serán considerados de plena vigencia, únicamente en el caso que el Instituto de Vivienda de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires evalúe satisfactoriamente el otorgamiento del crédito a la Entidad de beneficiarios.

Artículo 15º.- El Equipo Técnico Interdisciplinario (ETI) seleccionado tendrá un plazo de cinco (5) días hábiles para prestar conformidad a la Entidad que requiere su asistencia, debiendo notificar su decisión por nota que se adjuntará al legajo. Una vez recibida la citada comunicación, hará entrega a la Entidad del certificado de no-objeción emitido por el Registro de Profesionales y Equipos Técnicos Interdisciplinarios del Programa.

Artículo 16º.- Es obligación del Equipo Técnico Interdisciplinario (ETI) verificar y procesar el censo social conforme al modelo que a tal fin proporcionará el Equipo Social (ES) del programa.

Artículo 17º.- Con la asistencia de las áreas de incumbencia del Instituto de Vivienda de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la intervención del Equipo Técnico Interdisciplinario (ETI), la Entidad podrá solicitar, en caso de considerarlo necesario, la realización de un Programa de Capacitación y Fortalecimiento Institucional en materia de gestión y cooperativismo, debiendo acreditar la participación en no menos del setenta y cinco (75%) por ciento de

INSTITUTO DE VIVIENDA

DE LA CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES

los cursos que conforman la asistencia técnica proporcionada por el Instituto de Vivienda de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Capítulo IV.

De los honorarios del Equipo Técnico Interdisciplinario (ETI).

Artículo 18º.- Los honorarios previstos serán abonados en su totalidad por el IVC al Equipo profesional interviniente y no podrán superar en conjunto el diez (10%) por ciento del monto total del crédito destinado a la obra, fijándose dentro de la siguiente distribución porcentual:

- a) Estudios previos: 10%, en caso de ser necesarios, y destinados a estudios de suelos y otros especiales especificados oportunamente;
- b) Área Social: 20%;
- c) Área Proyecto y Dirección de Obra: 70%, distribuyendo el monto del honorario que se acuerde a un 60% de la etapa de proyecto y el 40% restante a la etapa de dirección de obra.

Los honorarios profesionales no integrarán el monto del crédito.

Capítulo V.

De las certificaciones.

Artículo 19º.- El Instituto de Vivienda de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a través del Programa de Autogestión para el Desarrollo del Hábitat Popular deberá certificar los honorarios correspondientes a los profesionales o técnicos integrantes del Área Social conforme la acreditación del cumplimiento de las actividades previstas en el cronograma indicado en el presente artículo, previa verificación por el Equipo Social (ES), según lo establecido en el artículo 18º, inciso b), en atención a los siguientes criterios:

- 1) Honorarios referidos a los Datos Sociales Cuantitativos, equivalentes al 40%:
 - a) Contra la presentación conformada por la Entidad del Censo Social, previa aprobación del Equipo Social (ES): 50% del monto de honorarios correspondientes a la etapa;
 - b) Contra la presentación conformada por la Entidad de la composición de los grupos familiares, previa aprobación del Equipo Social (ES): 50% del monto de honorarios correspondientes a la etapa;
- 2) Honorarios referidos a los Datos Sociales Cualitativos, equivalentes al 40%:
 - a) Contra la presentación conformada por la Entidad del Informe Ambiental, previa aprobación del Equipo Social (ES): 50% del monto de honorarios correspondientes a la etapa;
 - b) Contra la presentación conformada por la Entidad del Informe Socio Económico, previa aprobación del Equipo Social (ES): 50% del monto de honorarios correspondientes a la etapa;
- 3) Honorarios referidos al Programa de Integración Social, equivalentes al 20%:
 - a) El 80% conforme el traslado definitivo de los grupos beneficiarios integrantes de la Entidad a la obra terminada, previa aprobación del Equipo Social (ES);

- b) El 20% restante contra la entrega del informe final conteniendo la aceptación de los grupos beneficiarios de la Entidad de la devolución del crédito otorgado en la operatoria.

Artículo 20º.- El Instituto de Vivienda de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a través del Programa de Autogestión para el Desarrollo del Hábitat Popular, deberá certificar los honorarios correspondientes a los profesionales o técnicos integrantes del Área Proyecto y Dirección conforme la acreditación del cumplimiento de siguientes actividades, según lo establecido en el artículo 18º, inciso c), en atención a los siguientes criterios:

- 1) Honorarios referidos al Proyecto, equivalentes al 60%:
 - a) Contra la aprobación del visado previo y aprobación de la evaluación técnico económica: 25% del monto de honorarios correspondientes a la etapa, previa aprobación del Equipo Técnico (ET);
 - b) Contra la presentación de los planos registrados: 25% del monto de honorarios correspondientes a la etapa, previa aprobación del Equipo Técnico (ET);
 - c) Contra la presentación de los planos de construcción: 50% del monto de honorarios correspondientes a la etapa, previa aprobación del Equipo Técnico Social (ETS);
- 2) Honorarios referidos a la Dirección de Obra, equivalentes al 40%:
 - a) El 80% conforme avance de obra, previa verificación por la Gerencia correspondiente del Instituto de Vivienda de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires;
 - b) El 20% restante contra la entrega de los planos finales de obra registrados en la Dirección General de Fiscalización de Obras y Catastro (DGFOC).

Artículo 21º.- El Instituto de Vivienda de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, suspenderá, a través de la Comisión de Control, Evaluación y Seguimiento (CCES), los honorarios correspondientes a los profesionales o técnicos integrantes del Área Social y del Área Proyecto y Dirección, en caso de incumplimiento parcial o total de las actividades establecidas y previstas en los artículos 19º y 20º de la presente.

Artículo 22º.- En caso de incumplimiento por parte de los profesionales y/o técnicos se dará cumplimiento a lo establecido en artículo 6º del Anexo III, Registro de Profesionales y Equipos Técnicos Interdisciplinarios (ETI), con comunicación fehaciente a los Consejos Profesionales correspondientes y publicación en el Boletín Oficial, solicitando su no-inclusión en cualquier tarea desarrollada desde el Estado.

Título II.

Capítulo I.

De la solicitud de crédito.

Artículo 23º.- Dentro de los quince (15) días hábiles de cumplidos la totalidad de los recaudos establecidos en el Título I, la Entidad interesada deberá presentar nota de solicitud del crédito, acompañando la siguiente documentación:

INSTITUTO DE VIVIENDA

DE LA CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES

- a) Cantidad de familias y composición de los grupos familiares que se hallan en situación crítica habitacional, con los informes producidos por el equipo técnico del Área Social previstos en el artículo 19° inciso 1, apartados a) y b) e inciso 2, apartados a) y b).
- b) Nómina de beneficiarios y fotocopia certificada de D.N.I. u original y fotocopia a efectos de su certificación administrativa, que cumplan lo dispuesto por el artículo 5° de la Ley N° 341/00 y su similar modificatoria N° 964/02.
- * c) En caso de contar la nómina de beneficiarios con extranjeros nativos de los Estados Parte del MERCADO COMUN DEL SUR (MERCOSUR) y sus Estados Asociados deberán acreditar documentación del inicio de trámites para su residencia permanente u original y fotocopia a efectos de su certificación administrativa.
- d) Acreditación de residencia en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires durante los últimos dos (2) años mediante constancia de domicilio en el D.N.I. acompañando original y copia para su correspondiente certificación administrativa, constancia expedida por autoridad pública, o información sumaria.
- e) Documentación de la Entidad acreditando personería jurídica, acompañando copia certificada del Estatuto Social, Acta Constitutiva, Acta de Designación de Autoridades y distribución de cargos u original y fotocopia a efectos de su certificación administrativa.
- f) Declaración jurada de ingresos de cada grupo familiar conviviente.
- g) En el supuesto establecido en el Art. 6° Inc. a) de la Ley N° 341/00 y su similar modificatoria N° 964/02, deberá acompañarse certificado que así lo acredite emitido por la autoridad competente.
- h) Inmueble a adquirir, determinando ubicación, superficie y valor, debiendo adjuntar copia de título de propiedad y conformidad del vendedor con oferta de venta por un plazo no menor a noventa (90) días corridos.

Logale
PATRÍA
GRANDS

Artículo 24°.- En caso de verificar la inclusión de alguna persona que resultara alcanzada por lo establecido en el artículo 5° de la ley N° 341/00, modificada por su similar N° 964/02, la Entidad solicitante deberá proceder a su reemplazo dentro de los diez (10) días de notificado o conocido el hecho.

Artículo 25°.- El Instituto de Vivienda de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a través del Programa de Autogestión para el Desarrollo del Hábitat Popular deberá certificar, por los actos administrativos que fueren necesarios, que las entidades beneficiarias no sean solicitantes de crédito que hubiere presentado un anteproyecto que contara con el visado previo previsto por la Disposición N° 1987 DGFOC/2002 debidamente aprobado, hasta el momento de finalización definitiva de las obras.

Artículo 26°.- El Instituto de Vivienda de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a través del Programa de Autogestión para el Desarrollo del Hábitat Popular, deberá gestionar ante el Registro de la Propiedad los informes o certificados de dominio del inmueble individualizado en el artículo 23° f) previo al

otorgamiento de los créditos solicitados en la operatoria previsto por el artículo 1º de la Ley N° 341/00 y su similar modificatoria N° 964/02

Capítulo II

De la presentación del Certificado de Uso Conforme.

Artículo 27º.- Una vez seleccionado el inmueble, la Entidad solicitante deberá obtener el Certificado de Uso Conforme de la Dirección General de Fiscalización de Obras y Catastro (DGFOC) previsto en la Ley N° 449 (B.O.C.B.A. N° 1044 de fecha 9/10/2000), Sección 2, Normas Administrativas, 2.1.2 - Datos a consignar en el Certificado de Uso Conforme, Cuadro N° 2.1.2

a). Para tal fin, deberá presentar la siguiente documentación:

- a) Nota de elevación suscripta por la Entidad y el profesional actuante.
- b) Copia certificada u original con fotocopia para su correspondiente certificación administrativa del carnet profesional certificado por el Consejo Profesional en el que estuviere inscripto el profesional que rúbrica la documentación.

Capítulo III.

De la tasación de Inmueble.

Artículo N° 28º.- Con lo cumplimentado en el artículo precedente, el Instituto de Vivienda de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires deberá gestionar la tasación del inmueble seleccionado por la Entidad. Dicha tasación podrá ser ejecutada en forma directa o a través de los mecanismos que se establezcan en el futuro, siempre y cuando cuente con el aval del Banco de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Artículo N° 29º.- Examinado el cumplimiento de la totalidad de los recaudos establecidos, previo informe final de la Comisión de Control, Evaluación y Seguimiento (CCES), el Presidente del Instituto de Vivienda de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires dictará una Resolución aprobando o denegando la solicitud.

Artículo N° 30º.- En caso de resultar procedente, se dispondrá girar las actuaciones a la Escribanía General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a efectos de proceder a la escrituración del inmueble a nombre del Instituto de Vivienda de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Dicha actuación irá acompañada del acto administrativo correspondiente donde se indicará que el inmueble señalado es adquirido con afectación a la Operatoria Ley N° 341/00 y su similar modificatoria N° 964/02, identificando en dicho acto la Entidad beneficiaria del Programa.

Artículo N° 31º.- Con carácter previo al dictado del acto administrativo, de corresponder, deberá tomar la intervención de su competencia la Procuración General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Artículo N° 32º.- En caso que la tasación del inmueble realizada por el Banco de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires resultara inferior al precio de venta

INSTITUTO DE VIVIENDA

DE LA CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES

conformado por el vendedor, la Comisión de Control, Evaluación y Seguimiento (CCES) deberá confeccionar un informe y notificar de manera fehaciente al solicitante para que, dentro del plazo de tres (3) días hábiles, manifieste si presentará otra propiedad en reemplazo de la anterior.

Artículo N° 33°.- Cuando existiere la imposibilidad manifiesta y certificada por la Comisión de Control, Evaluación y Seguimiento (CCES) de reemplazar el inmueble ante la circunstancia de provocar desintegración social o desarraigo territorial del grupo de beneficiarios, siempre que la misma encuadre dentro de las previsiones del artículo 1° de la Ley N° 341/00 y su similar modificatoria N° 964/02, será facultad del Presidente del Instituto de Vivienda de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires evaluar los antecedentes a fin de determinar el temperamento a seguir.

Capítulo IV.

Del visado previo en la Dirección general de Fiscalización de Obras y Catastro (DGFOC)

Artículo 34°.- Seleccionado el inmueble, el solicitante deberá obtener el visado previo previsto por la Disposición N° 1987/DGFOC/2002. A tal efecto, dentro de los quince (15) días a partir de la presentación prevista en el artículo 28°, deberá presentar ante la Dirección General de Fiscalización de Obras y Catastro (DGFOC) la siguiente documentación:

- a) Nota de solicitud;
- b) ^{CINCO} ~~cuatro~~ copias heliográficas del proyecto, el que deberá dibujarse de acuerdo a lo prescripto en el Art. 2.1.2.8. ("Pormenores técnicos imprescindibles para planos de edificación e instalaciones" del Código de la Edificación, con excepción de sus ítem d) y f), firmadas por profesional habilitado;)
- c) Certificado de perímetro de manzana, ancho de calle y ochavas, expedidos por la Dirección de Catastro de la Dirección General de Fiscalización de Obras y Catastro;
- d) Copia certificada u original con fotocopia para su correspondiente certificación administrativa del carnet profesional certificado por el Consejo Profesional en el que estuviere inscripto el profesional que rubrica la documentación; ^{MATRICULA AL DA}
- e) Copia de la Disposición de Línea de Frente Interno para aquellas manzanas que resulten atípicas según lo prescripto en el Código de Planeamiento Urbano.

La documentación prevista deberá tener en su carátula de presentación una leyenda que identifique el trámite como PREFERENCIAL EN EL MARCO DE LA LEY N° 1408/2004 de "Emergencia Habitacional".

Capítulo V.

De la evaluación técnico económica del anteproyecto.

Artículo 35°.- Dentro de los diez (10) días de obtenida la comunicación fehaciente de lo establecido en el artículo N° 34°, la Entidad solicitante deberá

presentar la siguiente documentación, debidamente suscripta por el profesional actuante:

- a) Copia heliográfica del Plano Visado por la Dirección General de Fiscalización de Obras y Catastro;
- b) Esquema estructural en escala 1:100;
- c) Cómputo y Presupuesto;
- d) Plan de Trabajo;
- e) Cronograma de Inversión;
- f) Compromiso de venta del inmueble referenciado el valor del mismo, firmado por el propietario del inmueble;
- g) Memoria descriptiva, que incluya como mínimo:
 - i) Descripción del proyecto arquitectónico;
 - ii) Principales materiales y tecnología a emplear;
 - iii) Método de construcción (descripción del proceso de construcción);
 - iv) Los gastos originados por la compra-venta y la escrituración del inmueble deben considerarse dentro de los gastos generales del presupuesto presentado;
 - v) Debe agregarse al cuadro Resumen de inversión del presupuesto presentado por la Entidad, el valor del inmueble a adquirir, el que debe contemplar la desagregación prevista en el artículo incluyendo el detalle.

Título III.

Capítulo I.

Del otorgamiento del crédito.

*credito apto
Asistencia Financiera*

Artículo 36º.- El crédito que otorgue el Instituto de Vivienda de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires no podrá superar el valor máximo de crédito establecido para los créditos individuales por la cantidad de familias beneficiarias de la operatoria en particular. Asimismo el Instituto de Vivienda de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires determinará el valor de referencia por unidad de medida para la construcción de las unidades, el que tendrá el mismo tratamiento y actualización que el que se encuentra normado por la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación para la financiación de los Planes Federales de Vivienda.

El valor máximo de crédito establecido para los créditos individuales para cada familia será determinado oportunamente por el Presidente del Instituto de Vivienda de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, según valores producidos por la Comisión de Control, Evaluación y Seguimiento (CCES) de los estudios necesarios a tal fin.

El valor final del crédito a la entidad resultará de adicionar, a la suma desembolsada al momento de la adquisición del inmueble, las que correspondan a los anticipos financieros otorgados, los gastos administrativos y toda otra erogación en la que hubiere incurrido el Instituto de Vivienda de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en el marco del proyecto que se encontrare debidamente documentado.

*misma
1647*

INSTITUTO DE VIVIENDA

DE LA CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES

Capítulo II.

De la presentación de los proyectos.

Artículo 37º.- La Entidad dispondrá de un plazo de quince (15) días desde el momento en que el Instituto de Vivienda de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires le notifique fehacientemente que se encuentra afectado el inmueble debidamente inscripto en el Registro de la Propiedad Inmueble, para iniciar las tramitaciones tendientes a obtener el registro de los planos de obra ante la Dirección General de Fiscalización de Obras y Catastro (DGFOC).

usa muy cumplimentado el Art 37

Artículo 38º.- Dentro de los quince (15) días de cumplimentado lo dispuesto en el artículo precedente, la Entidad deberá obtener la definitiva factibilidad técnico económica del proyecto. A tal efecto, debe presentar ante el Programa de Autogestión para el Desarrollo del Hábitat Popular del Instituto de Vivienda de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la siguiente documentación, debidamente suscripta por el profesional interviniente:

a) CARPETA N° 1: Arquitectura.

- a) 1 Planos con sello original registrado de Demolición, si correspondiere.
- a) 2 Planos con sello original registrado de Plano de Obra Nueva y/o Modificaciones, según la obra de que se trate.
- a) 3 Planos con sello original registrado de instalación sanitaria y gas.
- a) 4 De corresponder, una copia del contrato profesional presentado ante el Consejo Profesional interviniente.
- a) 5 Un plano con sello original registrado de estructuras, cálculo estructural, y estudio de suelos si correspondiere.
- a) 6 Factibilidades de suministro servicios públicos si correspondiere.
- a) 7 Un plano con sello original registrado de todo otro requisito para registro que la Dirección General de Fiscalización de Obras y Catastro (DGFOC) exigiera (ejemplo: sala de máquinas, incendio, compromiso eléctrico, ascensores).

8) Codel de obra visados el causajo correspondiente

a) CARPETA N° 2: Construcción.

- b) 1 Fotocopia certificada u original con fotocopia para la correspondiente certificación administrativa del D.N.I. y matrícula habilitante del profesional responsable de la construcción.
- b) 2 De corresponder, original u original con fotocopia para su certificación administrativa, del contrato suscripto con el profesional encargado de la Seguridad e Higiene, y certificación expedida por la Superintendencia de Seguridad y Riesgo de Trabajo.
- b) 3 Carpeta de plan de trabajo presentada ante la compañía aseguradora elegida y sellada.
- b) 4 De resultar procedente, copia de la primera hoja del libro de Ordenes de Servicio entre la Entidad y la Empresa Contratista.
- b) 5 Copia certificada u original con fotocopia para su certificación administrativa, de la primera hoja del libro de Seguridad e Higiene.

La Entidad se obliga a comunicar cualquier cambio en el contenido de la documentación adjuntada, como ser cambios y altas del personal denunciado, cambios de responsable en materia de Seguridad e Higiene, etc.

INSTITUTO DE VIVIENDA

DE LA CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES

emergentes otorgados a tal fin por el Instituto de Vivienda de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Artículo 42°.- A tal fin, y formuladas las líneas generales de actuación, la Entidad prestará conformidad para que el Equipo Técnico Interdisciplinario (ETI) de inicio al concurso de precios requerido para la fijación de costos de las obras de vivienda, de acuerdo al Plan de Trabajo y el Cronograma de Inversión dispuesto en el artículo 35° de la presente.

Artículo 43°.- Para todos los efectos que se den en cuanto a lo determinado en el artículo 41° de la presente, la Persona Física o Jurídica elegida por la entidad para la construcción de las obras, deberá proceder según lo establecido en el ANEXO VI - REGISTRO DE PERSONAS FÍSICAS O JURÍDICAS / OPERATORIA 341.

Capítulo IV.

De las certificaciones.

* *Presencia de Foto de imponente de PVO correspondiente*

Artículo 44°.- El Instituto de Vivienda de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires descontará de las certificaciones a la Entidad la parte proporcional de los anticipos correspondientes al avance físico de obra certificado. *mensualmente*

Artículo 45°.- La Entidad presentará, en forma simultánea, los certificados correspondientes al cumplimiento de cada una de las tareas previstas en el proyecto, monto que será descontado del total del crédito asignado, como así también deberá conformar la Planilla de Honorarios correspondientes a las actividades determinadas en el cronograma previsto respecto de los profesionales de las Áreas Social y de Proyecto y Dirección de Obra. *Equipo Técnico*

Artículo 46°.- El Instituto de Vivienda de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires procederá a efectuar las certificaciones correspondientes previa verificación del cumplimiento de lo estipulado en el Plan de Trabajos, Curva de Inversión y Cronograma de las Actividades Sociales. *con copia*

Artículo 47°.- El Instituto de Vivienda de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires podrá, en cualquier etapa del desarrollo del Programa y de considerarlo necesario, verificar la convalidación social de la operatoria, realizando encuestas sociales dirigidas y programadas por personal técnico propio o por instituciones afines delegadas. *Técnico, social y Financiero*

Título IV.

Capítulo I.

De los incumplimientos.

Artículo 48°.- En caso que el Instituto de Vivienda de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires verifique a través de las inspecciones llevadas a cabo en la ejecución del Proyecto, la Entidad incurriere por causas que le fueren imputables, en incumplimiento total o parcial de las metas comprometidas, deberá implementarse el siguiente procedimiento:

- a) Deberá darse intervención a la Comisión de Control, Evaluación y Seguimiento (CCES) la que evaluará las causas que produjeron la demora y/o incumplimiento, proponiendo las posibles alternativas que garanticen el principio de conservación del emprendimiento y continuidad de la obra por parte de la Entidad.
- b) Dicho informe será comunicado fehacientemente a la Entidad para que efectúe su descargo dentro del plazo de quince (15) días hábiles de notificada. Formulado el descargo o vencido el plazo para hacerlo, la Comisión de Control, Evaluación y Seguimiento (CCES) emitirá su dictamen.
- c) Producido el dictamen, el Instituto de Vivienda de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, deberá dictar la correspondiente resolución mediante la cual se aplicarán alguna de las siguientes alternativas:
 1. Asumir de inmediato el Instituto de Vivienda de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, previo inventario, la posesión del inmueble para continuar la obra por administración o por terceros hasta su culminación. Una vez finalizada la obra, se notificará fehacientemente a la Entidad a efectos de que dentro del plazo de diez (10) días tome posesión del inmueble, reasumiendo las obligaciones pendientes.
 2. A solicitud de la Entidad, podrá darse por cancelado el crédito otorgado oportunamente. En este supuesto, la Entidad queda obligada al inmediato desalojo del inmueble, haciendo entrega de la obra al Instituto de Vivienda de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y/o a la Entidad que ésta designe, previa absorción de los asociados correspondientes a la Entidad por la nueva adjudicataria.
 3. Se dará idéntico procedimiento según lo establecido en el apartado 1 si se verificara que la Entidad no diera comienzo a las obras dentro de los quince (15) días de obtenida la factibilidad técnico económica prevista en el artículo 39º, o de otorgados los anticipos financieros, en caso que los hubiere solicitado.

Título V.

Capítulo I.

De la nómina definitiva de los beneficiarios.

Artículo 49º.- Conjuntamente con la presentación de la anteúltima certificación de obra, la Entidad deberá comunicar al Instituto de Vivienda de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires la nómina definitiva de los adjudicatarios de cada una de las viviendas. El Instituto de Vivienda de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires deberá verificar el cumplimiento de la totalidad de los recaudos exigidos en esta operatoria por parte de todos los beneficiarios finales, pudiendo requerir la documentación que considere pertinente o la actualización de la información obrante en el expediente, debiendo notificar tales situaciones a la Entidad dentro del plazo de cinco (5) días hábiles de efectuadas. En los supuestos mencionados, la entidad debe cumplimentar lo solicitado dentro de los diez (10) días hábiles de notificada. En caso de incumplimiento, el Instituto de Vivienda de la Ciudad Autónoma de Buenos

INSTITUTO DE VIVIENDA

DE LA CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES

Aires, completará la nómina definitiva de adjudicatarios a través de la Comisión de Control, Evaluación y Seguimiento (CCES).

Capítulo II.

De los reemplazos.

Artículo 50º.- Desde el momento de la solicitud de crédito y hasta el momento previsto en el artículo anterior, la Entidad podrá proceder al reemplazo de los beneficiarios originalmente propuestos. Las altas y bajas que se produjeran serán comunicadas al Instituto de Vivienda de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires mediante acta aprobada por asamblea, acompañando la misma con la aceptación por parte de los beneficiarios involucrados. El Instituto de Vivienda de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires verificará y convalidará tal situación a través del Equipo Técnico Social de la Comisión de Control, Evaluación y Seguimiento (CCES).

En caso que se presentaren vacantes para la adjudicación definitiva de las unidades de vivienda, el Instituto de Vivienda de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires podrá proponer a la Entidad la inclusión en la nómina definitiva de otros beneficiarios seleccionados entre los inscriptos en el Registro de Beneficiarios establecido en el Anexo V de la presente.

Artículo 51º.- Conjuntamente con la nómina definitiva de beneficiarios, la Entidad deberá acreditar la conformidad de los adjudicatarios para asumir la calidad de deudores hipotecarios del Instituto de Vivienda de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires por los porcentuales establecidos en el reglamento de copropiedad, mediante escrito certificado por escribano público o autoridad administrativa, conforme el modelo que al efecto elaborará el Instituto de Vivienda de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires dentro de los diez (10) días hábiles de la fecha de entrada en vigencia de la presente.

Capítulo III

De la subdivisión del inmueble en unidades funcionales.

Artículo 52º.- Dentro de los cinco (5) días hábiles de aprobada la nómina definitiva de beneficiarios, el Instituto de Vivienda de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires deberá proceder a iniciar las tramitaciones tendientes a la subdivisión de las unidades funcionales, de conformidad con las previsiones de la Ley N° 13.512.

La totalidad de la tramitación de la misma así como los costos y/o gastos que ello demandare estarán a cargo del Instituto de Vivienda de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en su totalidad.

Capítulo IV

Del otorgamiento de los créditos individuales y la cancelación del crédito colectivo.

Artículo 53º.- Cumplido lo establecido en el artículo anterior, se podrán otorgar las escrituras traslativas de dominio a cada una de las unidades adjudicadas, en la proporción que corresponda según el reglamento de

POWER
PLAZO

Handwritten signature or initials on the left margin.

Handwritten signature or initials at the bottom left.

Handwritten signature or initials on the right margin.

copropiedad y administración, cancelándose el crédito oportunamente solicitado por la entidad y otorgando los créditos individuales con sus correspondientes hipotecas.

La totalidad de las tramitaciones para perfeccionar las escrituras a favor de cada uno de los beneficiarios, así como los costos y/o gastos que ello demandare, estarán a cargo del Instituto de Vivienda de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en su totalidad.



CRISTIAN ANDRÉS FERNÁNDEZ
DIRECTOR
INSTITUTO DE VIVIENDA
DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES



INSTITUTO DE VIVIENDA

DE LA CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES

CARMEN SUSANA BUSALE
SUBGERENTE
SUBDIRECCION COORD. GRAL. ADMINISTRATIVA
INSTITUTO DE VIVIENDA
CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES

REGLAMENTO LEY N° 341/00 MODIFICADA POR LEY N° 964/02

INDICE TEMÁTICO

ANEXO I

"PROGRAMA DE AUTOGESTION PARA LA VIVIENDA".

OBJETIVO.

DEPENDENCIA FUNCIONAL.

COMISION DE CONTROL, EVALUACION Y SEGUIMIENTO (CCES).

UNIDAD DE GESTION DEL PROGRAMA DE AUTOGESTION PARA LA VIVIENDA.

ANEXO II

Título I.

Capítulo I: De las tramitaciones previas a la presentación de la solicitud de crédito.

Capítulo II: De la elección de los Profesionales del Equipo Técnico.

Capítulo III: De la presentación de los Profesionales de los Equipos Técnicos.

Capítulo IV: De la acreditación de la Contratación de los Profesionales de los Equipos Técnicos.

Capítulo V: De las funciones y tareas de los Profesionales de los Equipos Técnicos.

Título II.

Capítulo I: De los honorarios de los Profesionales del Equipo Técnico.

Capítulo II: De la distribución del porcentual de los honorarios de los Profesionales del Equipo Técnico.

Capítulo III: Del pago de los honorarios de los Profesionales del Equipo Técnico.

Título III.

Capítulo I: De la solicitud del crédito.

Capítulo II: De la Tasación del inmueble.

Capítulo III: Del visado previo (DGROC).

Capítulo IV: De la evaluación técnico económica del anteproyecto.

Capítulo V: De la presentación y verificación del censo y de los informes sociales.

Título IV.

Capítulo I: De las modalidades del otorgamiento del crédito.

Capítulo II: Del monto de los créditos colectivos.

Capítulo III: De la presentación del proyecto constructivo.

Capítulo IV: De la presentación del proyecto social.

X
DR. CLAUDIO NIRO
DIRECTOR
INSTITUTO DE VIVIENDA DE LA CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES

Ing. ROBERTO APELBAUM
Presidente
INSTITUTO DE VIVIENDA DE LA CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES

EDUARDO ESTRIN
INSTITUTO DE VIVIENDA DE LA CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES
REGLAMENTO LEY N° 341/00 - Página 1

HERNAN PEREZ
DIRECTOR
INSTITUTO DE VIVIENDA DE LA CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES



Capítulo V: De los anticipos financieros.
Capítulo VI: De las certificaciones.

Título V.

Capítulo I: De los incumplimientos.

Título VI.

Capítulo I: De la nómina definitiva de beneficiarios.

Capítulo II: De los reemplazos.

Capítulo III: De la subdivisión del inmueble en unidades funcionales.

Título VII.

Capítulo I: Del otorgamiento de los créditos individuales y la cancelación del crédito colectivo.

Título VIII.

Capítulo I: De la amortización de las cuotas del créditos.

ANEXO III

REGISTRO PÚBLICO DE PROFESIONALES Y EQUIPOS TÉCNICOS.

ANEXO IV

PADRÓN DE ENTIDADES SOLICITANTES DE CRÉDITO.

ANEXO V

PADRÓN DE BENEFICIARIOS.

ANEXO VI

CONVENIO DE FINANCIAMIENTO ADICIONAL PARA LA FINALIZACIÓN DE OBRA.

ANEXO VII

CONVENIO DE ASISTENCIA FINANCIERA, CESIÓN DE DERECHOS, ACCIONES Y OBLIGACIONES.



ES COPIA

FOLIO 37

INSTITUTO DE VIVIENDA

DE LA CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES

ARMEN SUSANA BUSALE
SUBGERENTE
SUBDIA COORD GRAL. ADMINISTRATIVA
INSTITUTO DE VIVIENDA
DE LA CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES

ANEXO I

"PROGRAMA DE AUTOGESTIÓN PARA LA VIVIENDA"

OBJETIVO.

Otorgar créditos hipotecarios a hogares de escasos recursos y en situación crítica habitacional, conformados en Organizaciones Colectivas Verificables en el marco de la Ley N° 341, su similar modificatoria N° 964 y normas reglamentarias.

DEPENDENCIA FUNCIONAL.

El "Programa de Autogestión para la Vivienda" será implementado y ejecutado por el Departamento Autogestión de Viviendas dependiente de la Subgerencia de Programas de Viviendas Colectivas de la Gerencia de Créditos del Instituto de Vivienda de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (en adelante el Instituto de Vivienda).

El "Programa de Autogestión para la Vivienda" será supervisado por la Comisión de Control, Evaluación y Seguimiento (CCES), la que deberá organizar y ejecutar la totalidad de las funciones operativas correspondientes al desarrollo del mismo.

DE LA COMISIÓN DE CONTROL, EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO (CCES).

La Comisión de Control, Evaluación y Seguimiento (CCES) dependerá funcionalmente de la Presidencia del Instituto de Vivienda, o de quien éste designe en su oportunidad, y estará integrada por las Gerencias de Créditos, Técnica, de Administración y Finanzas y de Asuntos Jurídicos del Instituto de Vivienda.

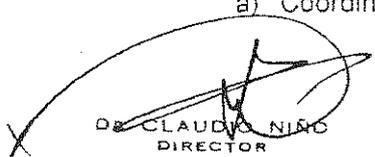
Son funciones específicas de la Comisión de Control, Evaluación y Seguimiento (CCES) las incluidas en el Art. 10° y 11° ter., de la Ley N° 341 y su similar modificatoria la Ley N° 964, y las siguientes:

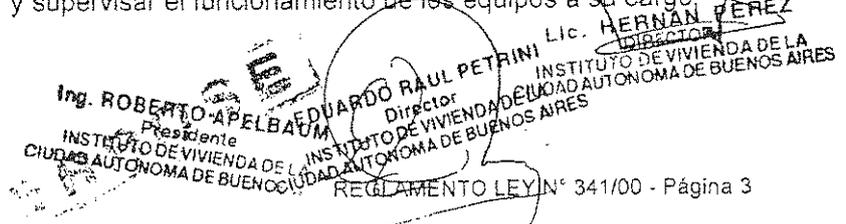
- Supervisar el cumplimiento de las condiciones del otorgamiento del crédito durante la totalidad del proceso.
- Intervenir en los casos de incumplimiento por parte de las entidades de conformidad con lo que establezcan las normas o convenios vigentes.
- Proponer las estrategias tendientes a la resolución de aquellos inconvenientes que surjan en el transcurso del proceso de cada solicitud de crédito.
- Realizar la evaluación final y definitiva de los proyectos.

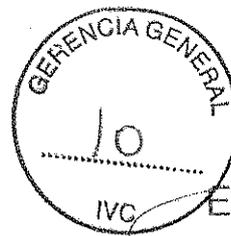
UNIDAD DE GESTIÓN DEL PROGRAMA DE AUTOGESTIÓN PARA LA VIVIENDA.

La Unidad de Gestión del "Programa de Autogestión para la Vivienda" estará a cargo del Jefe del Departamento Autogestión de Viviendas, el que tendrá las siguientes funciones:

- a) Coordinar y supervisar el funcionamiento de los equipos a su cargo;


 DE CLAUDIO NIÑO
 DIRECTOR
 INSTITUTO DE VIVIENDA DE LA CIUDAD
 BUENOS AIRES


 Ing. ROBERTO APELBAUM
 Presidente
 INSTITUTO DE VIVIENDA DE LA CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES
 Director
 EDUARDO RAUL PETRINI
 INSTITUTO DE VIVIENDA DE LA CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES
 Lic. HERNAN PEREZ
 DIRECTOR
 INSTITUTO DE VIVIENDA DE LA CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES
 REGLAMENTO LEY N° 341/00 - Página 3



CARMEN SUSANA BUSALE
SUBGERENTE
SUBDIRECCION COORD. GRAL. ADMINISTRATIVA
INSTITUTO DE VIVIENDA
DE LA CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES

- b) Elaborar un informe final de evaluación de cada proyecto que será elevado a la Comisión de Control, Evaluación y Seguimiento (CCES) para su aprobación;
- c) Evaluar la actuación de los Equipos Técnicos en los aspectos de su incumbencia y en todo lo referido al desarrollo de 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 Comisión de Control, Evaluación y Seguimiento (CCES);
- d) Observar el seguimiento de las metas físicas, financieras y sociales convenidas, la evaluación de los resultados y las 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 convenidas;
- e) Intervenir e informar sobre cualquier incumplimiento de las responsabilidades convenidas por parte de las Entidades o de los Equipos Técnicos, en aquellos casos que originen desvíos y/o retrasos en el logro de las metas físicas, financieras y sociales;
- f) Elevar los antecedentes suficientes para dar por resuelta la vigencia de un crédito e iniciar las acciones legales correspondientes.

La Unidad de Gestión del Programa se integra con las Áreas Técnico, Social, Legal-Administrativo y Económico- Financiero.

Funciones del Área Técnico:

- a) Brindar asistencia técnica a los solicitantes de los créditos, como a los Equipos Técnicos de los mismos contemplados en la Ley N° 341 y su similar modificatoria N° 964.
- b) Verificar la idoneidad de los Profesionales y/o Técnicos considerando sus antecedentes profesionales, evaluando, cuando se considere necesario, la actuación de los mismos en forma previa a su inclusión en el Registro.
- c) Control, análisis y evaluación de documentación técnico-financiera del Cómputo y Presupuesto presentado para llevar adelante las obras, la firma de los Convenios de Asistencia Financiera y Cesión de Derechos y la firma de los Convenios de Financiamiento Adicional para la finalización de obra verificando los costos reales estándares.
- d) Recepción y control de documentación de Planos Registrados en la Dirección General de Fiscalización de Obras y Catastro.
- e) Recepción y control de la documentación y remisión de la misma a la Gerencia Técnica para su conocimiento.
- f) Reuniones con las áreas correspondientes tendientes a optimizar los tiempos de los procesos necesarios.
- g) Monitoreo constante de la situación particular de cada una de las actuaciones.

Funciones del Área Social:



INSTITUTO DE VIVIENDA

DE LA CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES

CARMEN SUSANA BUSALE
SUBGERENTE
SUBDIRECCION COORD. GRAL. ADMINISTRATIVA
INSTITUTO DE VIVIENDA
DE LA CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES

- a) Efectuar la recepción de la demanda que presenten los beneficiarios y las entidades que los representen.
- b) Verificar el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 6º de la Ley N° 341 y su similar modificatoria N° 964.
- c) Establecer la elegibilidad de la pre-entidad como posible beneficiaria de la operatoria, relevando y produciendo la información correspondiente (Reunión de primera vez / Talleres Introdutorios).
- d) Registrar a los Profesionales y Equipos Técnicos intervinientes.
- e) Registrar a los beneficiarios y a las entidades que los nuclean.
- f) Evaluar la actuación de los Profesionales y Equipos Técnicos en las tareas de contenido social.
- g) Sistematización y análisis de datos.
- h) Confección de información estadística.
- i) Promover la consolidación y organización de las Organizaciones Colectivas a fin de favorecer la modalidad autogestiva.
- j) Propiciar que las organizaciones sociales lleguen a su meta: la vivienda definitiva, a través de la asunción del rol protagónico que requiere la modalidad autogestiva mediante el acompañamiento de los procesos colectivos.
- k) Realizar censos.
- l) Recabar documentación de los beneficiarios a fin de proceder a la escrituración individual de las unidades habitacionales.

Funciones del Área Legal-administrativo:

- a) Gestionar administrativamente las solicitudes presentadas, verificando el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 5º de la Ley N° 341 y su similar modificatoria N° 964.
- b) Elaboración de proyectos de normativa.
- c) Estudio, análisis e interpretación de la normativa aplicable.
- d) Elaboración de informes requeridos por Organismos externos al Instituto de Vivienda.

Funciones del Área Económico-Financiero:

- a) Controlar el cumplimiento de la asignación de los créditos otorgados y la estricta aplicación de los recursos, sugiriendo instrucciones para la corrección, perfeccionamiento e incremento del alcance de las acciones operativas o ejecutivas en los casos en que sea necesario a través del área correspondiente.
- b) Gestionar los pagos de certificados de obra, honorarios profesionales, adelantos financieros y todo tipo de gasto referido a los proyectos.
- c) Asesorar a las Organizaciones y a los Profesionales de los Equipos Técnicos.

DR. CLAUDIO NIÑO
DIRECTOR

INSTITUTO DE VIVIENDA DE LA CIUDAD
DE BUENOS AIRES

Ing. ROBERTO APELBAUM
Presidente
INSTITUTO DE VIVIENDA DE LA
CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES

EDUARDO RAUL PETRUCCI
Director
INSTITUTO DE VIVIENDA DE LA
CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES

Lic. HERNAN PEREZ
DIRECTOR
INSTITUTO DE VIVIENDA DE LA
CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES



ES COPIA

CARMEN SUSANA BUSALE
SUBGERENTE
SUBDIRECCION GENERAL ADMINISTRATIVA
INSTITUTO DE VIVIENDA
DE LA CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES

ANEXO II

Titulo I.

Procedimiento para la solicitud de créditos colectivos para la compra y construcción y/o refacción de viviendas.

Capítulo I.

De las tramitaciones previas a la presentación de la solicitud de crédito.

Artículo 1º: Toda Organización Colectiva Verificable (cooperativas, mutuales, asociaciones civiles sin fines de lucro) compuesta por hogares de escasos recursos y en situación crítica habitacional podrá solicitar un crédito para el cumplimiento de las finalidades previstas en la Ley Nº 341 y su similar modificatoria Nº 964, previo cumplimiento de los requisitos establecidos en la citada Ley.

Artículo 2º: Las personas jurídicas que aspiren a obtener créditos a través de las modalidades de Organización Colectiva Verificable previstas en el artículo 3º inc. b) de la Ley Nº 341, deberán presentar la solicitud de acceso a la operatoria mediante Nota dirigida al "Programa de Autogestión para la Vivienda", conteniendo los siguientes datos:

- Apellido y nombre del titular de cada hogar.
- Número de DNI.
- Domicilio real.
- Cantidad de los integrantes de cada hogar.

Artículo 3º: Toda Organización Colectiva solicitante deberá concurrir a una primera reunión informativa a cargo de la Coordinación del Área Social del Programa.

Artículo 4º: Las Organizaciones que aspiren a obtener créditos en el marco de la Ley Nº 341 y su modificatoria Nº 964, deberán participar de los talleres introductorios de autogestión para la vivienda coordinados por el Área Social del Programa.

Artículo 5º: La planificación de los talleres introductorios responderá a la evaluación de las organizaciones que resulte de la primer reunión informativa citada en el artículo 3º del presente.

Artículo 6º: El Área Social del Programa, una vez concluidas las jornadas de taller, confeccionará un informe en el que quedará plasmada la participación de cada Organización en el mismo.

Capítulo II.

De la elección de los Profesionales de los Equipos Técnicos.

Artículo 7º: Los Equipos Técnicos deben atender en las etapas comprendidas entre la consolidación de la Organización 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 de los proyectos técnico y social; como



ES COPIA

INSTITUTO DE VIVIENDA

DE LA CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES SUSANA BUSALE

SUBGERENTE
SUBDIRECCION COORD. GRAL. ADMINISTRATIVA
INSTITUTO DE VIVIENDA
DE LA CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES

asimismo, el acompañamiento en la solicitud del crédito ante el Instituto de Vivienda y la dirección de las obras a realizar, pudiendo, a solicitud de la Organización, asumir la ejecución de las mismas. Los Profesionales integrantes de los Equipos Técnicos deben encontrarse previamente inscriptos en el Registro Público de Profesionales y Equipos Técnicos del Programa de Autogestión para la Vivienda.

Artículo 8º: La elección de los integrantes de los Equipos Técnicos será efectuada por la Organización entre aquellos que se encuentren inscriptos en el Registro Público de Profesionales y/o Técnicos previsto en el art. 8º bis de la Ley Nº 341 y su similar modificatoria Nº 964. Asimismo, si la Organización propusiera contratar Profesionales que no se encuentren inscriptos en el Registro citado, deberá presentar la documentación pertinente a los fines de su inscripción.

Capítulo III.

De la presentación de los Equipos Técnicos.

Artículo 9º: Los Profesionales elegidos por la Organización deberán ser presentados ante el "Programa de Autogestión para la Vivienda" mediante una reunión pautada de la cual se dejará constancia en un registro. De dicho registro se suscribirán por los presentes en la reunión (representantes del Programa, de la Organización y los cuatro profesionales) tres ejemplares, correspondiendo uno para cada uno de los actores. La copia correspondiente al "Programa de Autogestión para la Vivienda" será archivada en el legajo respectivo de la Organización.

Capítulo IV.

De la acreditación de la contratación de los Profesionales de los Equipos Técnicos.

Artículo 10º: Con posterioridad a lo establecido en el artículo precedente, la Organización deberá acreditar la contratación de los profesionales mediante la presentación ante el Instituto de Vivienda de los contratos suscriptos con cada uno de ellos. La misma debe ser efectuada con anterioridad a la presentación del visado previo, del cómputo y presupuesto, como de los censos de los hogares y el informe social, según la guía que proporcionarán las áreas Técnica y Social del "Programa" respectivamente.

Capítulo V.

De las incumbencias de los Profesionales de los Equipos Técnicos.

Artículo 11º: Los Profesionales de los Equipos Técnicos tendrán a su cargo las siguientes funciones y/o tareas, las que revisten carácter meramente enunciativo, pudiendo los Profesionales realizar todos aquellos aportes que consideren pertinentes:

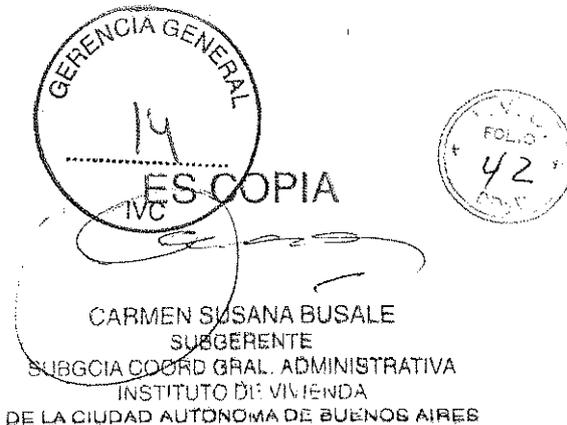
Del Profesional de la Construcción:

DR. CLAUDIO ANIÑO
DIRECTOR
INSTITUTO DE VIVIENDA DE LA CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES

Ing. ROBERTO APELBAUM
Presidente
INSTITUTO DE VIVIENDA DE LA CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES

Ing. RAUL PETRINI
Director
INSTITUTO DE VIVIENDA DE LA CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES

LIC. HERNAN PEREZ
DIRECTOR
INSTITUTO DE VIVIENDA DE LA CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES



Etapas I.
Visado Previo.

- Asesoramiento sobre la factibilidad de rendimiento edilicio del inmueble.
- Elaboración del Anteproyecto encuadrado dentro de los Códigos de Planeamiento Urbano y de Edificación vigentes, para la obtención de la Disposición 1987, Visado Previo.
- Elaboración de la factibilidad económica del Anteproyecto.

Etapas II.
Del Proyecto Definitivo.

- Relación interactiva de la Organización con el proyectista para el ajuste del mismo.
- Adecuación del Proyecto final en función de la composición familiar de los beneficiarios de la Organización.
- Racionalización del Proyecto en cuanto a la optimización de tecnología, superficies, instalaciones, etc., para la adecuación del cómputo y presupuesto, encuadrándolo en el crédito del "Programa".
- Elaboración y gestión para la presentación del Proyecto ante los Organismos correspondientes para obtener su registro o aprobación según el caso.

De la Documentación Ejecutiva del Proyecto Definitivo.

- Ejecución de documentación técnica de la obra para el correcto desarrollo de la misma, cuya documentación mínima será solicitada en el Programa, según lo dispuesto en el Artículo 34º de la presente reglamentación.
- Elaboración final económica encuadrada dentro de la Ley N° 341 y su reglamentación.
- Readequación de la documentación por modificaciones surgidas en la obra o en el monto del crédito.

Etapas III.
De la Dirección de la Obra.

- Dirigir, controlar y verificar, de acuerdo a las reglas del arte, los trabajos que se ejecutan en la obra en función de la documentación presentada.
- Confeccionar los certificados de obra según el avance mensual, previa verificación del auditor nombrado a tal efecto.
- Confeccionar y gestionar los planos Conforme a Obra.

Todo lo anteriormente descripto no exime a los Profesionales de la responsabilidad de su incumbencia profesional ante los respectivos Consejos, la Dirección General de Registro de Obras y Catastro y el Instituto de Vivienda.

Del Profesional Social:



INSTITUTO DE VIVIENDA

ES COPIA

DE LA CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES
CARMEN SUSANA BUSALE
SUBGERENTE
SUBDIRECCION COORD. GRAL. ADMINISTRATIVA
INSTITUTO DE VIVIENDA
DE LA CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES

- Contribuir a que las Organizaciones incrementen su conocimiento en lo relativo a la estructura institucional del Programa de Autogestión para la Vivienda.
- Contribuir a que las Organizaciones asuman el rol protagónico que deben tener en el proceso autogestivo.
- Contribuir a que las Organizaciones incrementen su conocimiento en lo relativo a las diferentes etapas del proceso (de consolidación y fortalecimiento del grupo, de pre-obra y de obra/inserción barrial).
- Promover la consolidación grupal y la organización interna del grupo operativo.
- Facilitar la participación individual a fin de propiciar condiciones de producción colectiva.
- Promover la comunicación horizontal.
- Promover y proponer actividades que faciliten el vínculo y la tarea.

Del Contador Público:

- Confección de Memorias y Balances.
- Tramitaciones por ante la Administración Federal de Ingresos Públicos (obtención de CUIT, inscripción en IVA, Ganancias, Ingresos Brutos).
- Presentación de declaración jurada anual de Impuesto a las Ganancias.
- Declaraciones juradas del Impuesto a los Ingresos Brutos.
- Presentación de solicitud de exención de impuesto a las ganancias en caso de corresponder.
- Asesoramiento en los sistemas de registros contables.

Del Abogado:

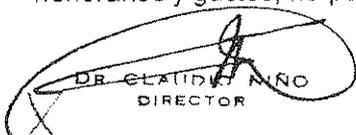
- Asesoramiento legal en trámites ante organismo públicos (INAES/IGJ, etc.).
- Asesoramiento en la confección del Reglamento Interno de la Organización.
- Asesoramiento en relación a la búsqueda y adquisición del inmueble.
- Asesoramiento en materia de suscripción de convenios y contratos vinculados con el proyecto socio-constructivo.

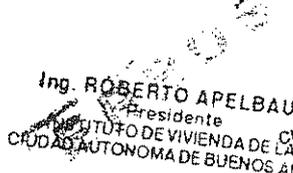
Título II

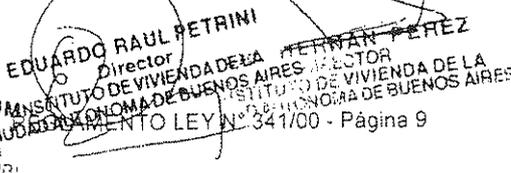
Capítulo I.

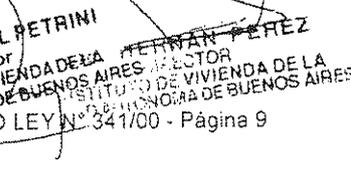
De los honorarios de los Profesionales de los Equipos Técnicos.

Artículo 12º: La Organización será depositaria del monto correspondiente a los honorarios de los profesionales por ella contratados. Dichos honorarios se harán efectivos únicamente en caso de que el Instituto de Vivienda otorgue el crédito. Los honorarios profesionales serán abonados íntegramente por el Instituto, no pudiendo superar en conjunto el nueve (9) por ciento del monto total del crédito destinado a obra. La sumatoria de los montos correspondientes a la compra del inmueble, obra, honorarios y gastos, no podrá superar el monto máximo de crédito vigente.


DR. GLADYS MINGO
DIRECTOR
INSTITUTO DE VIVIENDA DE LA CIUDAD
AUTONOMA DE BUENOS AIRES


Ing. ROBERTO APELBAUM
Presidente
INSTITUTO DE VIVIENDA DE LA
CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES


EDUARDO RAUL PETRI
Director
INSTITUTO DE VIVIENDA DE LA
CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES


PETRIÁN PÉREZ
DIRECTOR
INSTITUTO DE VIVIENDA DE LA
CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES

LEY N° 341/00 - Página 9

Capítulo II.

De la distribución del porcentual de los honorarios de los Profesionales de los Equipos Técnicos.

Artículo 13º: Los honorarios previstos serán distribuidos de la siguiente manera:

- a) Área Social: entre 15% y 20%.
- b) Área Jurídica: entre 5% y 10%.
- c) Área Contable: entre 8% y 12%.
- d) Área Construcción: entre 60% y 70%, correspondiendo a la etapa de proyecto el 60% del monto de honorarios que se acuerde y el 40% restante a la etapa de dirección de obra.

Capítulo III.

Del pago de los honorarios de los Profesionales de los Equipos Técnicos.

Artículo 14º: Las diferentes áreas (Técnica, Social, Legal-Administrativa y Económico-Financiera) del "Programa de Autogestión para la Vivienda" verificarán el cumplimiento de los requisitos por parte de los profesionales a fin de efectivizar el pago de los honorarios correspondientes.

Artículo 15º: La certificación de las tareas de los Profesionales de las Áreas Contable y Jurídica de los Equipos Técnicos deberá ser avalada mediante nota presentada por la Organización.

Artículo 16º: El Instituto de Vivienda deberá abonar los honorarios correspondientes a las distintas etapas del proyecto según el siguiente esquema:
60% del total de honorarios para etapa de proyecto.
40% del total de honorarios para etapa de obra.

Área Técnica:

Con posterioridad a la escrituración del inmueble: (60%)
25% del monto de honorarios correspondientes a la etapa del proyecto contra aprobación de visado previo y evaluación técnico-económica.
25% del monto de honorarios correspondientes a la etapa del proyecto contra la presentación de los planos registrados pudiéndose, contra entrega de compromiso y prefactibilidad del registro de los planos de las instalaciones, abonarse los honorarios con una retención del 20%, el cual será abonado al completar la documentación.
50% del monto de honorarios correspondientes a la etapa del proyecto contra la aprobación de la documentación ejecutiva de obra y del cómputo y presupuesto.

Etapa de Obra (60%)

El Instituto de Vivienda deberá abonar los honorarios correspondientes a la etapa de dirección del siguiente modo:
80% conforme el avance de obra, previa verificación por la Gerencia Técnica del Instituto de Vivienda.



ES COPIA

INSTITUTO DE VIVIENDA

DE LA CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES
SANA BUSALE
SUBGERENTE
SUBDIRECCION GENERAL ADMINISTRATIVA
INSTITUTO DE VIVIENDA
DE LA CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES

20% contra la entrega de los planos finales de obra registrados en la Dirección General de Registro de Obras y Catastro.

Área Social:

Con posterioridad a la escrituración del Inmueble: (60%)
20% contra presentación y aprobación de los censos del titular y de los convivientes de los hogares y contra presentación y aprobación del Informe social según la guía proporcionada por el Área Social del Programa.
20% contra la presentación del Proyecto Social confeccionado según la guía proporcionada por Área Social del Programa de conformidad con lo previsto en el Artículo 35º de la presente.

Etapa de obra: (40%)
80% por certificaciones conforme el avance de obra verificado por el Área Social del Programa según informes y presentación de planificación de actividades bimestrales realizadas por los profesionales.
20% contra la presentación del informe final conjuntamente con la escrituración de las unidades funcionales a favor de cada uno de los beneficiarios.

Área Contable:

Se le abonarán los honorarios con el mismo procedimiento que al Área Técnica.

Área Jurídica:

Se le abonarán los honorarios con el mismo procedimiento que al Área Técnica.

Artículo 17º: El Instituto de Vivienda suspenderá el pago de los honorarios correspondientes a los profesionales en caso de incumplimiento parcial o total de las actividades establecidas y previstas en los artículos precedentes.

Artículo 18º: En caso de incumplimiento por parte de los Profesionales se procederá de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 7º del Anexo III de la presente, "Registro Público de Profesionales", con comunicación fehaciente a los Consejos Profesionales correspondientes y publicación en el Boletín Oficial, solicitando su exclusión en cualquier tarea desarrollada con el Estado.

Título III.

Capítulo I.

De la solicitud del crédito.

Artículo 19º: Una vez cumplida la totalidad de los recaudos establecidos en los Títulos I y II, la Organización se encontrará en condiciones de presentar la nota de solicitud de crédito, acompañando la siguiente información y documentación:

- Nómina de potenciales beneficiarios e integrantes del hogar
- Fotocopia de Documento Nacional de Identidad de cada uno de ellos.

DR. CLAUDIO NIÑO
DIRECTOR
INSTITUTO DE VIVIENDA DE LA CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES

Ing. ROBERTO APELBAUM
Presidente
INSTITUTO DE VIVIENDA DE LA CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES

EDUARDO RAÚL PETRINI
Director
INSTITUTO DE VIVIENDA DE LA CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES

TERESA PEREZ
DIRECTOR
INSTITUTO DE VIVIENDA DE LA CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES



CARMEN SUSANA BUSALE
SUBGERENTE
SUBGERENCIA COORD. GRAL. ADMINISTRATIVA
INSTITUTO DE VIVIENDA
DE LA CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES

- Acreditación de residencia en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires durante los últimos dos años mediante constancia de domicilio en el DNI o información sumaria del titular del hogar.
- Declaración Jurada y/o constancias de ingresos de cada uno de los aportantes del hogar.
- Copia certificada del Acta Constitutiva, Estatuto, Matrícula, Acta de Designación de Autoridades y Acta de Asamblea mediante la cual sus asociados prestan conformidad a la solicitud del crédito.
- Individualización del inmueble a adquirir, determinando ubicación, superficie y valor, debiendo adjuntar copia del título de propiedad y conformidad del vendedor con reserva de precio por un plazo no menor a 90 días corridos.

Artículo 20º: No se admitirá la inclusión de ninguna persona en carácter de beneficiario que resultara propietaria de inmueble ni beneficiaria de otra operatoria del Instituto de Vivienda. En caso de que se verifique alguno de estos extremos, el solicitante debe proceder a su reemplazo dentro de los diez (10) días de notificado o de conocido el hecho.

Artículo 21º: No podrá ser solicitante de crédito ninguna Organización que hubiere presentado un anteproyecto que contara con el visado previo previsto por la Disposición N° 1.987/DGFOC/2002 debidamente aprobado, hasta el momento de finalización definitiva de las obras.

Artículo 22º: El Instituto de Vivienda a través del Programa de Autogestión para la Vivienda, deberá gestionar ante el Registro de la Propiedad Inmueble el certificado de dominio del inmueble individualizado en el Artículo 19º, previamente al otorgamiento del crédito solicitado, a fin de constatar que el mismo no registra gravamen alguno.

Capítulo II.

De la tasación del inmueble.

Artículo 23º: El Instituto de Vivienda deberá gestionar la tasación del inmueble seleccionado por la Organización. Dicha tasación será realizada por el Banco Ciudad de Buenos Aires. En el supuesto que la tasación resultara inferior al precio de venta conformado por el vendedor, la CCES deberá confeccionar un informe y notificar de manera fehaciente a la Organización para que dentro de un plazo cinco (5) días manifieste si presentará una nueva propiedad o si asume a su cargo la diferencia de precio, siempre que la misma encuadre dentro de las previsiones del Artículo 1º de la Ley N° 964.

Capítulo III.

Del visado previo.

Artículo 24º: Seleccionado el inmueble, el solicitante deberá obtener el visado previo previsto por la Disposición N° 1987/DGFOC/2002. A tal efecto, dentro de los quince



INSTITUTO DE VIVIENDA

DE LA CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES SUSANA BUSALE

SUBGERENTE

SUBDIRECCION COORD. GRAL. ADMINISTRATIVA

INSTITUTO DE VIVIENDA

DE LA CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES

(15) días a partir de la presentación prevista en el artículo 23º, deberá presentar ante el Programa de Autogestión para la Vivienda la siguiente documentación a fin de ser presentada ante la Dirección General de Registro de Obras y Catastro:

- Nota de solicitud.
- Cinco copias heliográficas del proyecto, el que deberá dibujarse de acuerdo a lo prescripto en el Art. 2.1.2.8. del Código de la Edificación.
- Certificado de perímetro de manzana, ancho de calle y ochavas, expedidos por la Dirección General de Registro de Obras y Catastro.
- Copia certificada u original con fotocopia para su correspondiente certificación administrativa del carnet profesional certificado por el Consejo Profesional en el que estuviere inscripto el profesional que rubrica la documentación.
- Copia de la Disposición de Línea de Frente Interno para aquellas manzanas que resulten atípicas según lo prescripto en el Código de Planeamiento Urbano.

La documentación prevista deberá tener en su carátula de presentación una leyenda que identifique el trámite como PREFERENCIAL en el marco de lo dispuesto en la Ley N° 1408 de "Emergencia Habitacional".

Capítulo IV.

De la evaluación técnico-económica del Anteproyecto.

Artículo 25º: Dentro de los diez (10) días de obtenida la comunicación fehaciente de lo establecido en el artículo N° 24º, la Organización solicitante deberá presentar la siguiente documentación debidamente suscripta por el profesional actuante:

- Copia heliográfica del Plano Visado por la Dirección General de Registro de Obras y Catastro.
- Esquema estructural en escala 1:100.
- Cómputo y Presupuesto.
- Plan de Trabajo.
- Cronograma de Inversión.
- Compromiso de venta del inmueble referenciando el valor del mismo, firmado por el propietario del inmueble.
- Memoria descriptiva, que incluya como mínimo:
 - Descripción del proyecto arquitectónico;
 - Principales materiales y tecnología a emplear;
 - Método de construcción (descripción del proceso de construcción);
 - Los gastos originados por la compra-venta y la escrituración del inmueble deben considerarse dentro de los gastos generales del presupuesto presentado;
 - Debe agregarse al cuadro Resumen de Inversión del presupuesto presentado por la Organización, el valor del inmueble a adquirir, el que debe contemplar la desagregación prevista en este artículo incluyendo el detalle.

Capítulo V.

De la presentación y verificación del censo y de los informes sociales.

DR. CLAUDIO MIGNO
DIRECTOR
INSTITUTO DE VIVIENDA DE LA CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES

ROBERTO APELBAUM
Presidente
INSTITUTO DE VIVIENDA DE LA CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES
REGLAMENTO LEY N° 341/00 - Página 13

Artículo 26º: Simultáneamente a lo establecido en el artículo anterior, la Organización deberá presentar mediante Nota dirigida al "Programa de Autogestión para la Vivienda" el censo de cada hogar y el informe social efectuado por el profesional correspondiente de acuerdo a la guía oportunamente proporcionada por el Área Social del "Programa", la que verificará su adecuada confección y pertinencia. Esta presentación es condición indispensable para el otorgamiento del crédito.

Título IV.

Capítulo I.

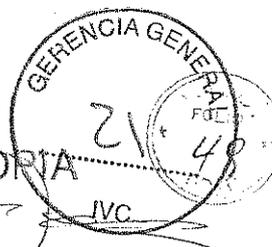
De las modalidades del otorgamiento del crédito.

Artículo 27º: Aquellas Organizaciones a las que se les hubiesen otorgado créditos hipotecarios en el marco del Acta de Directorio N° 1647/D/03 y en aquellos casos en que la variación de la situación económica general así lo amerite, conforme lo dispuesto por el Artículo 7º de la Ley N° 964, suscribirán con el Instituto de Vivienda un Convenio de Financiamiento Adicional para la Finalización de Obra, cuyo modelo se adjunta como Anexo VI, el que constituirá el monto final, único y definitivo para la concreción de la obra.

Artículo 28º: Aquellas Organizaciones que habiendo propuesto un inmueble para desarrollar su proyecto socio-constructivo en el marco del Acta de Directorio N° 2204/D/06 y que fuera adquirido por el Instituto de Vivienda, suscribirán un Convenio de Asistencia Financiera y Cesión de Derechos, Acciones y Obligaciones, cuyo modelo se adjunta como Anexo VII, el que constituirá el monto final, único y definitivo para la concreción de la obra, mas todo otro gasto que el Instituto haya financiado y se encuentre debidamente documentado.

Artículo 29º: A partir de la entrada en vigencia de la presente reglamentación y examinado el cumplimiento de la totalidad de los requisitos previstos en los Capítulos I, II y III, y previo informe final de la Comisión de Control, Evaluación y Seguimiento (CCES), la Presidencia del Directorio del Instituto de Vivienda dictará una Resolución disponiendo la incorporación de la Organización al "Programa de Autogestión para la Vivienda" y el otorgamiento de un crédito hipotecario para la compra del inmueble propuesto por la misma, girando las actuaciones a la Escribanía General de la Ciudad de Buenos Aires a los efectos del otorgamiento de la escritura. Con carácter previo al dictado del acto administrativo, en caso de corresponder, debe tomar la intervención de su competencia la Procuración General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. La hipoteca que garantice el crédito que otorgue el Instituto de Vivienda debe ser abierta.

Artículo 30º: Una vez perfeccionada la escritura traslativa de dominio del inmueble a nombre de la Organización, la misma suscribirá un Convenio de Asistencia Financiera y Cesión de Derechos, Acciones y Obligaciones, mediante el cual el Instituto de Vivienda otorgará un aporte financiero a fin de que la Organización ejecute el proyecto constructivo.



ES CORIA

INSTITUTO DE VIVIENDA

DE LA CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES
CARMEN SUSANA BUSALE
SUBGERENTE
SUBDIA COORD GRAL ADMINISTRATIVA
INSTITUTO DE VIVIENDA
DE LA CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES

Artículo 31º: El monto del crédito efectivamente adeudado resultará de adicionar a la suma desembolsada al momento de la adquisición del inmueble, las que correspondan a los anticipos financieros otorgados, los importes correspondientes a las certificaciones abonadas, gastos administrativos y toda otra erogación en la que hubiere incurrido el Instituto de Vivienda en el marco del Proyecto y que se encontrare debidamente documentada.

Capítulo II.

Del monto de los créditos colectivos.

Artículo 32º: El monto de los créditos colectivos que otorgue el Instituto de Vivienda será equivalente al monto que este Organismo determine para los créditos individuales.

Capítulo III.

De la presentación del Proyecto Constructivo.

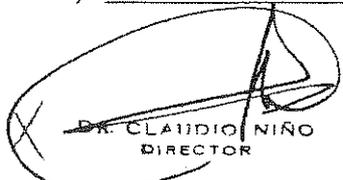
Artículo 33º: La Organización dispondrá de un plazo de quince (15) días desde el momento en que el Instituto de Vivienda le notifique fehacientemente que el inmueble se encuentra debidamente inscripto en el Registro de la Propiedad Inmueble a fin de dar inicio a las tramitaciones tendientes a obtener el registro de los planos de obra ante la Dirección General de Registro de Obras y Catastro.

Artículo 34º: Una vez cumplimentado lo dispuesto en el artículo precedente, la Organización deberá obtener la definitiva factibilidad técnico-económica del Proyecto. A tal efecto deberá presentar ante el "Programa de Autogestión para la Vivienda" la siguiente documentación debidamente suscripta por el profesional interviniente:

a) CARPETA N° 1: Arquitectura.

- a) 1 Planos con sello original registrado de Demolición, si correspondiere.
- a) 2 Planos con sello original registrado del Plano de Obra Nueva y/o Modificaciones, según la obra de que se trate.
- a) 3 Planos con sello original registrado de instalación sanitaria y gas.
- a) 4 De corresponder, una copia del contrato profesional presentado ante el Consejo Profesional interviniente.
- a) 5 Un plano con sello original registrado de estructuras, cálculo estructural, y estudio de suelos si correspondiere.
- a) 6 Factibilidades de suministro servicios públicos si correspondiere.
- a) 7 Un plano con sello original registrado de todo otro requisito para el registro que la Dirección General de Registro de Obras y Catastro exigiera (ejemplo: sala de máquinas, incendio, compromiso eléctrico, ascensores).
- a) 8 Cartel de Obra visado por el Consejo correspondiente.

b) CARPETA N° 2: Construcción.


DR. CLAUDIO NIÑO
DIRECTOR

INSTITUTO DE VIVIENDA DE LA CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES


Ing. ROBERTO ADELBAUM
Presidente
ING. EDUARDO RAUL PETRINI
Director
INSTITUTO DE VIVIENDA DE LA CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES
ING. NERIVAN PEREZ
DIRECTOR
INSTITUTO DE VIVIENDA DE LA CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES

- b) 1 Fotocopia certificada, u original con fotocopia para la correspondiente certificación administrativa, del Documento Nacional de Identidad y matrícula habilitante del Profesional responsable de la construcción.
- b) 2 De corresponder, original, u original con fotocopia para su certificación administrativa, del contrato suscripto con el Profesional encargado de la Seguridad e Higiene y certificación expedida por la Superintendencia de Seguridad y Riesgos de Trabajo.
- b) 3 Carpeta de plan de trabajo presentada ante la compañía aseguradora elegida y sellada.
- b) 4 De resultar procedente, copia de la primera hoja del libro de Órdenes de Servicio entre la Organización y la Empresa Contratista.
- b) 5 Copia certificada, u original con fotocopia para su certificación administrativa, de la primera hoja del Libro de Seguridad e Higiene.

La Organización se obliga a comunicar cualquier cambio en el contenido de la documentación adjuntada, como por ejemplo modificaciones y altas del personal denunciado, cambios de responsable en materia de Seguridad e Higiene, etc.

c) CARPETA N° 3: Documentación de Obra. Firma de la Organización.

Una vez presentada la Carpeta 1, en el término de veinte (20) días hábiles, la Organización deberá cumplimentar la documentación de obra que deberá ser presentada en copia y en las escalas necesarias para la ejecución de las obras refrendadas en original por la Organización y el Director de Obra. Debe contener, como mínimo, los siguientes requisitos:

- c) 1 Replanteos de mampostería, cortes y vistas.- Escala 1:50.
- c) 2 Replanteos de hormigón y/o cubiertas.- Escala 1:50.
- c) 3 Instalación Eléctrica.- Escala 1:50.
- c) 4 Instalación Sanitaria.- Escala 1:50.
- c) 5 Instalación de Gas.- Escala 1:50.
- c) 6 Planilla de Locales.
- c) 7 Planilla de Carpinterías.- Escala 1:50.
- c) 8 Planos de Carpintería.- Detalles 1:1 / 1:2.
- c) 9 Planos de detalles, escaleras, baños, cocinas, etc.- Escala 1:20.
- c) 10 Detalles constructivos: 1:50 / 1:10 (de encuentros de elementos exteriores).
- c) 11 Análisis de precios. Cómputos.
- c) 12 Presupuesto.
- c) 13 Plan de trabajos para el plazo de obra.
- c) 14 Curva de inversión.
- c) 15 Especificaciones técnicas: materiales y método constructivo.
- c) 16 Planillas de medición y certificación en formato Excel según el modelo que se proveerá.
- c) 17 Memoria descriptiva.

Capítulo IV.

De la presentación del Proyecto Social.

Artículo 35º: Conjuntamente con la presentación de la Carpeta 3 citada en el artículo precedente, el profesional social del equipo técnico deberá presentar el Proyecto



ES COPIA

INSTITUTO DE VIVIENDA

DE LA CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES

LEVEN SUSANA BUSALE
SUBGERENTE
SUBDIRECCION GRAL. ADMINISTRATIVA
INSTITUTO DE VIVIENDA
DE LA CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES

Social de acuerdo con la guía que oportunamente será entregad por el Área Social del "Programa", cuyos contenido mínimos deberán ser:

1. Diagnóstico social (dinámica grupal).
2. Objetivos: general y específicos.
3. Actividades.
4. Indicadores.
5. Cronograma.
6. Certificación de actividades.

Capítulo V.

De los anticipos financieros.

Artículo 36º: Obtenida la factibilidad técnico-económica correspondiente, la Organización podrá solicitar el anticipo financiero previsto en el artículo 10º de la Ley Nº 964, el que deberá guardar conformidad con lo previsto tanto en el Plan de Trabajo como en la Curva de Inversión. El Instituto de Vivienda podrá otorgar el anticipo financiero solicitado teniendo en cuenta la necesidad operativa del proyecto y en caso de presentarse situaciones distorsivas, tanto físicas como financieras, quedará facultado a resolver en virtud de lo establecido en el artículo 11º de la Ley Nº 964.

Artículo 37º: A los efectos del giro de los fondos correspondientes por parte del Instituto de Vivienda de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la Organización beneficiaria deberá proceder a la apertura de una cuenta en una entidad bancaria.

Capítulo VI.

De las certificaciones.

Artículo 38º: El Instituto de Vivienda descontará de las certificaciones de la Organización la parte proporcional de los anticipos correspondientes al avance físico de obra certificado. Asimismo, deberá presentar constancia del informe del Profesional Verificador de Obra de la Dirección General de Registro de Obras y Catastro.

Artículo 39º: La Organización presentará los certificados correspondientes al cumplimiento de cada una de las tareas previstas en el Proyecto en forma mensual, monto que será descontado del total del crédito asignado, como así también se procederá a la liquidación de los honorarios Profesionales correspondientes al Equipo Técnico.

Artículo 40º: El Instituto de Vivienda procederá a efectuar las certificaciones correspondientes previa verificación del cumplimiento de lo estipulado en el Plan de Trabajo, Curva de Inversión y Cronograma de las Actividades Sociales.

Artículo 41º: El Instituto de Vivienda podrá, en cualquier etapa del desarrollo del proyecto socio-constructivo y de considerarlo necesario, mediante censos o cualquier otro instrumento que considere pertinente, verificar tanto cualitativa como cuantitativamente la composición de la Organización.


DR. CLAUDIO MICIO
DIRECTOR

INSTITUTO DE VIVIENDA DE LA CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES


EDUARDO RAUL PETRONI
Director
Ing. ROBERTO APELBAUM
Presidente
INSTITUTO DE VIVIENDA DE LA CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES
NERNAN PEREZ
DIRECTOR
INSTITUTO DE VIVIENDA DE LA CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES
REGLAMENTO LEY N° 341700 - Página 17



ES COPIA

CARMEN SUSANA BUSALE
SUBGERENTE
SUBGGIA COORD GRAL. ADMINISTRATIVA
INSTITUTO DE VIVIENDA
DE LA CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES

Título V.

Capítulo I.

De los incumplimientos.

Artículo 42º: En caso que el Instituto de Vivienda verifique, a través de las inspecciones llevadas a cabo en la ejecución del Proyecto, que la Organización, incurriere por causas que le fueren imputables, en incumplimiento total o parcial de las metas comprometidas, deberá implementarse el siguiente procedimiento:

- a) Deberá darse intervención a la Comisión de Control, Evaluación y Seguimiento (CCES), la que evaluará las causas que produjeron la demora y/o incumplimiento, proponiendo las posibles alternativas que garanticen el principio de conservación del emprendimiento y continuidad de la obra por parte de la Organización.
- b) Dicho informe será comunicado fehacientemente a la Organización a fin que efectúe su descargo dentro del plazo de quince (15) días hábiles de notificada. Formulado el descargo, o vencido el plazo para hacerlo, la Comisión de Control, Evaluación y Seguimiento (CCES) emitirá su dictamen.
- c) Producido el dictamen, el Instituto de Vivienda, deberá dictar la correspondiente resolución mediante la cual se aplicará alguna de las siguientes alternativas:
 1. Suspensión de los pagos de las certificaciones de obra en curso.
 2. Asunción por parte del Instituto de Vivienda, previo inventario, de la posesión del inmueble para continuar la obra por administración o por terceros hasta su culminación. Una vez finalizada la obra, se notificará fehacientemente a la Organización a efectos de que dentro del plazo de diez (10) días tome posesión del inmueble, reasumiendo las obligaciones pendientes.
 3. A solicitud de la Organización, podrá darse por cancelado el crédito otorgado oportunamente. En este supuesto, la Organización queda obligada al inmediato desalojo del inmueble, haciendo entrega de la obra al Instituto de Vivienda y/o a la Organización que esta designe, previa absorción de los asociados correspondientes a la Organización por la nueva adjudicataria.
 4. Se dará idéntico procedimiento según lo establecido en el apartado 1 si se verificara que la Organización no diera comienzo a las obras dentro de los quince (15) días de obtenida la factibilidad técnico-económica prevista en el artículo 36º, o de otorgados los anticipos financieros, en caso de que los hubiere solicitado.

Título VI.

Capítulo I.

De la nómina definitiva de beneficiarios.

Artículo 43º: Conjuntamente con la presentación de la anteúltima certificación de obra, la Organización deberá comunicar al Instituto de Vivienda la nómina definitiva de los beneficiarios de cada una de las viviendas y la respectiva asignación de las unidades

GERENCIA GENERAL
ES COPIA 25
IVC

CARMEN SUSANA BUSALE
SUBGERENTE
SUBGERENCIA COORD. GRAL. ADMINISTRATIVA
INSTITUTO DE VIVIENDA
DE LA CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES

INSTITUTO DE VIVIENDA

DE LA CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES

funcionales. El Instituto de Vivienda deberá verificar el cumplimiento de la totalidad de los requisitos exigidos en esta operatoria por parte de todos los beneficiarios, debiendo requerir la documentación que considere pertinente y la actualización de la información obrante en el expediente, notificando a la Organización las observaciones que surgieran a fin de proceder a su rectificación. En el supuesto último mencionado, la Organización deberá cumplimentar lo solicitado dentro de los diez (10) días hábiles de notificada. En caso de incumplimiento, el Instituto de Vivienda, completará la nómina definitiva de beneficiarios a través de la Comisión de Control, Evaluación y Seguimiento (CCES).

Capítulo II. De los reemplazos.

Artículo 44º: Desde el momento de la presentación de la solicitud de crédito y hasta el momento previsto en el artículo anterior, la Organización podrá proceder al reemplazo de hasta un treinta (30) por ciento del número de beneficiarios originalmente propuesto. A los efectos del cómputo del porcentaje establecido precedentemente, no será considerado reemplazo aquel que se produzca como consecuencia del fallecimiento del beneficiario propuesto originalmente o de su reemplazante.

Artículo 45º: Conjuntamente con la nómina definitiva de beneficiarios, de corresponder, la Organización deberá acreditar la conformidad de los preadjudicatarios para asumir la calidad de deudores hipotecarios del Instituto de Vivienda por los porcentuales establecidos en el Reglamento de Copropiedad y Administración, mediante escrito certificado por escribano público o autoridad administrativa, conforme el modelo que al efecto elaborará la Gerencia de Asuntos Jurídicos del Instituto de Vivienda dentro de los diez (10) días hábiles de la fecha de entrada en vigencia de la presente.

Capítulo III. De la subdivisión del inmueble en unidades funcionales.

Artículo 46º: Dentro de los cinco (5) días hábiles de aprobada la nómina definitiva de beneficiarios, la Organización deberá proceder a iniciar las tramitaciones tendientes a la subdivisión de las unidades funcionales de conformidad con las previsiones de la Ley N° 13.512 para lo cual deberá proponer al profesional que será contratado a tal fin. En caso de incumplimiento por parte de la Organización de lo establecido en el presente artículo, el Instituto de Vivienda procederá, a través de la Gerencia Técnica, a efectuar la mencionada subdivisión. Los costos y gastos que ello demandare estarán a cargo del Instituto de Vivienda en su totalidad.

Título VII. Capítulo I. Del otorgamiento de los créditos individuales y de la cancelación del crédito colectivo.

EDUARDO RAUL PETRINI
Director
INSTITUTO DE VIVIENDA DE LA
CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES

DR. CLAUDIO NIÑO
DIRECTOR

Ing. ROBERTO PELBAUM
Presidente
INSTITUTO DE VIVIENDA DE LA
CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES

Lic. REYNAN PEREZ
DIRECTOR
INSTITUTO DE VIVIENDA DE LA
CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES



CARMEN SUSANA BUSALE
SUBGERENTE
SUBDIRECCION COORD. GRAL. ADMINISTRATIVA
INSTITUTO DE VIVIENDA
DE LA CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES

Artículo 47º: Cumplido lo establecido en el artículo anterior, se podrán otorgar las escrituras traslativas de dominio a cada uno de los adjudicatarios mediante las cuales se trasladará el monto de la hipoteca constituida sobre el terreno y el monto correspondiente a la Asistencia Financiera brindada por el Instituto de Vivienda a cada una de las unidades adjudicadas en la proporción que corresponda, según el Reglamento de Copropiedad y Administración, cancelándose el crédito oportunamente solicitado por la Organización.

La totalidad de las tramitaciones para perfeccionar las escrituras a favor de cada uno de los adjudicatarios así como los costos y/o gastos que ello demandare, estarán a cargo del Instituto de Vivienda en su totalidad.

Título VIII.

Capítulo I.

De la amortización de las cuotas del crédito.

Artículo 48º: El pago de las cuotas establecidas para cada unidad funcional comenzará a ser abonado por cada adjudicatario a partir del mes siguiente al de celebración de la escritura hipotecaria y dentro de los primeros diez (10) días hábiles de cada mes en curso.

La cancelación del crédito hipotecario se efectuara en hasta trescientas sesenta (360) cuotas mensuales, iguales y consecutivas.

Disposiciones Generales.

Artículo 49º: En caso de incumplimiento de cualquiera de las cargas previstas en el presente reglamento en cabeza del solicitante, éste será intimado a subsanar los defectos o a cumplir con las cargas correspondientes dentro del plazo de diez (10) días, bajo apercibimiento de aplicación de lo dispuesto en los artículos 21º y 22º inciso 9) del Decreto N° 1.510/GCBA/1997.

Artículo 50º: Serán de aplicación supletoria las previsiones contenidas en la Ley de Procedimientos Administrativos de la Ciudad de Buenos Aires.

Artículo 51º: A los efectos que correspondan, los solicitantes deben ajustar sus presentaciones conforme los formularios que al efecto diseñe el Instituto de Vivienda y que formarán parte del Manual de Procedimientos.



ES COPIA

INSTITUTO DE VIVIENDA

CARMEN SUSANA BUSALE
SUBGERENTE
SECRETARIA GENERAL ADMINISTRATIVA
INSTITUTO DE VIVIENDA
DE LA CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES

ANEXO III

REGISTRO PÚBLICO DE PROFESIONALES Y EQUIPOS TÉCNICOS.

Artículo 1º: Implementase en el ámbito de la Comisión de Control, Evaluación y Seguimiento creada por el artículo 10º de la Ley N° 341 el Registro de Profesionales y Equipos Técnicos. La inscripción y permanencia de los Profesionales en el Registro citado es condición esencial para el otorgamiento del crédito.

Artículo 2º: A los efectos de su inscripción en el Registro, los Profesionales y/o Técnicos previstos en el artículo 8º de la Ley N° 341 deberán solicitar la misma mediante Nota dirigida al "Programa de Autogestión para la Vivienda", adjuntando la siguiente documentación:

- a) Curriculum Vitae, con especial mención de antecedentes profesionales en materia de proyectos de autogestión o cogestión, como todo otro dato que pudiera resultar relevante en el marco de esta operatoria.
- b) En caso de corresponder, matrícula habilitante vigente al momento de la inscripción.
- c) Copia del título profesional.
- d) Copia de Documento Nacional de Identidad.

En los supuestos establecidos en los incisos b), c) y d) la documentación deberá ser certificada en la Subgerencia de Coordinación General Administrativa del Instituto de Vivienda.

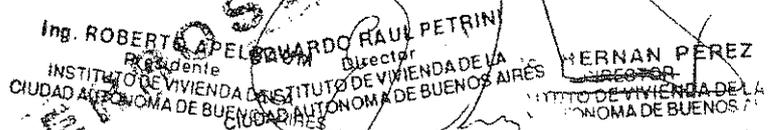
Artículo 3º: No podrán inscribirse o permanecer inscriptos en el Registro:

- a) Los Profesionales y/o Técnicos que mantengan vinculación laboral y/o profesional con el Instituto de Vivienda.
- b) Los profesionales y/o técnicos que se encuentren inhabilitados, concursados o fallidos.

Artículo 4º: La inscripción en el Registro implica la autorización para la formación de un legajo del Equipo Técnico o del Profesional y/o Técnico, donde constarán los antecedentes y las evaluaciones de desempeño en cada Proyecto en el que participen, lo cual estará a cargo de la Comisión de Control, Evaluación y Seguimiento (CCES). La inscripción en el presente Registro no implica la adquisición de derecho alguno.

Artículo 5º: La Comisión de Control, Evaluación y Seguimiento (CCES) debe indicar los Profesionales y/o Técnicos que pueden integrar el Registro y las Áreas en las cuales puede encuadrarse a cada uno de ellos (Social, Contable, Jurídica o de la Construcción); debiendo llevar la nómina actualizada de la totalidad de los Profesionales y/o Técnicos que integren el Registro. Asimismo, debe registrar la afectación del mismo a un Proyecto determinado, indicando el número de viviendas involucradas en aquél.


DR. CLAUDIO NIÑO
DIRECTOR


Ing. ROBERTO LAPEL Presidente
Ing. EDUARDO RAUL PETRINI Director
INSTITUTO DE VIVIENDA DE LA CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES
HERNAN PEREZ DIRECTOR
INSTITUTO DE VIVIENDA DE LA CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES

Artículo 6º: Los Profesionales del Área de la Construcción sólo podrán estar afectados a un máximo de tres (3) Proyectos, siempre que la sumatoria de viviendas proyectadas no supere el número de cien (100).

Artículo 7º: Los Profesionales y/o Técnicos inscriptos serán pasibles de las sanciones que se detallan a continuación por incumplimiento de sus obligaciones:

- a) Apercibimiento.
- b) Suspensión por el término de hasta treinta (30) días.
- c) Exclusión del Registro Público de Profesionales y Equipos Técnicos.

Artículo 8º: La sanción establecida en el inciso a) del artículo precedente resultará aplicable cuando se trate de incumplimientos que no afecten al Proyecto.

Artículo 9º: La sanción establecida en el inciso b) del artículo 7º resultará aplicable ante un incumplimiento de las obligaciones que hubiere afectado al Proyecto en forma tal que el perjuicio pudiera ser subsanado sin que ello significase alterar sustancialmente al mismo.

Artículo 10º: La sanción establecida en el inciso c) del artículo 7º resultará aplicable ante un incumplimiento de las obligaciones que hubieren afectado al Proyecto en forma tal que el perjuicio no pudiera ser subsanado sin alterar sustancialmente al mismo.

Artículo 11º: En todos los casos, la Comisión de Control, Evaluación y Seguimiento (CCES) debe analizar previamente los antecedentes del Profesional y/o Técnico, elaborando el correspondiente informe.

Artículo 12º: Para la aplicación de las sanciones establecidas en el artículo 7º serán requisitos indispensables los siguientes:

- a) Informe de la Comisión de Control, Evaluación y Seguimiento (CCES) indicado en el artículo precedente.
- b) Notificación fehaciente al Profesional y/o Técnico, otorgando un plazo de diez (10) días para que éste produzca el correspondiente descargo.
- c) Dictamen de la Gerencia de Asuntos Jurídicos del Instituto de Vivienda.

Artículo 13º: Cuando de los antecedentes resulte que la sanción a aplicar pueda ser de exclusión del Registro, y sin perjuicio de la prosecución del trámite tendiente a la aplicación de la sanción definitiva que correspondiere, los inscriptos podrán ser suspendidos preventivamente del Registro, si el Profesional y/o Técnico inscripto hubiera sido sancionado con distintas suspensiones cuyo cómputo acumule más de sesenta (60) días.

Artículo 14º: Para la aplicación de la medida establecida en el artículo precedente, serán requisitos indispensables los siguientes:

- a) Informe de la Comisión de Control, Evaluación y Seguimiento (CCES) indicado en el Artículo 11º, en el que deberá indicarse la procedencia de la medida.
- b) Dictamen de la Gerencia de Asuntos Jurídicos del Instituto de Vivienda.

GERENCIA GENERAL
29
FOLIO 57
IVC

INSTITUTO DE VIVIENDA

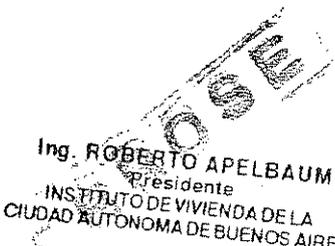
DE LA CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES

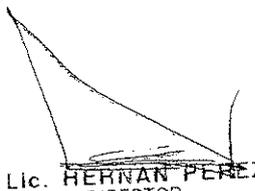
CARMEN SUSANA BUSALE
SUBGERENTE
SUGGIA COORD. GRAL. ADMINISTRATIVA
INSTITUTO DE VIVIENDA
CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES

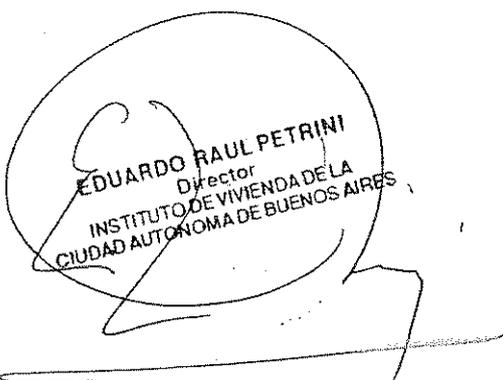
Artículo 15º: Las sanciones deben ser aplicadas por el Instituto de Vivienda. A los efectos de la determinación de la sanción deberán tomarse en cuenta los antecedentes del Profesional y/o Técnico, la conducta cometida en el caso particular, y la gravedad del perjuicio ocasionado a la Organización, a los beneficiarios, al Instituto de Vivienda, y/o al Proyecto en su conjunto.

Artículo 16º: Los Profesionales y/o Técnicos excluidos del Registro podrán solicitar su reinscripción cuando hubieren transcurrido cinco (5) años desde su exclusión. Los plazos determinados deben ser computados a partir de la fecha en que haya quedado firme el acto administrativo que dispuso la exclusión del Registro.


DR. CLAUDIO NIÑO
DIRECTOR
INSTITUTO DE VIVIENDA DE LA CIUDAD
AUTONOMA DE BUENOS AIRES


Ing. ROBERTO APELBAUM
Presidente
INSTITUTO DE VIVIENDA DE LA
CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES


Lic. HERNAN PEREZ
DIRECTOR
INSTITUTO DE VIVIENDA DE LA
CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES


EDUARDO RAUL PETRINI
Director
INSTITUTO DE VIVIENDA DE LA
CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES

DOCUMENTOS DE ORGANIZACIONES SOCIALES

- Documento ECCA - Espacio de Coordinación de Cooperativas Autogestionarias
- Documento Espacio MTV - MOI - MTL

ECCA Espacio de Coordinación de Cooperativas Autogestionarias

Integrado por:

MOI (CTA) Movimiento de Ocupantes e Inquilinos – POLO OBRERO – FECOVISO Federación de Cooperativas Solidarias– Delegados de la Ex AU3– MTD Frente Darío Santillán - Cooperativas: Asamblea Congreso , Compartir Vecinos, San Bernardo Abad, Luz de Esperanza, Emergencia, etc. Nexus ETI, Sedeca, CCC Centro Cultural de la Cooperación - y otras Cooperativas en proc, de incorporación

Sab. 24 de junio 2006

A -

PROPUESTAS COYUNTURALES INMEDIATAS SOBRE EL FUNCIONAMIENTO DE LAS LEYES 341 Y MOD. 964

A I- PUNTOS GENERALES

1- Sobre Recuperación de la Historia de la Ley 341/00 y modificatoria.964/02 en el sentido de la PARTICIPACIÓN protagónica de las Organizaciones Autogestionarias.

La ley 341 es un producto de la lucha y propuestas del movimiento popular; no así su Reglamentación, elaborada a espaldas de nuestras organizaciones.

Consecuentemente

El ECCA- Espacio de Coordinación de Cooperativas Autogestionarias exige - paralelamente a la inmediata reapertura del PAV; a las correspondientes y adecuadas asignaciones financieras; y a la transformación inmediata de la obstaculizadora y desalentadora Reglamentación elaborada a espaldas de las organizaciones que generaron la Ley - la instalación y funcionamiento sistemático y regular de la Comisión de Seguimiento y Control con la participación permanente de nuestras organizaciones de base .

Paralela y consecuentemente, requerimos la inmediata puesta a disposición de nuestras organizaciones, de toda la información concerniente al proceso de ejecución del Programa llevado a cabo por la gestión del IVC desde el año 2002 a la fecha.

2- Asignación Presupuestaria YA.

a) Para el 2do. Semestre del 2006:

Rechazar la supuesta inexistencia presupuestaria dado, entre otros aspectos, la pública existencia de superávit fiscal en el Presupuesto del GCABA.

Exigir asignación financiera suficiente, destinada básicamente a compra de inmuebles; a certificaciones de las obras en ejecución; y al pago de honorarios profesionales.

Poner a disposición y relevar la información desde el sentido del Punto Anterior - Participación Orgánica de las Organizaciones, estructurando la Comisión de Seguimiento prevista por la Ley - a los efectos de tener absoluta claridad respecto a las demandas que permitan definir el dimensionamiento financiero del Presupuesto, tanto para el presente 2do. semestre del 2006, como así también para los requerimientos a plantear para el Ejercicio 2007 .

b) Trabajo regular y sistemático con la participación de las organizaciones para prever una asignación presupuestaria para el año 2007 adecuada a las necesidades de las cooperativas en una perspectiva de crecimiento de las políticas autogestionarias.

Tener presente que el Ejecutivo va a comenzar ya a elaborar su proyecto, proyecto que luego pasará al legislativo para su tratamiento, ajustes y aprobación.

3- Sobre Formas de Propiedad

Ni las cooperativas ni el Cooperativismo son “formas transitorias” sino que, *para muchas de nuestras familias y organizaciones, significan la construcción cotidiana de una nueva cultura, de una nueva forma de vida. Cultura y forma de vida que fortalece al colectivo en un sentido de resistencia y de transformación de la sociedad capitalista* donde el mercado el valor de cambio, la mercancía y el lucro, son los únicos objetivos de los sectores concentrados de la economía; sectores responsables del empobrecimiento de nuestros pueblos y de su expulsión de las ciudades.

Desde éste enmarque entendemos que **la Propiedad Cooperativa es un sostén central de los procesos cooperativos autogestionarios y garante efectivo de la seguridad de la tenencia, consolidando consecuentemente tanto el propio Derecho a la Ciudad como el Derecho a la Vivienda.**

En tanto tal, *debe estar el sujeto beneficiario colectivo explícitamente instalado en la Ley del IVC así como en la Reglamentación correspondiente de las leyes 341 y modificatoria 964, en consonancia con las previsiones de la Ley Nacional de Cooperativas, constituyéndose en una de las opciones conjuntamente con el tradicional sujeto beneficiario individual, opciones ambas 2, a ser analizadas y acordadas democráticamente por los asociados de nuestras organizaciones cooperativas.*

4- Sobre la gestión burocrática del IVC en relación al funcionamiento del PAV

Que deje de ser una especie de “hall de entrada” de expdtes. resueltos en muchas de sus instancias fuera del propio ámbito del IVC, en otras áreas del GCABA .

Utilización de las capacidades profesionales instaladas en sus gerencias y programas, minimizando al máximo las derivaciones a otras áreas del GCABA y potenciando sus competencias.

A II- MODIFICACION DE LA REGLAMENTACION DE LA 341

Amén de las 4 puntualizaciones generales anteriores, exigimos:

1- Libre e Irrestricada Inscripción en el Registro del IVC

No debe existir absolutamente ningún tipo de restricción para la inscripción de los denominados “beneficiarios”-aunque la individualización implica un desconocimiento del IVC del carácter colectivo de la operatoria, destinatario real de la misma-, y mucho menos de carácter vinculados al nivel de ingresos.

Estos son los realizados en declaración jurada por los grupos familiares, sin ningún tipo de umbrales mínimos exigibles.

2- Apertura Inmediata del arbitrario y/o ilegal cierre por parte del IVC del Programa de Autogestión de Vivienda – PAV.

Exigimos la inmediata y pública reapertura del PAV - Programa de Autogestión de la Vivienda.

3- Sobre la Realización de los Talleres

Proponemos que los Talleres sean programados y ejecutados por nuestras propias Organizaciones con contenidos y metodologías devenidos de nuestras experiencias y procesos reflexivos, asentados en tanto en nuestras propias prácticas como en las realizadas por organizaciones latinoamericanas hermanas desde hace más de 3 décadas.

4- Sobre la Compra de Inmuebles (terrenos y/o edificios)

4a- *Sobre análisis de la factibilidad proyectual:*

Sin derivar a ningún otro ámbito institucional (es decir, sin requerir visado previo de la DGFOC), las propias áreas del IVC - áreas a designar – analizarán la factibilidad de un Anteproyecto Preliminar a ser presentado por los equipos profesionales de cada organización social.

Obran como antecedentes de éste procedimiento, la compra por parte del IVC de Coop. La Fábrica en dic. del 2001(CMV gestión Jozami); y los inmuebles comprados en gestión de negocios (IVC gestión Selzer) para Coop. El Molino, La Lechería, Emergencia, etc., durante el 2002.

4b- *Sobre Tasaciones de los Inmuebles:*

Que áreas del propio IVC designadas a tales efectos, realicen en plazos que no deben superar en ningún caso los 30 días, las tasaciones correspondientes.

Complementaria y/o alternativamente, deberán existir- saliendo de la ineficiente o escasa capacidad operativa del Bco. Ciudad - un pool de instituciones con capacidad de realizar las tasaciones, cumplimentando las mismas en no más del plazo anteriormente explicitado.

4c- *Sobre Financiación de los Inmuebles:*

En el marco del actual contexto de absoluto descontrol y carencia de intervención por parte del Estado para regular el estallido desmedido de los valores del suelo urbano, sus inmuebles y locaciones - librados en forma absoluta a la voracidad del capital financiero inmobiliario – **es absolutamente necesario dar cumplimiento a lo planteado en el articulado de la Ley 341 en el sentido de subsidiar dicho valor, para factibilizar el avance y desarrollo de la Operatoria Autogestionaria.**

En tal comprensión, **requerimos como propuesta significativa en la actual coyuntura de funcionamiento del mercado del suelo, que el IVC subsidie la diferencia entre el valor unitario de mercado y el valor unitario que entendemos de incidencia razonable respecto al monto unitario total de financiación.**

5- Sobre Inicios de las Obras

Requerimos que **para iniciar la ejecución de las obras**, les quepa a las cooperativas y sus equipos profesionales, exactamente las mismas exigencias que les caben a cualquier obra privada realizada en ámbitos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a saber:

Tener los Planos Municipales Aprobados, incorporando a los mismos un Plan de Obras e Inversiones

La elaboración en tiempo y forma de la documentación restante posterior es responsabilidad exclusiva del o los profesionales intervinientes.

6- Constitución de un Fondo de Transferencia Inmediata-FTI, garante de la Continuidad del Flujo Financiero y la consecuente Continuidad de la Ejecución de las Obras

Planteamos la **Constitución de un Fondo de Transferencia Inmediata-FTI** (no menor al 15% de la Partida Anual asignada para la ejecución del PAV) centralmente ***para destinarlo a la inmediata efectivización de los certificados***, una vez que éstos hayan sido verificados positivamente por el inspector/auditor correspondiente.

Este FTI, además de transformarse en garante de la continuidad de ejecución, podría transformarse en canal orgánico de diferentes demandas -hoy requeridas sin dicha organicidad pero de modo permanente y ante la carencia de respuestas en tales sentidos por parte del IVC, al Ministerio de Derechos Humanos y Sociales- a los efectos de dar respuestas a diferentes demandas puntuales, entre ellas:

señas o / y refuerzos de señas para la compra de inmuebles; eventualmente boletos de compra venta; costos de ensayos de suelos; imprevistos de obras; máquinas herramientas; conformación de paños; etc.

7- Sobre los Montos de Financiación

Para factibilizar en la actualidad el desarrollo del PAV, **el valor unitario de financiación debería hallarse hoy en u\$s 35.000.**

8- Sobre las Cuotas de Devolución

La devolución a iniciarse con posterioridad a la finalización de las obras – la organización de base podrá solicitar hasta 1 año de gracia para iniciar los reintegros – no podrá superar en ningún caso el 20% de los ingresos familiares, tomados los mismos en base al promedio de ingresos de los grupos familiares integrantes de la cooperativa.

9- Sobre el Sistema de Actualización

Construcción de una ecuación polinómica estructurada sobre la base de costos reales de mano de obra y materiales – no los desajustados índices del INDEC - desagregados en porcentaje correspondientes del 40% para mano de obra y el 60% para materiales.

En particular, las variables correspondientes a costos de materiales, deberá sintetizar con regularidad mensual un indicador emergente de la variación de costos del listado de los materiales que poseen incidencia significativa en la estructura de costos de la ejecución de las obras.

A III – PROGRAMAS COMPLEMENTARIOS

1- PVTs - Programas de Vivienda Transitoria

En el actual escenario de fuerte desarrollo de las constituciones cooperativas en la Ciudad de Buenos Aires enmarcadas o a enmarcarse en las Leyes 341 y modificatoria 964 (más de 150 grupos de familias en diferentes instancias de constitución colectivas); y por otra parte, escenario simultáneamente caracterizado por una descontrolada especulación inmobiliario respecto al suelo de la Ciudad disparándose desmedidamente los valores de inmuebles tanto en propiedad como en locación,

los PVTs se convierten en una de las herramientas contenedoras y factibilizadoras de la realización de procesos cooperativos.

Desde ésta apreciación - que no por plantearse en un plano coyuntural deja de marcar *la imperiosa y urgente necesidad de que el Estado intervenga de modo estructural priorizando el carácter social del suelo urbano* – valoramos el proceso que organizaciones como el MOI comenzaron en el año 1995 impulsando el desarrollo de éstos programas ; programas que a partir del año 2003 tuvieron sus primeras expresiones convenientes entre el GCABA y las organizaciones de base; y que en el año

2005 se institucionalizaron como Actividad Vivienda Transitoria en el seno de la ex Secretaría de Desarrollo Social, hoy Ministerio de Derechos Humanos y Sociales.

Marcamos hoy la necesidad de ensanchamiento de éstos Programas de Vivienda Transitoria, requiriéndose la apoyatura presupuestaria para que el mencionado Ministerio tenga la posibilidad de alquilar o comprar inmuebles a efectos de destinarlos a dicho Programa.

También marcamos que el GCABA a través del área que actualmente está manejando el PVT, debe requerir y apostar a las definiciones y caracterizaciones que las propias organizaciones de base realicen respecto a su propia gente, a su nivel de desarrollo organizacional; y no poner límites de ingreso que en realidad, obstaculizan el desarrollo de sus procesos organizacionales.

No acordamos, en el actual escenario de la Ciudad de Buenos Aires, con la exigencia de que para acceder al PVT, las organizaciones autogestionarias tengan que tener los inmuebles comprados.

El nivel organizacional lo definen las propias organizaciones autogestionarias, que para eso son tales; en todo caso, desde luego, caracterización verificable por las áreas pertinentes del GCABA.

2- Programas de Preobra

Los Programas de Preobra operan como garantes de la construcción cuantitativa y cualitativa de capacidades colectivas suficientes, para que las organizaciones autogestionarias se encuentren en condiciones ciertas de recibir, administrar y ejecutar autogestionariamente sus obras en el marco de las actuales leyes 341 y modif. 964.

Posibilitar mediante la asignación de subsidios por parte del GCABA complementados con contrapartes a acordar con las organizaciones autogestionarias –por ej. subsidios contemplados en el FTI -Fondo de Transferencia Inmediata- + ayuda mutua de los cooperativistas– la ejecución de un Plan de Preobra, es constituir y consolidar las capacidades organizativas, de administración y ejecución de las organizaciones de base; amén de operar como fuerte incentivo ante la visualización por parte de los socios de lo que serán sus tipologías habitacionales (en el caso de que el Programa de Preobra esté apoyado en la construcción de alguna de dichas tipologías habitacionales).

3- Programas de Conformación de Banco de Máquinas-Herramientas

Los costos de las obras en la Ciudad de Buenos Aires y lo ajustado de la financiación inherente al PAV Programa de Autogestión de la Vivienda, complejiza altamente la posibilidad de que las propias organizaciones autogestionarias dispongan del capital suficiente, para equiparse en términos de la incorporación de máquinas y herramientas.

Disponer de un recurso a esos efectos, devenidos y contemplados en el dimensionamiento del FTI -Fondo de Transferencia Inmediata-, vehicularía dichas disponibilidades; posibilitando e incentivando las propias capacidades de ejecución así como la generación de empleo en el seno de las organizaciones cooperativas autogestionarias. Es claro que esta generación de empleo, se traducirá obviamente en fortalecimiento de las propias capacidades y potencialidades las mencionadas organizaciones.

4- Programas de Capacitación-Formación e Investigación

En el proceso de conformación de las cooperativas autogestionarias, el desarrollo de instancias de capacitación y formación se constituyen en demandas permanentes y necesarias por parte de las familias que procesadamente se van transitando dichos caminos.

Varias de las Organizaciones que tienen prácticas en éstos procesos desde hace ya algunos años, han construido su propio capital reflexivo, poseyendo nítidas condiciones y capacidades para diseñar e implementar procesos de formación que al tiempo que dan mayor sostenibilidad a sus

propios procesos, posibilitan mediante acciones sistemáticas de transferencia, proyectar las propuestas autogestionarias a otros escenarios territoriales.

La Escuela de Autogestión del Hábitat, es una propuesta en construcción, de dimensión local y proyección nacional y latinoamericana.

La Producción de Investigación apoyada en la construcción de equipos interdisciplinarios que sistematicen las prácticas realizadas; identifiquen los enfoques diferenciales entre las propias organizaciones de base y colectivos profesionales de apoyo ; así como el análisis referencial y comparativo respecto a los contextos en el que se vienen aplicando las políticas autogestionarias - sean éstos locales, provinciales, nacionales o latinoamericanos— pueden y deben constituirse en capital teórico invaluable para fortalecer propuestas que en tanto están apoyadas en la construcción de sujetos colectivos motorizadores de la PSH producción social de hábitat, tienen una significación de altísimo valor en tanto conlleva de fondo construcción de humanidad.

Articular en éste proceso productivo de conocimientos, a los integrantes de las organizaciones autogestionarias con ámbitos de las áreas pertinentes del GCABA y muy especialmente, con los espacios académicos específicos, posibilitará generar una síntesis productiva enriquecida a través de una intervención multi-actoral.

26 de Julio 2010

*Construyamos Una Ciudad Democrática,
Sin Expulsores Ni Expulsados*

Documento
MVT/Espacio 341 – MTL CTA – MOI CTA

SI

Al efectivo funcionamiento de la Ley 341.

SI

*Al Cumplimiento Constitucional Del Desarrollo de Políticas
Autogestionarias*

NO

Al Paro de las Obras Cooperativas

SI

A los terrenos del IVC para las cooperativas enmarcadas en la Ley 341.

Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
(Sancionada el 10 de octubre de 1996)

CAPITULO QUINTO
HABITAT

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 bajos 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.

Ley 341

(Buenos Aires, 24 de febrero de 2000)

Artículo 1º.- El Poder Ejecutivo, a través de la Comisión Municipal de la Vivienda, instrumentará políticas de acceso a vivienda para uso exclusivo y permanente de hogares de escasos recursos en situación crítica habitacional, asumidos como destinatarios individuales o incorporadas en **procesos de organización colectiva** verificables, a través de cooperativas, mutuales o asociaciones civiles sin fines de lucro, mediante subsidios o créditos con garantía hipotecaria.

Frente a un escenario político desde el cual:

- Se desconoce el Derecho a una Vivienda Digna y a un Hábitat Adecuado y no se da prioridad a las personas de los sectores de pobreza crítica y con necesidades especiales de bajos recursos.

- No se da la mínima señal de recuperación de los inmuebles ociosos.
- Se desconoce la promoción de los Planes Autogestionados.
- No se definen intervenciones de recuperación de viviendas precarias ni se avanza en procesos de regularización dominial.
- Se impulsan lógicas inmobiliarias que definen procesos de expulsión y no de radicación.
- No se regulan los alojamientos temporarios ni se excluyen a los que encubren locaciones.
- Se generan acciones represivas de desalojo, exponencial e inhumanamente crecientes.
- Se neutraliza la existencia cierta del Banco de Inmuebles previsto en la ley de creación del IVC y su constitucional direccionamiento hacia los sectores populares de demanda crítica de hábitat.
- Se desfinancian las asignaciones presupuestarias que permitirían cumplir con los derechos constitucionales.
- Se congelan los procesos autogestionarios no empresariales expresados en los contenidos esenciales de las leyes 341/2000 y su modificatoria 964/2003.

En este escenario político, las organizaciones de hábitat popular que integramos el Espacio MVT – MTL CTA y MOI CTA, vemos y padecemos cotidianamente con nuestras familias:

- El congelamiento de nuestras obras.
- La imposibilidad, por decisión política, del inicio de las mismas en predios ya comprados.
- El no acceso a terrenos, por parte de compañeros y compañeras que desde el seno de sus familias, hace años, intentan construir cooperativamente sus viviendas, concretando así nuestros derechos constitucionales.

Esta crítica situación tiene expresión concreta en la grave desfinanciación de nuestros emprendimientos de hábitat, que se manifiesta en:

- La reducción presupuestaria del IVC en el actual Ejercicio 2010, en relación al que ya fuera crítico Ejercicio 2009.
- La Sub ejecución del actual Ejercicio, que agrava aún más el cuadro.
- El Desajuste negativo de la asignación por vivienda respecto a su costo real de producción.
- La Aplicación de Índices de “desactualización” no adecuados a la realidad.
- La extensión distorsiva del tiempo de efectivización de los certificados de obra.

Frente a ésta caracterización,

I- Exigimos al IVC-CABA:

1- Cumplimentación Presupuestaria del ínfimo piso asignado para la Ley 341 en el actual Ejercicio 2010 y, a la fecha, significativamente subejecutado.

Planteamos, para el segundo semestre, la restitución del exiguo Monto de **\$ 68.190.000**

2- Inmediata definición y asignación de un Fondo de Reactivación que permita la reiniciación de las obras paradas a causa de la desfinanciación y la desactualización.

Planteamos la asignación inmediata de un Monto de **\$ 6.000.000**

3- Determinación de un Valor de Producción Unitario (\$/m²) aplicable a superficies estándar según tipologías habitacionales.

Planteamos un monto unitario de **\$ 2.800/m²** (no incluye IVA ni asistencia profesional interdisciplinaria)

4- Definición y aplicación de un Índice de Actualización que sea tal.

Para su elaboración, planteamos la articulación de nuestros equipos profesionales con el PAV, el CEDEM u otro ámbito institucional pertinente.

5- Implementación de un Sistema de Descuento de Certificados que posibilite la inmediata efectivización de los montos correspondientes a la certificación auditada.

Planteamos que el Banco de la Ciudad sea el órgano ejecutor de este necesario instrumento a través de un acuerdo/convenio con el IVC, sin costos para el movimiento cooperativo.

6- Cumplir con la Constitución de la Ciudad, financiando el **Hábitat. Incluir la financiación de equipamientos comunitarios** –sin casa colectiva, no existe casa individual-, **equipamientos productivos y áreas para estacionamiento.**

7- Considerar en los montos de financiación el plus valor que surge a partir de identificar condiciones especialmente críticas de suelo y los consecuentes sobrecostos de sus fundaciones; así como el costo de las porterías, en el caso de que las cooperativas las entiendan necesarias.

8- En relación a la estratégica **temática del suelo**, acordamos:

8a- La **no venta** por parte del gobierno de la CABA del patrimonio estatal prioritario para resolver las problemáticas críticas de nuestro pueblo. Cumplir con la Constitución.

8b- La restitución de los **terrenos** en manos del IVC, en cualquiera de sus programas, a las **cooperativas enmarcadas en la Ley 341**. Priorizar aquellas que han perdido operaciones por responsabilidad de los procedimientos del IVC.

8c- Implementar el Banco de Inmuebles previsto en el marco de la Ley 1.251, integrando de manera explícita y formal los provenientes de la operatoria 341, la implementación de la 525; los devenidos del Recup Boca y otros, que deberán ser claramente identificados para destinarlos a resolver la problemática de hábitat de nuestras familias.

8d- Avanzar en la elaboración e implementación de políticas que intervengan en la lógica inmobiliaria del suelo urbano y dirijan su utilización hacia los sectores en condiciones de demanda crítica.

II- En Ámbitos de la Legislatura de la CABA

1- Profundización de las Leyes 341/2000 y su modificatoria 964/2003 hacia una Ley de Producción Autogestionaria de Hábitat.

Las organizaciones de hábitat popular que integramos el **Espacio Autogestionario MVT/341 – MTL CTA –MOI CTA**, estamos construyendo en la Legislatura una Mesa de Trabajo con su Comisión de Vivienda - en la perspectiva de involucrar a las Comisiones de Producción y Legislación Laboral – para profundizar las Leyes 341 / 2000 y su modificatoria 964 / 2003.

Estamos **construyendo un proceso** – hoy marcado por la visita de los días 6 y 7 de agosto, a FUCVAM-Montevideo y la realización de un Seminario sobre Políticas Autogestionarias **que culmine en la redacción, aprobación e implementación de una Ley de Producción Autogestionaria de Hábitat.**

Esta nueva ley, con eje en las 3 palabras que le dan título y sentido – Producción, Autogestión y Hábitat- deberá ser explícita en:

- **El carácter Autogestionario de la Producción** creando las condiciones, mecanismos e instrumentos para instalar a las cooperativas como productoras de su hábitat y no como intermediarias de la ejecución empresarial.
- **La Noción integradora de Hábitat**, inclusiva de los equipamientos comunitarios y productivos.
- **La Creación de un Fondo Autogestionario de Hábitat** Específico sustentado en concepciones tributarias progresivas donde “los que más tienen más aportan; los que menos tienen menos aportan; y los que nada tienen nada aportan.”
- **La Materialización del Banco de Inmuebles**, partiendo del relevamiento público y visible del patrimonio inmobiliario estatal existente, para sostener las operatorias emergentes de la presente Ley.

- *El carácter Codecisorio de la Participación* de las organizaciones de hábitat, ratificando la concepción participativa que atraviesa y caracteriza la Constitución de la CABA.
- *El Fortalecimiento y Democratización del Órgano de Aplicación* de la presente Ley de Producción Autogestionaria de Hábitat, incluyendo instancias de aporte y participación de sus áreas y equipos de trabajo.
- *La Conformación en el IVC de Centrales de Suministro de Materiales y Provisión de Máquinas-Herramientas* para apoyar los procesos de producción autogestionaria.

2- Sobre Acciones y Propuestas de Mejoramiento.

Entendemos que la Mesa de Trabajo en la Legislatura también debe aportar a la construcción de acciones de mejoramiento de la implementación de las políticas de hábitat popular como:

- La posibilidad de proponer una Ley modificatoria de la 341/2000 y 964/2003 que incorpore: i) el Valor Unitario de Producción con su correlato de aplicación en estándares de superficies según tipologías habitacionales ii) el Índice de Actualización y iii) el Sistema de Descuento de Certificados
- La inclusión de los predios comprados en el marco de la operatoria 525 a la Operatoria Autogestionaria, hoy expresada en las leyes 341/2000 y 964/2003.
- La Inclusión de la Propiedad Colectiva en la Ley 1251

III- Acciones ante Ámbitos Nacionales

El **Espacio MVT/341 – MTL CTA – MOI CTA** plantea:

Generar un ámbito de interlocución con el Ministerio de Planificación que tenga como punto inicial clarificar los compromisos y factibilidades de financiación asumidos por Nación mediante el Plan Federal ante un sector del escenario cooperativo de la 341.

Generar un ámbito de interlocución para avanzar en la puesta en común de los objetivos más estratégicos hacia la creación de un Marco Nacional Autogestionario.

A estos efectos, evaluar la posibilidad de definir un modo de participar en los ámbitos legislativos nacionales que vienen transitando procesos de elaboración hacia leyes marcos de hábitat popular.

Por MVT/Espacio 341
Raúl Chávez

Por MTL CTA
Carmen Cirano

Por MOI CTA
Néstor Jeifetz