



FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES

ÁREA DE ESTADO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

**Tesis para optar por el Título de Magister en Políticas públicas y
Desarrollo**

**El Programa de Autogestión para la Vivienda y el acceso
participativo a la vivienda en la Ciudad Autónoma de
Buenos Aires (2000 – 2018)**

Tesista: Lic. Alejandro Lorences

Directora de tesis: Dra. María Mercedes Di Virgilio

Lugar y fecha: Buenos Aires, agosto 2021

RESUMEN

El Programa de Autogestión para la Vivienda (PAV), creado en el marco de la Ley 341, sancionada en el año 2000 por la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), es producto del proceso de lucha desplegado por diversos actores de escasos recursos y en situación de emergencia socio residencial que adoptaron la autogestión como estrategia para la producción de su hábitat en el contexto previo a la crisis de 2001. En ese sentido, esta tesis evalúa el impacto que tuvo el PAV -desde su creación hasta fines del año 2018- como política pública destinada a resolver el déficit habitacional a partir de la incorporación de organizaciones sociales como sujetos activos. El trabajo de investigación efectuado, que incluye la realización de entrevistas a integrantes de cooperativas de viviendas beneficiarias de la operatoria, indaga acerca de cómo el cambio de orientación política del Gobierno de la CABA (GCBA) operado a fines del año 2007 impactó en los resultados del programa y en el grado de participación de los actores involucrados, en concordancia con un determinado modelo ideológico de ciudad.

PALABRAS CLAVE

Producción social del hábitat, derecho a la ciudad, déficit habitacional, políticas públicas y autogestión.

AGRADECIMIENTOS

A Facu y Andrea por el amor y la paciencia. Sin ellos, nada sería igual.

Agradezco especialmente a María Mercedes Di Virgilio, la directora de esta tesis, por su dedicación y su admirable compromiso.

A mi familia y a mis seres queridos. A mi mamá por el cariño eterno y a Laura, mi hermana mayor, por estar siempre.

A mis amigos y compañeros de trabajo de los cuales aprendo todos los días.

Por último, pero no menos importante, quiero agradecer a la comunidad académica de FLACSO por darme esta oportunidad y a la Universidad de Buenos Aires (UBA) en donde me formé como sociólogo.

ÍNDICE DE CONTENIDOS

CAPÍTULO 1. INTRODUCCIÓN	8
1.1. ESTRUCTURA INTERNA DE LA TESIS.....	8
1.2. PRESENTACIÓN	10
1.3. PREGUNTAS, OBJETIVOS E HIPÓTESIS.....	14
1.4. ESTRATEGIA METODOLÓGICA	17
1.5. FUNDAMENTACIÓN.....	18
CAPÍTULO 2. MARCO CONTEXTUAL Y TEÓRICO.....	20
2.1. ANTECEDENTES NORMATIVOS.....	21
2.2. EL NEOLIBERALISMO COMO MARCO CONTEXTUAL	24
2.3. LA PRODUCCIÓN SOCIAL DEL HÁBITAT Y EL DERECHO A LA CIUDAD	31
2.4. EL CONCEPTO DE VIVIENDA	35
2.5. EL DÉFICIT HABITACIONAL.....	38
2.6. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	43
CAPÍTULO 3. EL DISEÑO DEL PROGRAMA DE AUTOGESTIÓN PARA LA VIVIENDA.....	50
3.1. POBLACIÓN BENEFICIARIA	50
3.2. LAS ORGANIZACIONES AUTOGESTIVAS	54
3.3. MAPA DE ACTORES.....	59
3.4. OBJETIVOS, MISIONES Y FUNCIONES	65
3.5. CARACTERIZACIÓN DEL PAV.....	71

3.6. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO	72
CAPÍTULO 4. LOS RESULTADOS DEL PROGRAMA DE AUTOGESTIÓN PARA LA VIVIENDA.....	84
4.1. PRINCIPALES INDICADORES	84
4.2. CARACTERÍSTICAS DE LOS PROYECTOS HABITACIONALES.....	93
4.3. PRESUPUESTO.....	95
CAPÍTULO 5. EL ROL DE LAS ORGANIZACIONES SOCIALES	103
5.1. EL IMPULSO ORIGINARIO	103
5.2. LA ORGANIZACIÓN VENCE AL TIEMPO	107
5.3. INCLUSIÓN Y TRANSFORMACIÓN	114
CAPÍTULO 6. CONCLUSIONES	122
CAPÍTULO 7. PROPUESTAS.....	136
BIBLIOGRAFÍA.....	139
ANEXO I. GUÍA DE ENTREVISTAS	148
ANEXO II. ENTIDADES EMPADRONADAS EN EL PAV POR AÑO Y TIPO DE ORGANIZACIÓN	150
ANEXO III. ENTIDADES BENEFICIARIAS DEL PAV POR NOMBRE DE LA ENTIDAD, AÑO DE SOLICITUD DEL CRÉDITO, TIPO DE ORGANIZACIÓN,	

UBICACIÓN DEL INMUEBLE, CANTIDAD DE UNIDADES FUNCIONALES Y ESTADO DE LAS OBRAS AL 31/12/2018	160
---	------------

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Matriz financiera del crédito. Ley 341	72
Tabla 2. Inmuebles escriturados por el PAV por año según estado de las obras. CABA. Años 2001-2018.....	88
Tabla 3. Presupuesto devengado del PAV, los Créditos Individuales Ley 341, el total de Créditos Ley 341 (PAV + Individuales) y del IVC por año. CABA. Años 2004-2018.	98
Tabla 4. Resumen operativo del PAV al 31/12/2018. CABA.....	102

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Población residente en villas y asentamientos informales sobre el total de habitantes. CABA. Años 2006-2018 (en %).....	40
Gráfico 2. Distribución porcentual de los hogares por régimen de tenencia de la vivienda. CABA. Años 2006 y 2008-2018 (en %).	42
Gráfico 3. Diagrama de actores que intervienen en el PAV. CABA. Año 2018.....	65
Gráfico 4. Procedimiento administrativo para la tramitación de un crédito colectivo en el marco del PAV	81
Gráfico 5. Entidades empadronadas en el PAV por año. CABA. Años 2001-2018....	85

Gráfico 6. Entidades empadronadas en el PAV por tipo de organización. CABA. Años 2001-2018 (en %).	86
Gráfico 7. Créditos otorgados por el PAV por año. CABA. Años 2001-2018	87
Gráfico 8. Inmuebles escriturados por el PAV por año. CABA. Años 2001-2018	88
Gráfico 9. Entidades empadronadas, inmuebles escriturados y créditos otorgados por el PAV por año. CABA. Años 2001-2018.	89
Gráfico 10. Estado de las obras del PAV al 31/12/2018. CABA (en %).	90
Gráfico 11. Obras iniciadas por el PAV por año. CABA. Años 2001-2018.	91
Gráfico 12. Obras finalizadas por el PAV por año. CABA. Años 2001-2018.	92
Gráfico 13. Soluciones habitacionales otorgadas por el PAV por año. CABA. Años 2001-2018	92
Gráfico 14. Distribución geográfica de las obras finalizadas por el PAV. CABA. Al 31/12/2018.	94
Gráfico 15. Fuente de financiamiento según estado de la obra. PAV. CABA. Al 31/12/2018 (en %).	96
Gráfico 16. Incidencia del presupuesto devengado del PAV sobre el total devengado de los Créditos Ley 341. CABA. Años 2006-2014 y 2016-2018 (en %).	99
Gráfico 17. Incidencia del presupuesto devengado del PAV y de los Créditos Ley 341 sobre el gasto total devengado del IVC. CABA. Años 2005-2014 y 2016-2018 (en %).	100

CAPÍTULO 1. INTRODUCCIÓN

1.1. ESTRUCTURA INTERNA DE LA TESIS

El **capítulo 1** está destinado a la presentación de la tesis y al abordaje de los aspectos metodológicos. En ese sentido, se presentan las preguntas de investigación, los objetivos y la hipótesis que guiaron la investigación. Además, se describe la estrategia metodológica. Finalmente, se incluye una breve fundamentación acerca de la relevancia de este trabajo.

El **capítulo 2** sintetiza el marco lógico de la tesis. Se dedica un apartado a los antecedentes normativos del PAV en el ámbito territorial en el que se encuentra inmerso. Asimismo, se realiza una contextualización del neoliberalismo como marco político, económico y social que imprimió el devenir de esta política pública, tanto en sus orígenes como en su actualidad más reciente. También, se desarrollan las principales nociones y debates que giran en torno a la temática en cuestión, en especial los conceptos de: producción social del hábitat, derecho a la ciudad, vivienda, déficit habitacional y políticas públicas.

El **capítulo 3** aborda las cuestiones relacionadas con el diseño del PAV. En primer lugar, se describe a la población beneficiaria. Luego, se realiza una conceptualización de las organizaciones autogestivas, que son las verdaderas protagonistas de la política pública. A continuación, se presenta un mapa de los distintos actores que intervienen en el PAV. Posteriormente, se desarrollan los

aspectos normativos y procedimentales, como así también las principales características del programa.

En el **capítulo 4** se describen los principales resultados del PAV a partir de una serie de indicadores previamente seleccionados: solicitudes aprobadas, inmuebles y/o terrenos escriturados, obras iniciadas, obras en ejecución, obras finalizadas y soluciones habitacionales otorgadas. A su vez, se desarrolla una caracterización de los proyectos habitacionales del PAV. Asimismo, se realiza un análisis presupuestario.

El **capítulo 5** está destinado a analizar el rol de las organizaciones sociales en la sanción de la Ley 341 y luego en el diseño e implementación del PAV. También, se indaga acerca de la importancia de la organización colectiva para afrontar las diversas vicisitudes que se presentan durante los procesos constructivos del programa. A su vez, se desarrollan los principales factores que podrían estar relacionados con la pérdida del espíritu colectivista de la Ley 341. En particular, se pone el eje en las consecuencias experimentadas por el cambio de orientación política del GCBA a partir del año 2007. En este capítulo se analiza una serie de fragmentos extraídos de entrevistas realizadas a referentes de cooperativas beneficiarias del PAV.

En el **capítulo 6** se efectúa un resumen analítico de los principales resultados desarrollados en la tesis y se presentan las conclusiones.

Finalmente, en el **capítulo 7**, a modo de cierre del trabajo de investigación, se incluyen una serie de propuestas orientadas a potenciar el programa y mejorar su funcionamiento.

1.2. PRESENTACIÓN

En Argentina, con la reforma constitucional del año 1994, el derecho a una vivienda digna y a un hábitat adecuado fue receptado ampliamente, tomando los lineamientos internacionales consagrados especialmente en la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 25) y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 11), posicionando a la vivienda como un derecho humano esencial. La vivienda es un componente ordenador de las relaciones sociales y es el punto de partida para la satisfacción de otros derechos elementales, como la alimentación, la educación, la salud y el trabajo.

A pesar de este amplio reconocimiento, el acceso a la vivienda para los sectores de escasos recursos es sumamente dificultoso. En América Latina, y particularmente en Argentina, la producción social del hábitat en los grandes conglomerados urbanos se caracterizó por el desarrollo de ciudades informales, desreguladas y muchas veces invisibilizadas, en donde se conformaron y desarrollaron asentamientos y urbanizaciones precarias en las que habitan los sectores más vulnerables de la sociedad. En nuestra región, se estima que el 24% de la población urbana vive en barrios marginales (ONU-Hábitat, 2013). En Argentina, según el Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP)¹, existen 4.416 villas y asentamientos en todo el país, mientras que en la CABA cerca del 8% de la población habita en asentamientos informales (Dirección General de Estadística y Censos de la CABA, 2019).

¹ El Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP), creado por Decreto PEN N° 358/2017, tiene la función de registrar los bienes inmuebles donde se asientan los barrios populares del país y cuenta con la participación de una gran cantidad de organizaciones sociales.

Estas urbanizaciones surgieron en paralelo al crecimiento exponencial del mercado inmobiliario, el incremento de la construcción y el aumento de los valores del suelo urbano. Según un estudio del GCBA, el precio promedio de oferta de venta de terrenos entre diciembre de 2001 a diciembre de 2015 creció un 230%, pasando de 555 a 1.834 dólares el metro cuadrado. A excepción del año 2002, momento en el cual se observan los valores más bajos en el precio del suelo debido a la depreciación del dólar y la volatilidad del mercado inmobiliario luego de la crisis del 2001, su evolución muestra una clara tendencia a la suba de los valores. Paralelamente, desde el año 2003 también aumentó gradualmente la oferta de suelo urbano, lo que condujo a un crecimiento del mercado inmobiliario (Subsecretaría de Planeamiento CABA, 2016).

El aumento del valor del suelo y el crecimiento de las urbanizaciones informales son dos realidades que conviven en un mismo ámbito espacial, basadas en una compleja disputa entre los distintos actores que interactúan en el entramado urbano por la apropiación del espacio público y por los recursos y servicios que ofrece la ciudad. Esto, sumado a la escasa regulación estatal sobre la especulación inmobiliaria y la ausencia de políticas públicas activas y eficientes en términos de acceso a la vivienda, generó un proceso de segregación socioespacial que condujo a los sectores más vulnerables de la sociedad a la marginalidad y la exclusión, agudizando las desigualdades preexistentes (Baer, 2012).

Al respecto, Rodolfo y Boselli (2015) afirman que en Argentina la brecha de desigualdad en el ejercicio del derecho a la vivienda en la población exhibe la vulnerabilidad estructural y las desigualdades regionales que caracterizan la política habitacional en nuestro país.

En la CABA, la problemática habitacional para los sectores de menores recursos se forjó, por un lado, debido a la ineficiencia de las políticas públicas orientadas al acceso a la vivienda y, por el otro, como consecuencia de un crecimiento económico que no logró beneficiar a todos los habitantes de la ciudad y que, paralelamente, generó un elevado incremento de los valores de la construcción (Herzer y Di Virgilio, 2011). A lo largo de su historia, la CABA se caracterizó por la falta de una política de inclusión de los sectores vulnerables al mercado formal de viviendas, cuestión que se profundizó siempre que hubo desregulaciones en dicho mercado, lo cual ha sido una constante desde la última dictadura militar. De esta forma, se produce una fragmentación de la CABA, conviviendo en el mismo ámbito territorial, por un lado, una ciudad formal que garantiza el acceso a servicios, equipamiento e infraestructura urbana y, por el otro, un conjunto de formas de hábitat de tipo informal, habitadas por hogares pobres, numerosos y hacinados. En estos entornos son constantes las construcciones precarias, la falta de acceso a los servicios elementales y la irregularidad en la tenencia, todos aspectos que configuran situaciones de extrema vulnerabilidad sociohabitacional (Di Virgilio et al., 2015).

Durante la década de 1990, el proceso de urbanización en la CABA se desarrolló a partir de una lógica mercantilizada que acentuó las disputas por el espacio urbano entre los distintos actores públicos y privados y condujo a un desarrollo urbano fragmentado y desigual “orientado hacia la obtención de rentas inmobiliarias diferenciales, y no hacia criterios de inversión destinados a resolver o -al menos- aliviar ciertas condiciones urbanas” (Zapata, 2012, p. 7).

Ante este panorama, algunos actores sociales adoptaron la autogestión como una estrategia de acceso a la vivienda. Con distintos niveles de conocimientos, recursos y organización, algunos actores sociales vulnerados encontraron en la autogestión

un camino virtuoso para su inserción en el entramado urbano. Expulsados del mercado formal de viviendas, iniciaron un proceso de organización colectiva centrado específicamente en la defensa de su derecho a un hábitat adecuado y a una vivienda digna. En ese entonces, se conformaron, entre otras formas asociativas, como cooperativas de vivienda, a partir lazos que fueron construyendo en otros ámbitos de participación como las asambleas barriales, las iglesias y los comedores populares, o bien a partir de compartir una misma nacionalidad o un mismo espacio de militancia política. En algunos casos, se conformaron con familias que fueron desalojadas de un mismo inmueble.

A finales de la década del noventa, estos actores sociales marginados, en algunos casos integrados en movimientos sociales y políticos de mayor dimensión, lograron instalar en la agenda pública la necesidad de una política que reconozca sus prácticas y sus derechos. Articulando la lucha con actores estatales y sociales relevantes, el 24 de febrero del año 2000 lograron la sanción de la Ley 341 (BOCBA N° 928 del 24/04/2000) por parte de la Legislatura porteña. La normativa contempla el otorgamiento de créditos hipotecarios a tasa preferencial para que hogares de escasos recursos, enmarcados en organizaciones colectivas verificables, desarrollen un proceso autogestionado para la compra, construcción y/o refacción de sus propias viviendas. Posteriormente, en el año 2003, como consecuencia de la Ley 964 (BOCBA N° 1606 del 10/01/2003) se crea el Programa de Autogestión para la Vivienda (PAV) bajo la órbita de la entonces Comisión Municipal de la Vivienda (CMV), actual Instituto de Vivienda de la CABA (IVC).

En base a su origen, se puede afirmar que **el PAV surge a partir del accionar de sectores en situación crítica habitacional que en la década del noventa comenzaron a reclamar por su derecho a la vivienda** (Thomasz, 2008).

En ese marco, la tesis busca realizar una evaluación crítica del PAV, en particular con respecto a su implicancia en la reducción del déficit habitacional. A su vez, se incorpora un objetivo secundario a fin de analizar el rol que tuvieron las organizaciones sociales en el desarrollo del programa, dado que ellas son las principales impulsoras y destinatarias de la política pública.

1.3. PREGUNTAS, OBJETIVOS E HIPÓTESIS

Desde su concepción, el PAV es una política pública destinada a la reducción progresiva del déficit habitacional en la CABA.

La sanción de la Ley 341 y la posterior reglamentación del PAV son producto de las trayectorias habitacionales desplegadas por diversos actores de escasos recursos y en situación de emergencia socio residencial que adoptaron la autogestión como estrategia para el acceso a la vivienda en el contexto económico, social y político previo a la crisis de 2001. Estos sectores populares, enmarcados en movimientos sociales vinculados con la temática del hábitat, son los verdaderos protagonistas de una operatoria que se presenta, en su concepción, como inclusiva y participativa. Sin embargo, es preciso conocer si esta situación continuó de esta forma tanto en el diseño como en la implementación del programa. Asimismo, resulta relevante conocer el impacto que ha tenido como política pública orientada a resolver progresivamente el déficit habitacional.

En ese sentido, la pregunta de investigación que sirve de guía para la presente tesis se plantea: ¿en qué medida el PAV, desde la sanción de la Ley 341 en el año 2000 hasta el año 2018 inclusive, es una política destinada a resolver el déficit

habitacional de la CABA a partir de la incorporación de organizaciones sociales como sujetos activos?

En virtud de ese interrogante central, será importante conocer: ¿cuáles son los principales resultados de la operatoria? y ¿qué rol tuvieron las cooperativas de vivienda y las demás organizaciones sociales en la sanción de la Ley 341 y luego en la formulación, implementación y evaluación del PAV?

Para responder a estos interrogantes, se plantea como objetivo general evaluar el impacto que tuvo el PAV, dependiente del IVC, en la reducción del déficit habitacional, desde la sanción de la Ley 341 en el año 2000 hasta el año 2018.

A su vez, se trazaron tres objetivos específicos:

1. Indagar los lineamientos generales y las características del programa y sus transformaciones a través de las distintas gestiones de la Jefatura de Gobierno de la CABA y la intervención de una multiplicidad de actores relacionados con el devenir de la operatoria.
2. Describir los principales resultados del programa a partir de los siguientes indicadores: solicitudes aprobadas, inmuebles o terrenos escriturados, obras iniciadas, obras en ejecución, obras finalizadas, soluciones habitacionales otorgadas y presupuesto ejecutado.
3. Analizar el rol que tuvieron las organizaciones sociales en la sanción de la Ley 341 y luego en el desarrollo del PAV.

La hipótesis central que articula la tesis es que el cambio de orientación política del GCBA a partir del triunfo electoral del partido Propuesta Republicana (PRO)² a fines del año 2007 –momento en el cual se retomó la agenda neoliberal de la década del noventa– impactó negativamente en los resultados que tuvo el programa en la resolución del déficit habitacional de la CABA y en el grado de participación de los actores y organizaciones sociales.

Además de indagar sobre la implementación y resultados del PAV, resulta interesante conocer cómo ese nuevo contexto político e institucional modificó el rol de los actores en el desarrollo de una política pública basada en el reconocimiento de la autogestión como práctica específica para la ocupación del suelo urbano y de la participación colectiva, a través de organizaciones sociales, como estrategia para la producción social del hábitat.

Se entiende como premisa general que los resultados cuantitativos y cualitativos del PAV se corresponden necesariamente con un modelo particular de ciudad dominante, en la cual se destacan las formas mercantilizadas de acceso a la vivienda social y el usufructo cada vez menos equitativo de los bienes y servicios.

² El partido Propuesta Republicana (PRO) surge en el año 2005 en la CABA a partir de la alianza del partido Compromiso para el Cambio, que había llevado como candidato a jefe de gobierno a Mauricio Macri en el año 2003, y una serie de partidos conservadores capitalinos. Pase a los distintos cambios de nomenclatura y modificaciones en cuanto a alianzas electorales, es la fuerza política que gobierna ininterrumpidamente la CABA desde fines del año 2007. Desde entonces, se sucedieron las jefaturas de gobierno de Mauricio Macri (2007 – 2015) y Horacio Rodríguez Larreta (2015 – actualidad). A su vez, este partido conformó la alianza Cambiemos que logró el triunfo electoral que llevó a Mauricio Macri a la presidencia de la nación (2015-2019).

1.4. ESTRATEGIA METODOLÓGICA

Con el objeto de dar respuesta al problema de investigación y a los objetivos planteados, se utilizó una estrategia metodológica basada en la triangulación de técnicas cuantitativas y cualitativas.

A fin de describir los principales resultados del PAV, se recurrió a una serie de indicadores cuantitativos: solicitudes aprobadas, inmuebles o terrenos escriturados, obras iniciadas, obras en ejecución, obras paralizadas, obras finalizadas, soluciones habitacionales otorgadas y presupuesto ejecutado. Para la recolección de estos datos se utilizaron documentos y estadísticas oficiales suministrados por el IVC, en su condición de autoridad de aplicación del programa.

Es preciso destacar que dichos datos fueron recolectados durante el transcurso del año 2018 a través de listados suministrados oportunamente por el IVC de donde surge la información necesaria para dar respuesta a los indicadores anteriormente mencionados.

Por su parte, la información sobre presupuesto fue obtenida de las Cuentas Anuales de Inversión, elaboradas por la Dirección General de Estadística y Censos del GCBA.

En virtud de la información obtenida se estableció el recorte temporal entre los años 2000 y 2018. Dicho recorte abarca las gestiones como jefes de gobierno de la CABA de Aníbal Ibarra (2000-2006), Jorge Telerman (2006-2007), Mauricio Macri (2007-2015) y los primeros tres años del primer mandato de Horacio Rodríguez Larreta (2015-2018).

Por otra parte, para analizar el rol que tuvieron los actores sociales en la sanción de la Ley 341 y luego en el diseño, implementación y evaluación del PAV, se trajeron a consideración una serie de entrevistas realizadas a integrantes de cooperativas de viviendas beneficiarias de la operatoria. En total, se realizaron entrevistas en cinco cooperativas: El Molino, Construyendo, Los Horneros, El Palomar y El Caracol. Estas fueron efectuadas en el año 2014 en el marco de una investigación realizada en la Defensoría del Pueblo de la CABA (Lorences y Loperena, 2014). Las entrevistas fueron semiestructuradas a través de una guía de preguntas (**anexo I**).

Asimismo, y habida cuenta de la considerable cantidad de investigaciones que abordan esta cuestión, se utilizaron los aportes teóricos efectuados por Thomasz (2008), Rodríguez (2009), Zapata (2012), Muntó (2018) y Benítez (2018), entre otros.

A efectos de facilitar el análisis, se procedió a la sistematización de los datos empíricos y teóricos recolectados. Con todo, y con miras a dar respuesta a los objetivos planteados, se hizo un análisis teórico centrado en la evaluación de la política pública.

1.5. FUNDAMENTACIÓN

El PAV es una política pública de cabal relevancia dado que presenta muchos aspectos que merecen ser estudiados por su particularidad.

Si bien no es una política ampliamente estudiada, ha merecido especial atención debido a que es una política habitacional que incorpora a los actores sociales como

sujetos activos y legitima explícitamente la autogestión como práctica, a sabiendas de la complejidad que implica la participación de los sectores populares en las políticas públicas. Precisamente, el carácter verdaderamente innovador de la operatoria se basa en la participación de los beneficiarios durante la totalidad del proceso, desde el inicio de la solicitud hasta la escrituración definitiva de las viviendas.

La presente tesis aporta como cuestión original datos empíricos actualizados hasta fines del año 2018 inclusive, como así también una serie de representaciones sociales que surgen de las entrevistas realizadas a miembros del programa, relacionando los resultados cuantitativos y cualitativos obtenidos con los cambios en la orientación política del GCBA. Se espera que el estudio de los principales resultados del PAV permita obtener conclusiones y recomendaciones sobre su funcionamiento y sirva de insumo para futuras investigaciones. El abordaje propuesto busca convertirse en un aporte tanto para los actores públicos intervinientes como para las organizaciones sociales con inserción en la producción de hábitat popular.

CAPÍTULO 2. MARCO CONTEXTUAL Y TEÓRICO

En el presente capítulo se abordan los principales aspectos teóricos, normativos y contextuales relacionados con el objeto de estudio. En primer lugar, se presentan los antecedentes normativos del PAV en la CABA, principalmente la denominada Operatoria 525 que, al igual que el PAV, surge del accionar de distintas organizaciones relacionadas con la temática habitacional. También se reconoce el lugar preponderante otorgado por los legisladores porteños al derecho a la vivienda en la Constitución local, consagrada luego de la autonomía de la CABA en el año 1994, como así también en diversas leyes dictadas desde entonces.

Seguidamente, se hace una contextualización acerca del impacto que tuvieron las políticas neoliberales de la década de 1990 en el surgimiento y posterior desarrollo del PAV. Se entiende a las políticas neoliberales como un conjunto de objetivos, decisiones y acciones desplegados por el Estado orientados a la liberalización de las actividades económicas a través de la desregulación de los mercados y hacia una retirada estatal de su rol como regulador de la vida económica y social. Este tipo particular de orientación política e ideológica del Estado pone el eje en el desarrollo individual en detrimento de la acción colectiva, que es la característica distintiva del PAV.

Posteriormente, se definen los principales conceptos relacionados con la problemática: producción social del hábitat, derecho a la vivienda, vivienda, déficit habitacional y políticas públicas. La producción social del hábitat y las distintas formas de acceso a la vivienda que impulsan los sectores de menores recursos se desarrollan en un proceso de lucha constante entre los sectores sociales que

integran la desigual estructura social. En ese sentido, la vivienda es definida como una relación social que excede los límites del hogar, es una red que articula una gran cantidad de bienes y servicios elementales para satisfacer necesidades que están condicionadas y potenciadas por los cambios en los contextos políticos y en las relaciones de fuerza. En una ciudad desigual y fragmentada como es la CABA, una gran parte de la población habita en condiciones deficitarias, cuestión que se evidencia en la existencia y crecimiento de distintos hábitats informales y en las dificultades que atraviesan los sectores de menores recursos para acceder a condiciones dignas de habitabilidad tanto en términos cuantitativos como cualitativos. En consecuencia, son las políticas sociales como el PAV las que apuntan a resolver progresivamente ese déficit en busca de garantizar el derecho a la vivienda y un uso más equitativo de la ciudad.

2.1. ANTECEDENTES NORMATIVOS

El PAV encuentra su antecedente directo en la Resolución 525/1997, emitida por la CMV. La denominada Operatoria 525 contemplaba el otorgamiento de créditos con garantía hipotecaria a favor de dicha comisión destinados a financiar la compra, construcción, ampliación o refacción de viviendas en beneficio de familias de escasos recursos y en situación de emergencia habitacional.

Esta operatoria surgió puntualmente como resultado del accionar de un conjunto de familias del Barrio de La Boca, aglutinadas en distintas organizaciones, en particular la Asamblea de Desalojados de La Boca, el Movimiento de Ocupantes e Inquilinos (MOI) y el Comedor Los Pibes, en oposición al proceso de renovación urbana que se

estaba desarrollando en el barrio a mediados de la década del noventa, que incluía una serie de obras públicas y privadas que tenían como contrapartida la ejecución de desalojos masivos en inquilinatos y conventillos. Sin embargo, la Operatoria 525 no contemplaba la posibilidad de acceso a través de personas jurídicas, tales como cooperativas, mutuales o asociaciones civiles.

Desde el año 1997 hasta la sanción de la Ley 341 en el año 2000, la operatoria en cuestión sufrió distintas modificaciones (Resoluciones de la CMV 282/1998, 1028/2000 y 728/2000), en virtud de los distintos reclamos de sus beneficiarios.

Zapata (2012) describe otras medidas a nivel del Ejecutivo porteño que fomentaron o “toleraron” el desarrollo de experiencias de autogestión previas a la Ley 341. En particular, la autora destaca las Resoluciones 92/86 y 95/87 a través de las cuales se fijó un cupo del 10% anual para la realización de programas habitacionales con cooperativas de vivienda, incorporando esta nueva figura como complementaria a las empresas constructoras privadas tradicionales.

Durante la década del noventa todos estos intentos fueron quedando a un lado con la impronta neoliberal que adquirió el gobierno local, especialmente durante la intendencia de Carlos Grosso (1989-1992), caracterizada por una ausencia deliberada del gobierno en materia de política social, la mercantilización del espacio público en favor de los intereses privados y la exclusión socio-residencial de los sectores de menores recursos.

La reforma constitucional de 1994 consagra la autonomía de la CABA, permitiéndole a partir de entonces elegir democráticamente a sus autoridades, establecer su propio sistema legislativo y judicial, y administrar sus propios recursos. Dos años después, la Constitución de la CABA, sancionada el 1 de octubre de 1996, además

de reafirmar la autonomía jurisdiccional, le otorga un lugar preponderante al derecho a la vivienda en sus artículos 17 y 31. Posteriormente, a principios del año 2000, mediante las Leyes 324 y 341, se dio un verdadero impulso a la autogestión como forma de acceso a la vivienda social.

La Ley 324 (BOCBA N° 876 del 08/02/2000), sancionada dos meses antes que la Ley 341, crea el Programa de Recuperación de la Traza de la Ex AU3³ y fija las condiciones a partir de las cuales sus beneficiarios acceden a una solución habitacional definitiva. En su anexo I establece a la autogestión como una de las alternativas habitacionales posibles en el marco de la operatoria, ya sea para la autoconstrucción destinada a la refacción de vivienda o la construcción a través de cooperativas, mutuales o asociaciones sin fines de lucro conformados por los propios beneficiarios, en casos de viviendas multifamiliares.

Por su parte, la Ley 341 incorpora a las organizaciones sociales como sujetos de crédito y les brinda el marco necesario para que puedan autogestionar la planificación y la ejecución de sus propias viviendas. Su carácter innovador y progresivo con respecto a sus antecesores radica en la incorporación de grupos poblacionales colectivos, promoviendo su compromiso, participación y organización.

³ El Programa de Recuperación de la Traza de la Ex AU3 fue creado por la Ley 324 con el objeto de reconstruir el tejido social y urbano de una franja de la CABA en la cual la última dictadura militar argentina proyectó la construcción de una autopista que conectaría el norte con el sur de la ciudad, para lo cual expropió una gran cantidad de inmuebles que, al no concretarse el proyecto, quedaron abandonados bajo dominio público. Con el correr de los años, se conformaron en estos espacios deshabitados viviendas integradas por sectores de escasos recursos y en situación de emergencia habitacional. En virtud de ello, la ley contempla el otorgamiento de soluciones habitacionales definitivas y sustentables para las personas que residen en la traza, la cual se extiende en la CABA desde la proximidad al acceso norte (Av. General Paz y Congreso) hasta el barrio de Nueva Pompeya. La traza se divide en 6 sectores, encontrándose los sectores 1, 2 y 3 en la Provincia de Buenos Aires.

2.2. EL NEOLIBERALISMO COMO MARCO CONTEXTUAL

Durante la década de 1980 se opera un cambio de paradigma político y económico a partir de la alianza conservadora y liberal conformada por los gobiernos de Margaret Thatcher en Inglaterra y Ronald Reagan en Estados Unidos. Esta teoría política, que sentó las bases del neoliberalismo, sostiene que el mercado debe reemplazar al Estado en su rol de regulador de la vida económica y social, lo que implicó en muchos países el desmantelamiento del Estado de bienestar. El cambio de paradigma impulsa un cambio social operado sobre las bases del individualismo, el consumismo y la especulación financiera.

En ese sentido, el neoliberalismo ha sido considerado como:

Una teoría de prácticas político–económicas que afirma que la mejor manera de promover el bienestar del ser humano consiste en no restringir el libre desarrollo de las capacidades y de las libertades empresariales del individuo dentro de un marco institucional caracterizado por derechos de propiedad privada fuertes, mercados libres y libertad de comercio. El papel del Estado es crear y preservar el marco institucional apropiado para el desarrollo de estas prácticas (Harvey, 2007, p. 6).

En América Latina, el modelo económico neoliberal o de Estado mínimo penetró a partir del Consenso de Washington⁴, generando una convergencia en la región sobre

⁴ El denominado Consenso de Washington surge en 1989 en el contexto del fin de la guerra fría, luego de la caída del muro de Berlín, como resultado de una serie de postulados ideados especialmente por los organismos multilaterales de crédito con sede en dicha ciudad estadounidense, especialmente el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial, con los que pretendían establecer un modelo económico más estable y liberalizado para los países subdesarrollados. El Consenso sintetizaba una serie de reformas y políticas económicas que orientarían a los gobiernos de estos países para superar su crisis externa y lograr estabilidad económica. Los 10 postulados del Consenso eran: disciplina fiscal, cambios en las prioridades del

la necesidad de aplicar un plan de ajuste estructural, caracterizado por la desregulación de los mercados, la austeridad fiscal, las privatizaciones y la liberalización comercial.

En Argentina, en base a dicho Consenso, se inició en el década de 1990 un proceso de reformas que consolidaron y profundizaron ciertos rasgos estructurales del modelo de valorización financiera instalado a partir de mediados de la década del setenta por la última dictadura militar argentina, entre los cuales se destacan la concentración, centralización y diversificación de capitales, el crecimiento del endeudamiento estatal y la fuga de capitales, todo ello en un contexto de exclusión social y regresividad económica.

Juan Carlos Torre (1998) identifica dos orientaciones de política económica que caracterizaron la época de reforma estructural del Estado en los noventa. La primera de ellas, la racionalización y reducción del rol del Estado en la economía y, la segunda, la liberalización de las relaciones económicas internacionales. Durante ese período se instrumentaron políticas neoliberales que apuntaron deliberadamente a un corrimiento del rol del Estado sobre la economía, entre ellas: la disciplina fiscal y monetaria, la liberalización del comercio internacional, la desregulación de mercados y las privatizaciones de empresas estatales.

La política de reforma estructural desplegada en los años noventa se implementó rápidamente a través de la sanción de las leyes de Emergencia Económica y de Reforma del Estado. La primera de ellas implicaba romper definitivamente con las herramientas de desarrollo desplegadas por el patrón de acumulación anterior (el

gasto público, reforma tributaria, liberalización de las tasas de interés, desregulación del tipo de cambio, apertura comercial, eliminación de barreras a la inversión extranjera directa, privatizaciones, desregulación de la competencia y derechos de propiedad.

modelo de industrialización sustitutiva de importaciones), a la vez que, entre otras cuestiones, eliminaba parcial o totalmente los regímenes especiales de promoción y protección industrial y regional. Por su parte, la Ley de Reforma del Estado estableció el marco regulatorio para la privatización de la mayoría de las empresas productoras de bienes y servicios de propiedad estatal. En menos de dos años, el Estado argentino había privatizado prácticamente la totalidad de las empresas y los servicios públicos (la mayor parte de Yacimientos Petrolíferos Fiscales, las telecomunicaciones, el transporte aéreo, los ferrocarriles, las principales empresas prestadoras de servicios de gas y energía eléctrica, los complejos siderúrgicos y petroquímicos, los canales de radio y televisión, los puertos y las rutas, entre otros). Por otra parte, la política de apertura comercial terminó de desarticular la industria nacional.

Durante el período se profundizó el carácter inequitativo y regresivo de la estructura económica. El mercado laboral durante los noventa tuvo un comportamiento disímil, aunque, considerando las dos fases recesivas, la primera asociada a la crisis mexicana (1994 – 1995) y la segunda, iniciada a partir de 1998 y que culmina con la crisis de fin de 2001, en su conjunto, fue una década en la cual se generó un marcado deterioro de los indicadores laborales. Las reformas de corte estructural encaradas desde 1991, orientadas a la apertura internacional de la economía y la reducción del papel del Estado, alteraron las características del mercado laboral urbano argentino, generando un nivel de desocupación elevado y persistente y un aumento en el grado de precarización e inestabilidad laboral. En esos años, el aumento de la población económicamente activa (PEA) superó ampliamente la capacidad de creación de puestos de trabajo. Un mercado laboral poco regulado y con escasa capacidad de mano de obra, generó la disminución de la participación de

los asalariados en el producto nacional, la descomposición del salario real, el deterioro distributivo, la estratificación salarial y el aumento de la inestabilidad, la informalidad y la marginalidad. Asimismo, las políticas de flexibilización y precarización laboral, que apuntaron al disciplinamiento de la mano de obra, aumentaron las desigualdades al interior de los trabajadores y modificaron las condiciones de vida de gran parte de la población (Beccaria, 2013; Lindenboim, 2010).

Como consecuencia de ello y luego del abandono de la paridad cambiaria en el año 2002, el desempleo adquirió características estructurales, trepando ese mismo año al 21,5% de la PEA. A su vez, la pobreza mostró un fuerte y constante incremento entre 1990 y 2001, encontrándose ese mismo año el 38% de la población bajo la línea de pobreza y alcanzando el 57,5% de la población urbana luego de la devaluación y posterior inflación del año 2002 (Benza y Calvi, 2005). En la CABA, al mes de mayo de 2002, el 19,8% de la población se encontraba bajo la línea de la pobreza, mientras el 6,3% se hallaba bajo la línea de indigencia (CELS y otros, 2002).

El agotamiento de un régimen de acumulación cada vez más regresivo y excluyente condujo a la Argentina a una de las mayores crisis económicas, sociales y político-institucionales de su historia moderna.

Según Herzer y Di Virgilio (2011), la aplicación de políticas de corte neoliberal también implicó una retirada del Estado en materia de política habitacional, que condujo a la sociedad a quedar librada a las fuerzas del mercado. En ese contexto de crisis y estallido social se intensificó la crisis habitacional que se manifestó en la CABA mediante la multiplicación y el crecimiento de los distintos tipos de hábitat

precarios. Thomasz (2008) identifica distintos factores que agravaron el déficit habitacional durante los años noventa: los desalojos, la escasez y el alto valor inmobiliario de la tierra urbana, el desempleo, la precariedad laboral, los aumentos de los servicios públicos derivados de su privatización, la reestructuración del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) y la ausencia de una política de vivienda de interés social.

Por ese entonces, el déficit habitacional en la CABA se estimaba en 400.000 personas. Asimismo, se observaba una notable tendencia al aumento de solicitudes de inclusión en planes de viviendas y en políticas de asistencia económica para la reducción del déficit habitacional (CELS y otros, 2002).

La magnitud del déficit en la época impulsó a distintos actores a desarrollar y desplegar nuevas estrategias para el acceso a la vivienda. Las distintas estrategias para la obtención del hábitat popular generaron un proceso de construcción colectiva a partir de compartir una misma experiencia.

Ante un Estado deliberadamente ausente de la política social, la autoproducción para la vivienda se convirtió en una estrategia que se fue expandiendo en esos años. A partir de sus propios conocimientos, trayectorias y organización, algunos sectores encontraron en la autogestión un camino para su inserción en el complejo entramado urbano. Palomino (2003) afirma que la autogestión productiva surge a partir del accionar de movimientos sociales como respuesta a la consolidación del modelo liberal durante de la década del noventa.

El proceso de movilización encado por estos actores condujo a la sanción de la Ley 341 y la posterior creación del PAV. En ese sentido, se puede afirmar que la Ley 341 es, en cierta medida, consecuencia de las políticas neoliberales implementadas a

partir de la última dictadura militar argentina y que se profundizaron durante la década del noventa. Es una respuesta política e institucional al calor de la lucha de los actores sociales populares que durante esos años reclamaron su participación en el quehacer de las políticas públicas que los marginaron y excluyeron social, económica y políticamente.

Luego de la crisis de 2001, la CABA intentó desarrollar una política integral de vivienda. En ese contexto, en el año 2003, se creó el actual IVC, cuyo principal objetivo es el diseño, la coordinación y la ejecución de las políticas habitacionales dictadas por el gobierno local, y se sancionaron una gran cantidad de leyes que apuntaron a mejorar el acceso a la vivienda de los sectores de escasos recursos.

Sin embargo, con el cambio de la orientación política del GCBA, a partir del año 2007 se produjo un proceso de deterioro de las principales políticas destinadas al abordaje de las problemáticas sociales y habitacionales. Desde entonces, la CABA reorientó parte de su agenda siguiendo lógicas de la década del noventa, especialmente en materia de: privatizaciones, ausencia de controles y regulaciones a la especulación inmobiliaria, distribución desigual del espacio público y segregación socio-residencial. Asimismo, en cierta forma, se encuentran presentes rasgos del modelo urbano aplicado durante la última dictadura militar en donde el entramado urbano y social se desarrolló con una lógica expulsiva, en detrimento de los sectores populares que no reúnen las condiciones socioeconómicas para habitar en una ciudad pensada en favor de los intereses privados (Oszlak, 1991).

El cambio en la orientación política del Ejecutivo local implicó una nueva versión del modelo de libre mercado aplicado en los años noventa. En términos de la política habitacional, se produjo una mercantilización de la vivienda social y un aumento en

la participación de los actores financieros e inmobiliarios en la producción del hábitat que va en detrimento del desarrollo y la promoción de políticas de acceso a la vivienda social. La gestión actual de la CABA entiende a la participación privada “dentro de una alianza estratégica público-privada para impulsar un Estado empresario” (Barreto, 2018). A partir de esta visión, la política habitacional se centra en el financiamiento de formas mercantilizadas de acceso a la vivienda social en todos los estratos sociales, en favor de los actores financieros e inmobiliarios, y en menoscabo de los sectores populares y de escasos recursos.

El paradigma ideológico centrado en el neoliberalismo llevó a una despolitización del concepto de participación, poniendo en jaque la vigencia de las formas horizontales, participativas y democráticas de gestión y decisión de los temas y políticas públicas.

La política habitacional desplegada a partir del año 2007 por el GCBA se caracteriza por la ausencia total de controles y regulaciones sobre la especulación inmobiliaria y financiera, la falta de una visión planificada, coordinada y estratégica de distribución del espacio público (en muchos casos, caracterizada por la superposición de competencias entre los distintos organizaciones con competencia en la materia), la subejecución presupuestaria de programas sociales, el incumplimiento de Leyes centrales en materia de emergencia habitacional, la judicialización de políticas sociales -como el caso del Programa de Atención para Familias en Situación de Calle (Decreto 690/06)-, la inclusión de restricciones y requisitos excluyentes que hicieron a algunas operatorias más restrictivas (como los sistemas de puntaje en las políticas de créditos) y la eliminación paulatina de los canales de participación ciudadana (como ha sucedido con el PAV).

Todo ello, condujo a la consolidación de un mercado de viviendas cada vez más especulativo y restrictivo, no solo para los sectores populares, sino también para la clase media porteña.

En sus orígenes, los efectos devastadores del neoliberalismo condujeron a la organización necesaria que permitió la sanción de la Ley 341 en el año 2000 y, tiempo después, ante el retorno de un modelo de similares características, generó una situación de paralización casi absoluta (como veremos en el **capítulo 4** cuando se analicen los principales indicadores del PAV).

2.3. LA PRODUCCIÓN SOCIAL DEL HÁBITAT Y EL DERECHO A LA CIUDAD

El hábitat es producido socialmente, en virtud de lo cual es un proceso sujeto a los cambiantes contextos políticos y relaciones de fuerza. Oszlak (1991) afirma que el derecho al uso del espacio público y a los patrones en los cuales se distribuye la localización y el acceso a los servicios que brindan las ciudades reproduce la lógica de la estructura social. La configuración espacial urbana es el resultado de una lucha permanente entre los actores involucrados. **La producción social del hábitat y las distintas formas de acceso a la vivienda que impulsan los sectores de menores recursos “se desarrollan como consecuencia de la persistente brecha entre las características y alcances de la producción social capitalista de vivienda y la demanda social de vivienda y hábitat”** (Di Virgilio y Rodríguez, 2013, p. 10).

La formación de las ciudades, la ocupación de sus espacios y la apropiación de las posibilidades que brinda vivir en ellas están enmarcadas históricamente en un

proceso de lucha constante entre los sectores que detentan un elevado poder adquisitivo y aquellos sectores de escasos ingresos que deben ir ubicándose en los espacios más desfavorables de la ciudad, especialmente en zonas con escasa movilidad, con falta de acceso a los servicios públicos esenciales (agua corriente, cloacas, electricidad y gas natural), e incluso en lugares no aptos para la habitabilidad por estar expuestos a permanentes inundaciones o cercanos a focos de contaminación ambiental. Esta lucha por la apropiación y usufructo del suelo urbano se encuentra ligada a la conformación de las clases sociales, a los distintos procesos económicos y culturales y, fundamentalmente, a las políticas públicas que, en conjunto, van constituyendo y delimitando el complejo espacio urbano. Este paisaje es dinámico, dado que sus estructuras, equipamientos y servicios son cambiantes, como así también los usos y las actividades predominantes.

El suelo y, por ende, todo lo que se emplace sobre él, es una mercancía escasa y codiciada por los distintos actores. En virtud de lo cual quienes no tienen los recursos para acceder al mismo se ven inmersos en procesos de marginalidad, segregación espacial y exclusión social. En una sociedad mercantilizada como la argentina y más aún cuando escasean las políticas de control sobre la especulación financiera e inmobiliaria, son los sectores económicamente dominantes los que van configurando, de acuerdo con sus cambiantes intereses y prioridades, el entramado urbano, desplazando a los sectores más vulnerables. Como producto de la desigual estructura social, los sectores populares deben adoptar diferentes estrategias habitacionales para ocupar los distintos espacios urbanos de acuerdo con sus escasas posibilidades.

La ocupación del espacio social no se reduce simplemente a la propiedad de los terrenos, sino que también se refiere a una importante cantidad de acontecimientos

que se encuentran en profunda relación con el derecho al uso del suelo urbano. En ese sentido, el concepto de derecho a la ciudad apunta a visualizar que todos los grupos sociales tienen derecho a vivir y disfrutar de un entorno seguro, adecuado e inclusivo, que permita el desarrollo personal y colectivo (Lefebvre, 1968).

El derecho a la ciudad es definido por la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad como un derecho colectivo, en especial de los grupos vulnerables y desfavorecidos, que implica “el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social” (Naciones Unidas, 2005). Es concebido como un derecho interdependiente de todos los demás derechos humanos reconocidos internacionalmente.

El derecho a la ciudad apunta a la inclusión de los derechos al trabajo y a la asociación sindical, a la seguridad social y a los derechos de alimentación, salud, educación y vivienda, como así también a los servicios sociales de agua potable, energía eléctrica y transporte público. Además, a la información, la organización, manifestación y la participación política y el acceso a la justicia. A su vez, incluye el respeto a las minorías y la pluralidad étnica, racial, sexual y cultural y el respeto a las personas migrantes.

Según esta visión, se lo entiende como un derecho integral, como espacio para la realización individual y colectiva, que involucra dimensiones económicas, sociales, políticas, culturales y ambientales. Por ello, exhorta a las autoridades de las distintas ciudades del mundo, en correspondencia con los gobiernos nacionales, a que adopten todas las medidas necesarias para el cumplimiento de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.

Las Naciones Unidas vuelven a refrendar su compromiso con la noción de derecho a la ciudad a través de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, aprobada por los dirigentes mundiales en la Cumbre para el Desarrollo Sostenible en septiembre de 2015 en la ciudad de Nueva York. En la agenda, las ciudades ocupan un rol central, toda vez que el objetivo de desarrollo sostenible N° 11 apunta al desarrollo de ciudades inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles, que tengan como meta la reducción de todo tipo de barreras y desigualdades, apuntando a la inclusión e integración de las personas que las habitan y las circulan. Lo que se pretende es lograr “ciudades de oportunidades”, con acceso a mejores servicios básicos, energía, salud, educación, vivienda y transporte, y que sean sustentables en el tiempo (Naciones Unidas, 2015).

Es preciso destacar que en Argentina el derecho a la ciudad no ha sido receptado de manera explícita en su ordenamiento jurídico. Ahora bien, la Legislatura de la CABA incluyó su definición en la Ley 3706 de Protección y Garantía Integral de los Derechos de las Personas en Situación de Calle y en riesgo a la Situación de Calle (BOCBA 3680 del 08/06/2011). El artículo 5 de la norma establecía en su redacción original que:

El derecho a la Ciudad es definido como una atribución de libertad sobre el uso igualitario y no discriminatorio del espacio público, su uso y disfrute y el derecho al acceso a los servicios por parte de todos los habitantes, conforme los principios constitucionales (Ley 3680, artículo 5, *versión original*).

Sin embargo, este artículo fue vetado por el entonces jefe de gobierno Mauricio Macri, sin que luego se propusiera una definición alternativa de derecho a la ciudad (Decreto n° 42/2011, BOCBA N° 3600 del 07/02/2011).

2.4. EL CONCEPTO DE VIVIENDA

Los conceptos de vivienda y hábitat deben ser comprendidos de manera amplia e interrelacionada a partir de su centralidad en la vida de las personas y su importancia en los procesos de inclusión social y en la construcción de ciudadanía.

La vivienda no alude exclusivamente a contar con un techo donde resguardarse y desarrollar la vida personal o familiar. Para su comprensión, es necesario superar la visión que la ubica como mero objeto-mercancía. No sólo debemos pensar a la vivienda por su valor de cambio, forma en la que es presentada por el mercado, sino también por su valor de uso o, por la función social de la vivienda como un componente ordenador social, como punto de partida para el acceso a otros derechos elementales y como un requisito necesario para el cumplimiento de la dignidad, la libertad y la justicia social.

En términos teóricos, la vivienda es una relación social que excede los límites del hogar, es una red que articula una gran cantidad de bienes y servicios elementales para satisfacer necesidades que están condicionadas y potenciadas por el entorno social en el que se encuentran y en virtud de lo cual sufren permanentes modificaciones (Yujnovsky, 1984).

Tomando la conceptualización del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, plasmada en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), el derecho a la vivienda está determinado por distintos contextos y condicionamientos sociales, económicos, culturales, climatológicos y ecológicos. El PIDESC incorpora una serie de aspectos que completan la conceptualización de una vivienda adecuada:

- La seguridad dominial y jurídica de la tenencia.
- La disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición.
- La necesidad de que los gastos del hogar sean soportables, esto es, que deberían ser de un nivel que no impida ni comprometa el logro y la satisfacción de otras necesidades básicas.
- La habitabilidad, en el sentido de poder ofrecer un espacio adecuado a sus ocupantes y de protegerlos de las inclemencias climáticas y demás riesgos.
- La asequibilidad, en donde juegan un rol central los Estados en otorgar prioridad a los grupos especialmente vulnerables en el acceso a la vivienda.
- El lugar, que debe ser accesible, seguro y libre de contaminación.
- La adecuación cultural, a fin de que todo lo relacionado con la vivienda se corresponda con la identidad cultural de los pueblos.

En términos normativos, la vivienda es un derecho ampliamente reconocido, tanto en el ámbito nacional como internacional. En el plano internacional, es receptado por el ya mencionado PIDESC, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 26), la Declaración Universal de los Derechos Humanos (artículo 25), la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (artículo 11), la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial (artículo 5, inciso e), la Convención sobre los Derechos del Niño (artículo 27) y la Convención por la Eliminación de la Discriminación contra las Mujeres (artículo 14, inciso 2).

El derecho a la vivienda es reconocido por nuestra Carta Magna tanto en el artículo 14 bis como en diversos tratados de derechos humanos a los que otorgó jerarquía constitucional en el inciso 22 del artículo 75, a partir de su reforma del año 1994. En ámbito de la CABA, el derecho a una vivienda digna y a un hábitat adecuado es reconocido por el artículo 31 de la Constitución, que establece que la CABA debe destinar los recursos necesarios a efectos de resolver 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. Asimismo, auspicia la incorporación de los inmuebles ociosos, promueve los planes autogestionados, la integración urbanística y social, la recuperación de las viviendas precarias, la regularización dominial y catastral y la regulación de los establecimientos que brindan alojamiento temporario.

En igual sentido, el artículo 17 le impone a la CABA el deber de desarrollar políticas sociales coordinadas para superar las condiciones de pobreza y exclusión mediante recursos presupuestarios, técnicos y humanos, así como asistir a las personas con necesidades básicas insatisfechas y promover el acceso a los servicios públicos para los que tienen menos posibilidades.

A su vez, la CABA cuenta con una amplia legislación específica en materia de vivienda. La Legislatura porteña ha dictado normativa que apunta a la creación de políticas destinadas a sectores de escasos recursos (Leyes 341, 324 y 624), a la integración social y urbana de villas y asentamientos (Leyes 148, 403, 1770 y 3343) y a la protección de población en emergencia edilicia (Leyes 623 y 1686), siendo éstas solo algunas de las temáticas relacionadas con el derecho a la vivienda que fueron receptadas en el ordenamiento jurídico local.

2.5. EL DÉFICIT HABITACIONAL

El déficit habitacional es un indicador que permite evaluar los alcances del ejercicio del derecho a la vivienda. Es entendido como la carencia en el acceso a los bienes y servicios habitacionales relacionados con la vivienda. En otras palabras, es la brecha entre las necesidades habitacionales de una población determinada y la oferta o disponibilidad de viviendas en condiciones de ser habitadas. Es un indicador de las necesidades habitacionales de una determinada población y contiene tanto una dimensión cuantitativa como cualitativa. El déficit cuantitativo se refiere principalmente a las viviendas faltantes, esto es, aquellas que deberían construirse en virtud de la demanda habitacional. Esta dimensión también incluye a aquellas viviendas ya existentes, pero que por su estado edilicio deben reconstruirse. Por otra parte, el déficit cualitativo hace referencia a las viviendas que no responden adecuadamente a los requerimientos de sus habitantes (calidad y estado de la construcción, situación de hacinamiento, acceso a los servicios públicos esenciales, entre otros aspectos) y que son susceptibles de ser mejoradas.

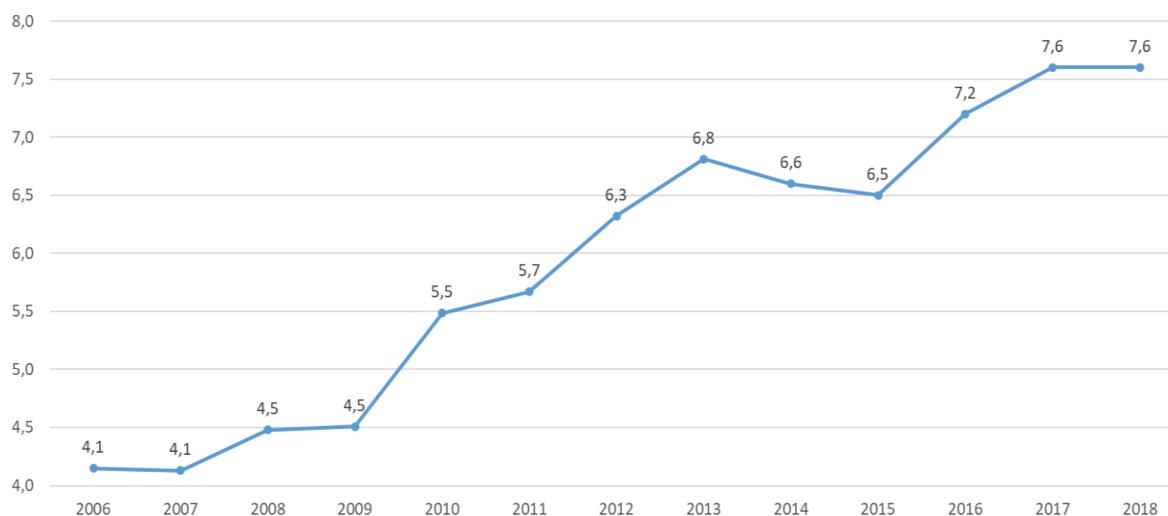
El déficit habitacional se materializa en los distintos hábitats informales y en las dificultades que atraviesan los sectores de menores recursos para acceder a condiciones dignas de habitabilidad. Estas dificultades no surgen exclusivamente de las condiciones de pobreza, sino que se corresponden con una escasa planificación y una ausencia de control estatal de los usos y los valores del suelo urbano, factores que en conjunto generaron en la CABA un proceso de urbanización desordenado, fragmentado y mercantilizado que excluye a gran parte de la población. El proceso especulativo que caracteriza la apropiación del suelo urbano, sumado a la falta de políticas que frenen estas burbujas, lleva a un aumento considerable de la demanda

de los sectores bajos y medios que se ven imposibilitados de acceder a la compra de una vivienda por sus propios medios, debiendo desplazarse al mercado del alquiler o a la informalidad.

En la CABA, la población se encuentra estabilizada en torno a los 3 millones de personas desde el año 1947 a la fecha. Sin embargo, han aumentado en los últimos años las distintas formas de tenencia precaria de la vivienda, lo que se evidencia en la multiplicidad de hábitats informales existentes, tales como las villas, asentamientos y núcleos habitacionales transitorios, los inquilinatos, los hoteles–pensión, las casas tomadas, los complejos habitacionales construidos por el Estado en situación de emergencia edilicia y/o ambiental, y las personas y familias en situación de calle. Como se verá, en la CABA son los sectores populares los que dinamizan una estructura poblacional prácticamente estancada.

Las villas y asentamientos tuvieron un crecimiento poblacional sostenido desde el año 2008 a la fecha (**gráfico 1**). Tomando los datos de la Encuesta Anual de Hogares (EAH) que elabora la Dirección General de Estadística y Censos del GCBA (hasta el año 2018 inclusive), en comparación con el año 2007 prácticamente se duplicó el porcentaje de la población que reside en barrios populares. Asimismo, entre los últimos dos censos se duplicó la cantidad de asentamientos precarios, registrando más de 40 en el año 2010. Actualmente, cerca del 8% de la población total de la CABA reside en villas y asentamientos. Es preciso destacar que en estos barrios predominan las construcciones deficitarias de las viviendas, el hacinamiento, la contaminación ambiental y la falta de acceso a servicios elementales.

Gráfico 1. Población residente en villas y asentamientos informales sobre el total de habitantes. CABA. Años 2006-2018 (en %).



Fuente: Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Economía y Finanzas, GCBA). Encuesta Anual de Hogares.

Considerando otros tipos de hábitats informales, se estima que alrededor de 80.000 personas residen en complejos habitacionales y barrios municipales construidos por el gobierno local en sus distintas administraciones, algunos de los cuales están expuestos a situaciones de riesgo edilicio y/o ambiental⁵. Asimismo, la población en situación de calle efectiva en el año 2019 ascendía a 7.251 personas, de las cuales 5.412 duermen a la intemperie y 871 son niños, niñas y/o adolescentes. A partir del descrédito en las estadísticas oficiales sobre esta población, este dato fue construido por el Censo Popular de Personas en Situación de Calle, en donde participan como censistas integrantes de organizaciones sociales y de instituciones públicas y personas en situación de calle. En el anterior relevamiento, realizado en el año 2017, se habían contabilizado a 5.872 personas. En ese sentido, en solamente dos años la población en situación de calle creció un 23%.

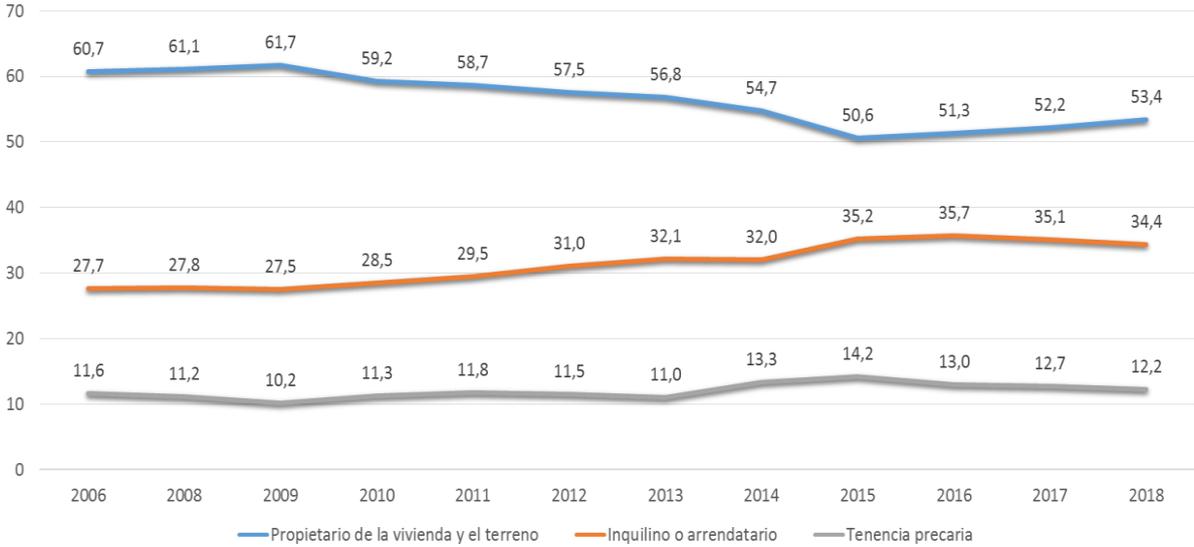
⁵ Proyección efectuada a partir de informes dominiales elaborados por el IVC.

En cuanto a la distribución del parque habitacional, el 76% de las viviendas de la CABA son departamentos, acentuándose esta tendencia en las Comunas del norte, especialmente en la Comuna 2, en la cual prácticamente la totalidad de las viviendas son departamentos. Por el contrario, en la zona sur hay proporción casi idéntica de casas y departamentos. Asimismo, el 3,3% de las viviendas son registradas como precarias. En esta categoría se incluyen las piezas de inquilinato-conventillo, las piezas de hotel-pensión y las construcciones no destinadas a vivienda. Este tipo de vivienda se concentra en la zona del centro de la CABA, particularmente en las Comunas 1, 3 y 4, teniendo una presencia prácticamente nula en el resto de la ciudad, a excepción de la Comuna 7, en el sur de la CABA.

Con respecto al régimen de tenencia de la vivienda, el 35% de los hogares son inquilinos o arrendatarios de la vivienda, mientras que apenas poco más de la mitad de los hogares (53%) son propietarios de la vivienda y del terreno. El 12% restante reside en viviendas de manera irregular, esto es, son propietarios de la vivienda pero no del terreno, del que son ocupantes por préstamo, cesión o permiso, o son ocupantes de hecho (**gráfico 2**). En la zona sur, especialmente en las Comunas 4 y 8, la proporción de viviendas irregulares supera el 20%, otro dato más que da cuenta de la segregación socioespacial que caracteriza a la CABA. Los desarrollos inmobiliarios y especulativos –sin ningún tipo de planificación y regulación estatal– han generado un marcado proceso de inquilinización. Entre los años 2006 y 2018, los hogares inquilinos crecieron un 25%. Si bien muchos de estos hogares residen en condiciones de formalidad, las condiciones exigidas por el mercado inmobiliario,

principalmente los elevados precios de los alquileres y los requisitos de ingreso, los ubican en una situación de clara inestabilidad habitacional⁶.

Gráfico 2. Distribución porcentual de los hogares por régimen de tenencia de la vivienda. CABA. Años 2006 y 2008-2018 (en %).



Fuente: Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Economía y Finanzas GCBA). Encuesta Anual de Hogares.

Analizando otro de los indicadores del déficit cualitativo, se observa que en la CABA 1 de cada 10 hogares se encuentra en situación de hacinamiento. En la zona sur se duplica el promedio de la CABA, dado que allí el 20% de los hogares presentan hacinamiento.

⁶ Es preciso destacar que, en el mes de junio de 2020, el Congreso de la Nación Argentina sancionó la Ley N° 27551, la cual modifica el marco regulatorio de los alquileres en el territorio nacional. Sin embargo, continúan existiendo requisitos tales como la presentación de una garantía y el pago de depósitos y anticipos que, en conjunto con los elevados precios de los alquileres y las actualizaciones anuales de los mismos, dificultan el acceso al alquiler a los sectores de menores recursos económicos y sociales.

Si bien es difícil cuantificar el déficit habitacional sin caer en aproximaciones o generalidades, más aún cuando se trata de su dimensión cuantitativa, es claro por los datos presentados que una proporción importante de la población de la CABA habita en condiciones deficitarias.

2.6. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Las políticas públicas son “el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios” (Tamayo Sáenz, 1997, p. 2). Por tanto, implican la aplicación de prácticas y técnicas en un contexto siempre conflictivo en virtud de los diversos escenarios históricos y sociales en donde entran en contradicción intereses políticos e ideológicos y se definen y redefinen relaciones de poder y posicionamientos sobre dichas relaciones y aquellas cuestiones que son puestas en agenda como problemáticas por la ciudadanía. Las políticas públicas son el espacio en donde se originan, se estabilizan o transforman diferentes estructuras de poder y correlaciones de fuerza.

Para Oszlak y O'Donnell (1981) la política estatal es entendida como un conjunto de tomas de posición del Estado con respecto a una cuestión social, que representan puntos o "nudos" dentro de una secuencia de interacciones realizadas por diversos actores sociales. Entender a las políticas estatales como "nudos" significa presuponer que el Estado no suele ser pasivo ni irrelevante, sino que, por el contrario, suele importar porque en torno a su toma de posición, ya sea por acción u

omisión, se tejerán gran parte de las interacciones de cada tramo del proceso social. Para los autores, el estudio de las políticas públicas permite una visión del Estado "en acción" (no estático) y en permanente movimiento e interrelación con otras fuerzas sociales, por lo que debe prestarse especial atención al proceso social alrededor del cual surgen, se tratan y se resuelven las cuestiones ante las que el Estado y otros actores adoptan políticas.

Con similar criterio, Mazzolla (2015) define a las políticas sociales como tomas de posturas del Estado, por acción u omisión, orientadas a la distribución de la renta para garantizar la universalización de derechos en una determinada sociedad y en un contexto específico. Las políticas sociales tienen un rol central en los procesos de estructuración social, en virtud de lo cual definen, gestionan y regulan las desigualdades. La política social administra y regula el conflicto social, distribuyendo los recursos de bienestar de un sector a otro (Adelantado et al., 2000).

Las políticas públicas tienen una dimensión política y una técnica. En cuanto a la dimensión política, Aguilar Villanueva (1996) destaca que las políticas se desarrollan en una arena política en la que convergen y luchan las fuerzas políticas. El diseño y el desarrollo de las políticas no sucede en un tranquilo y neutral espacio jurídico o administrativo.

La relación Estado–sociedad se materializa a través de las distintas políticas de diferentes actores sociales y estatales, afectándolos y siendo a su vez condicionadas por ellos, en un proceso continuo de retroalimentación. Según esta visión, se concibe al Estado como una instancia de articulación y dominación que concentra y refleja los conflictos y contradicciones de la sociedad a través de las

diferentes tomas de posición de sus instituciones y de las relaciones de fuerzas existentes (Oszlak, 1980).

En la actualidad, existe una mayor participación de los actores sociales en la escena pública a partir del reclamo por los derechos, cuestión que atraviesa la más variada gama de reivindicaciones sociales, culturales y políticas. Los derechos de segunda y tercera generación se suman a otros derechos ya consagrados en las sociedades. Estos derechos tienen características específicas, toda vez que son irreductibles, innegociables y, en algunos casos, contradictorios entre sí. La pluralidad de derechos, plasmada en casi todas las reformas constitucionales de la última época en América Latina, exige la elaboración de políticas estatales concretas y un tipo de práctica política necesariamente participativa, que reconozca a su interlocutor, respete las diferencias y tenga en cuenta la especificidad de intereses y derechos, sin descuidar las políticas de interés colectivo. Si bien, en la arena política global, los Estados han dejado de ser los únicos actores con poder, el Estado es todavía un referente central en la lucha por la construcción de las principales variables del orden social, así como también es imprescindible en la regulación política del mercado y de la sociedad. Esto se debe, en primer lugar, a que el Estado continúa siendo el ámbito al cual se orientan las prácticas de participación y las experiencias políticas populares y democráticas. El Estado posee un carácter político inevitable para los distintos tipos de prácticas participativas y la definición del interés público (Restrepo, 2003).

Es necesario entender al campo burocrático–institucional del Estado como una específica arena de conflicto político en donde pugnan por prevalecer intereses contrapuestos, se dirimen cuestiones socialmente problematizadas y se expresan los distintos enfrentamientos sociales. Es en ese sentido que la formación del

aparato estatal describe una trayectoria errática, sinuosa y contradictoria en la que se pueden identificar restos de diferentes estrategias y programas de acción política aplicados. Las complejas interacciones burocráticas estarán condicionadas y variarán de acuerdo con el régimen político bajo el cual, y para el cual, esa burocracia funciona. En la práctica, la política, entendida como el principal ámbito en el que se definen las opciones que regulan y dan contenido a la actividad social, se funde con la administración pública en complejas combinaciones en las cuales la acción de los diversos actores intervinientes en la implementación de políticas está permanente y mutuamente condicionada.

Vilas (2011) define a las políticas públicas como “el conjunto de acciones de gobierno ejecutadas para alcanzar los fines hacia los que se orienta el ejercicio del poder político” (Vilas, 2011, s/p.). El autor entiende a lo público como una esfera compartida por el Estado y la sociedad, por lo que las políticas públicas no se encuentran exclusivamente en el ámbito de funcionarios y políticos, sino que su diseño, ejecución y evaluación son el resultado de la participación de actores con diferenciales de poder.

La dimensión política de las políticas gubernamentales se encuentra presente en su diseño y ejecución, como así también en el análisis de los escenarios en los que cuales se desarrollan. Una política estatal que no considere y evalúe adecuadamente el mapa político del momento, esto es, las tensiones y conflictos sociales en torno a la cuestión que se pretende resolver, tiene pocas probabilidades de ser efectiva en el logro de sus objetivos, independientemente de la calidad de su diseño técnico y de los recursos que se movilicen para su implementación. Las decisiones de gobierno, sin desconocer su componente técnico, son decisiones políticas condicionadas por determinantes sociales, ideológicos, económicos y

culturales, a partir de los cuales los actores sociales construyen su particular visión de interés general que, en definitiva, legitima y dota sentido a tales políticas. Por ende, los cambios en las políticas públicas, en las modalidades y estilos de gestión son consecuencia de las conflictivas relaciones de poder entre los actores en diferentes escenarios y coyunturas.

En ese sentido, la dimensión técnica de las políticas está condicionada por los distintos modelos políticos que van a pretender moldear la organización del Estado de modo tal de ajustarla a sus objetivos e intereses políticos, económicos, sociales y culturales. Cada corriente política que obtiene la mayoría necesaria para gobernar en un lugar determinado interviene sobre el conjunto de las instituciones y organizaciones que conforman el aparato administrativo de acuerdo con el particular tipo de relación entre Estado y sociedad que proponga. La elección política de un tipo de modelo de administración estatal (burocrática, liberal, gerencialista, popular, etc.) determinará la relación entre políticos, burócratas y ciudadanos.

Siguiendo a Chaia De Bellis (2016), la politización de la estructura burocrática del Estado no debe verse como un problema, sino que los procesos político-competitivos son determinantes para la creación y modificación de las agencias estatales. La burocracia, si bien tiene su propia autonomía relativa, tiene una dependencia política que moldea sus objetivos. La dimensión institucional incluye necesariamente a los agentes estatales, a los funcionarios de distinto rango que ocupan la estructura del Estado. Al respecto, Abad y Cantarelli (2012) sostienen que el empleo público tiene su propia especificidad, con una subjetividad e identidad particulares. Bernazza y Ronis (2013) amplían la cuestión del empleo público a partir de la revalorización del compromiso de los agentes estatales con la función asignada. Afirman que el trabajo descomprometido y neutro, propuesto por el

modelo racional clásico, entró en crisis hace tiempo, como así también el modelo gerencial de eficiencia que en nuestro país se intentó implantar en las experiencias neoliberales de la década de 1990 y recientemente durante la presidencia de Mauricio Macri (2015-2019).

Una burocracia desapasionada y despolitizada es fácilmente cooptada por los intereses de los poderes económicos. Por ende, los autores le otorgan un lugar central a la militancia y al compromiso político de los funcionarios con la función pública y con un modelo de país inclusivo, considerando que su actividad emana de la voluntad popular. En virtud de los diferentes cambios en el modelo de desarrollo dominante y, por ende, en la orientación política de las políticas públicas, es necesario retomar una cosmovisión que recupere el rol central de la política como expresión popular en miras al diseño e implementación de políticas públicas adecuadas, inclusivas y participativas.

Particularmente, las políticas crediticias son aquellas políticas sociales que financian la demanda de vivienda a través de subsidios o préstamos a tasas preferenciales. Son medidas destinadas a la reducción del déficit habitacional, permitiendo el acceso a un hábitat adecuado a sectores medios y bajos de la población. Estas operatorias se diferencian de las políticas clásicas de construcción de viviendas que ofrecen una solución habitacional determinada por la oferta.

A través de requisitos amplios y cuotas accesibles, este tipo de políticas públicas facilitan el acceso a la vivienda a un amplio sector de la población que no encuentra oferta en el mercado formal, dominado por los intereses inmobiliarios y especulativos. Siempre y cuando su funcionamiento sea el adecuado, permiten una mayor integración territorial dado que otorgan al beneficiario la posibilidad de elegir

una vivienda que se ajuste a sus necesidades. En ese sentido, evitan, en cierta forma, la conformación de barrios gentrificados o complejos habitacionales ocupados exclusivamente por personas de escasos recursos.

Con este tipo de políticas, el Estado interviene en el mercado inmobiliario ofreciendo financiamiento a personas y familias que habitualmente son excluidas del mismo, adoptando una postura claramente distributiva. Este factor redistributivo se basa en el reconocimiento del derecho a la vivienda para los sectores populares y medios.

Recapitulando, el PAV encuentra como antecedente normativo una serie de políticas particulares que resultaron insuficientes para abordar la complejidad de las problemáticas habitacionales de las organizaciones incorporadas en procesos de construcción autogestionaria del hábitat. Asimismo, es producto del compromiso, la participación y organización de dichos actores que pusieron en agenda la necesidad de dar una respuesta política a un sector profundamente afectado por las políticas neoliberales de la década de 1990 que profundizaron la crisis habitacional en la CABA. En ese sentido, la Ley 341 y el PAV están enmarcados en un proceso de disputa por el espacio urbano, en la cual los actores involucrados reclamaron un uso de la ciudad más equitativo y democrático. En el siguiente capítulo, se describirán las principales características del PAV.

CAPÍTULO 3. EL DISEÑO DEL PROGRAMA DE AUTOGESTIÓN PARA LA VIVIENDA

En el presente capítulo se trabaja en relación al diseño del PAV. En primer lugar, se hace referencia a la población beneficiaria de la Ley 341, tanto en su dimensión individual como colectiva. Luego, se realiza una descripción del tipo de beneficiario colectivo del PAV (las organizaciones autogestivas), con sus características, potencialidades y limitaciones. A continuación, se incluye un mapa de los actores que intervienen directa e indirectamente en la operatoria. Posteriormente, se desarrollan los objetivos, misiones y funciones del PAV, como así también sus principales características. Finalmente, se describe el complejo procedimiento administrativo que guía el desarrollo del PAV.

3.1. POBLACIÓN BENEFICIARIA

La Ley 341 estableció bajo la órbita del actual IVC -ex CMV- la instrumentación de políticas de acceso a la 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.

Los créditos contemplados en la Ley 341 están destinados a financiar total o parcialmente la compra o construcción de vivienda económica unifamiliar o

multifamiliar, obras destinadas a ampliación o refacción, y la compra de edificio y obras destinadas a su rehabilitación. En todos los casos, el financiamiento debe garantizarse con escritura hipotecaria a favor del IVC.

La Ley 341 ha tenido una serie de aclaraciones, modificaciones y ampliaciones a través de las Leyes 964 (BOCBA 1606 del 10/01/2003), 1.240 (BOCBA 1.863 del 22/01/2004) y 4.042 (BOCBA 863 del 01/03/2012). Asimismo, a partir del año 2008, por intermedio del Acta de Directorio 2.350/2008, el IVC cambia la denominación del programa, antes conocido como Programa Autogestión para el Desarrollo del Hábitat Popular, asumiendo la nomenclatura actual de PAV. A través de dicho Acta y de sus posteriores modificatorias⁷ se fijan los criterios organizativos y de funcionamiento de la operatoria.

Desde su concepción, la Ley 341 contempla dos universos de población beneficiaria: uno individual y otro colectivo. La parte netamente individual funciona a través de una operatoria específica denominada Créditos Ley 341 cuya finalidad es el otorgamiento de créditos hipotecarios a tasa preferencial directamente a los hogares, sin la intermediación de ninguna organización.

En su dimensión colectiva, que es la que permite la posterior creación del PAV, la población beneficiaria de la política crediticia también son los hogares de escasos recursos y en situación crítica habitacional, pero necesariamente éstos deben estar enmarcados previamente en procesos de organización colectiva dentro de entidades jurídicamente reconocidas, como cooperativas, mutuales y asociaciones sin fines de lucro. Estas entidades tienen que haber sido conformadas por familias de escasos recursos con el propósito de satisfacer la necesidad de vivienda de sus miembros.

⁷ Actas 2387/D/2009, 2404/D/2010, 2411/D/2010, 2412/D/2010, 2454/D/2012, 2499/D/2013, 2521/D/2013.

Es preciso destacar que la ley considera hogar a un grupo de personas, parientes o no, que residen bajo un mismo techo, de acuerdo con un régimen familiar y compartiendo los gastos de alimentación. Las personas que viven solas constituyen un hogar.

Para acceder a la operatoria, además de estar enmarcados en las generalidades de la Ley 341, los aspirantes deberán cumplir con los siguientes requisitos:

- Presentar un Documento Nacional de Identidad.
- Acreditar residencia en la CABA con una antigüedad no inferior a los 2 años.
- No ser propietario de inmuebles aptos para vivienda.
- No haber recibido indemnización originada en la expropiación por causa de utilidad pública.
- No haber sido adjudicatario de créditos o subsidios para la compra o construcción de vivienda en forma individual o mancomunada en los últimos diez años.
- No encontrarse inhabilitado para contraer crédito.
- Poseer un ingreso mínimo equivalente a un salario, mínimo, vital y móvil al momento de la solicitud. La justificación del ingreso se realiza mediante recibo de sueldo o declaración jurada.

La normativa contempla un Padrón de Organizaciones Solicitantes de Crédito. A los efectos de su empadronamiento, las organizaciones deben contar con personería jurídica y adjuntar a su solicitud copia del Acta Constitutiva y Estatutos y copia certificada del Acta de designación de autoridades. Posteriormente, en la instancia de solicitud formal de crédito, entre otra documentación, las organizaciones deberán

acreditar la cantidad y composición de las familias involucradas con los datos personales (incluido el domicilio real de cada una), el domicilio constituido de la organización y la contratación de los equipos profesionales y/o técnicos interdisciplinarios correspondientes, integrados por profesionales y/o técnicos del área social, contable, jurídica, de la construcción y de cualquier otra área que sea necesaria a los fines del cumplimiento de la Ley 341. Es preciso destacar que, una vez seleccionadas, las organizaciones pasan a integrar el Padrón de Beneficiarios, en donde deberán individualizarse los hogares considerados como prioritarios por la normativa.

Según lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley 341, tendrán prioridad para el acceso a la política pública los hogares que se encuentren en algunas de las siguientes circunstancias:

- Integrados con niños, niñas y adolescentes.
- Pérdida de vivienda a causa de siniestro.
- Desalojo con sentencia judicial debidamente documentado.
- Estado de salud de uno de los integrantes del grupo familiar que requiera el cambio de las características de la vivienda.
- Situaciones de violencia familiar comprobada que pusieren en riesgo la integridad de alguno de los componentes.
- Habiten inmuebles afectados a obra pública.
- Grupo familiar monoparental con hijos menores de edad.
- Pareja joven unida por lazos matrimoniales o consensuales con una edad promedio que no supere los 30 años.

- Exsoldados conscriptos que acrediten su condición de combatientes en el teatro de operaciones de las Islas Malvinas y Atlántico Sur.
- Integrantes del servicio activo de las Entidades de Bomberos Voluntarios o que hayan logrado el subsidio mensual y vitalicio descrito en el artículo 14 de la Ley 1.240, inciso j.

3.2. LAS ORGANIZACIONES AUTOGESTIVAS

Como se expuso anteriormente, el PAV está destinado a hogares incorporados en procesos de organización verificables, a través de cooperativas, mutuales o asociaciones civiles sin fines de lucro. Estas formas de organización colectiva se caracterizan por ser asociaciones autónomas de personas que se unen de forma voluntaria con un fin común, pero que se diferencian en su régimen jurídico.

Tanto las mutuales como las cooperativas se crean para brindar beneficios exclusivamente a sus socios, pero mientras las primeras se centran en la ayuda recíproca frente a riesgos eventuales (asistencia médica, farmacéutica, subsidios, etc.), como así también conforman redes de apoyo económico, las segundas constituyen una categoría especial de sociedades, que requiere de capital propio y la redistribución de los excedentes al final de cada ejercicio.

Por otro lado, las asociaciones civiles –a diferencia de las anteriores formas asociativas– pueden tener como objeto el bien de terceros que no forman parte de la organización. Al mismo tiempo, su capital no se compone necesariamente del aporte regular (cuotas) de sus asociados.

En el marco jurídico nacional, se define a las cooperativas como “entidades fundadas en el esfuerzo propio y la ayuda mutua para organizar y prestar servicios” (Ley 20.337, artículo 2). Cabe resaltar que, como se podrá observar en el **capítulo 4**, casi la totalidad de las solicitudes presentadas en el marco del PAV fueron realizadas bajo la forma asociativa de cooperativa.

Los actores colectivos incluidos en el PAV adoptaron la autogestión como estrategia habitacional para la ocupación del suelo urbano y la producción social del hábitat. Es preciso remarcar que se entiende por actor a todo sujeto individual o colectivo que se reconoce a sí mismo como colectividad o como parte de ella y con capacidad estratégica para la acción. Un actor social necesariamente debe tener la capacidad de identificar y definir sus intereses y objetivos, definir un curso para las acciones necesarias para el cumplimiento de aquellos y poseer una relativa autonomía para la acción, la cual estará determinada por los recursos y las capacidades que ostente. La capacidad de acción estratégica es lo que les permite a los actores guiar su accionar y prever, condicionar o contribuir en el proceso de toma de decisiones de las políticas públicas (Acuña, 2013).

La autogestión permite la inclusión de sectores desplazados en la conformación del espacio público a partir de sus propios conocimientos y trayectorias. Implica una disputa permanente con los sectores hegemónicos en la producción social del hábitat. Según Zapata (2012), **la autogestión “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”** (p. 36).

Al ser también autogobernadas, las organizaciones sociales reclaman un rol protagónico en la política pública, buscando participar activamente en sus distintas

etapas en beneficio del interés colectivo. No hay autogestión sin organización, y no hay organización sin participación y compromiso de los actores involucrados. Por ello, la participación se vuelve un factor central en el PAV. Son las organizaciones, principalmente bajo la forma de cooperativas de vivienda, las verdaderas protagonistas de una política pública que legitima la autogestión como forma de acceso a la vivienda y reconoce a las organizaciones colectivas su derecho a la ciudad y a un hábitat adecuado.

Ahora bien, la participación de los movimientos sociales en las políticas públicas, y más aún de las organizaciones populares, es siempre compleja.

Al respecto, Font (2004) sostiene que en el marco de la crisis de representatividad que caracteriza a las democracias delegativas existen experiencias asociativas exitosas con una fuerte cultura organizativa y con una activa participación en la cosa pública. El autor destaca que, en el caso de los gobiernos locales, resulta más fácil desarrollar instrumentos participativos en virtud de la cercanía que se tiene entre los actores públicos y las organizaciones de la sociedad civil.

Si bien existe un amplio consenso en torno a que la promoción de una ciudadanía activa y responsable tiene que ser un objetivo central para las políticas públicas, cada modelo político-ideológico plantea su propia relación entre Estado y sociedad (Kymlicka y Norman, 1997). La tesis clásica del neoliberalismo sostiene que los principios del Estado de bienestar promueven la pasividad de las personas y las prácticas clientelares, en virtud de lo cual se debería eliminar gran parte de la seguridad social, debilitar el rol de las organizaciones de defensa de derechos y dejar librado al mercado la regulación de la vida económica y social de los pueblos. Esta tesis fracasó a fines de la década del noventa con pésimos resultados

económicos y sociales en nuestra región, demostrando que el libre mercado y el recorte de políticas claves generan necesariamente un aumento de la pobreza y de la exclusión social. En Argentina, las políticas neoliberales de ajuste estructural implementadas durante la década del noventa condujeron a un aumento exponencial del desempleo y la (Beccaria, 2013; Benza y Calvi, 2005).

Ocampo (2005) destaca que América Latina es un claro ejemplo “de una región en la que los resultados de la liberalización de la economía no sólo han sido decepcionantes, sino además considerablemente más pobres que los que alcanzó la región durante la etapa de industrialización dirigida por el Estado” (p. 4). En ese sentido, y contradiciendo la tesis neoliberal, en los países en los cuales más desarrollo tuvo el Estado de bienestar se registran los mejores resultados en términos de generación de empleo, ampliación de derechos y reducción de las desigualdades. Según Ferrer (2015), la mejora en la situación económica de Argentina posterior a la crisis de 2001 se operó a raíz de una recuperación del rol del Estado en el impulso del desarrollo y en la defensa del interés nacional que, a su vez, fue acompañada de políticas de distribución más equitativas del ingreso social, que promovieron la equidad y la soberanía. Por su parte, Gudyans (2012), sostiene que los gobiernos progresistas sudamericanos de principios del siglo XXI generaron cambios sustanciales a partir de una recuperación del Estado que permitió recobrar protagonismo político a sectores marginados, mejorando las condiciones de vida de millones de personas y buscando encauzar una integración regional.

En términos de Esping Andersen (2000), el rol de un Estado orientado al bienestar social es generar las condiciones para desmercantilizar, redistribuir y desfamiliarizar. Según esta visión, **los derechos sociales permiten otorgarles a las personas la posibilidad de independizar sus niveles de vida de las fuerzas del mercado,**

“disminuyendo el estatus de los ciudadanos como mercancías” (Esping Andersen, 1993, p. 4). En palabras de Stiglitz (2013), cuando el mercado no garantiza una distribución adecuada o eficiente de los recursos se requiere la intervención del Estado para resolver esta falla. A través de la provisión de bienes y servicios, el Estado busca mejorar el bienestar de las personas, basado en los conceptos de eficiencia y equidad.

Laclau (2006) sostiene que a partir del fracaso del proyecto neoliberal y la pluralidad de demandas insatisfechas por parte de los sectores populares surgió en América Latina la necesidad de elaborar políticas más pragmáticas, combinando mecanismos del mercado, pero un grado mayor con control estatal y participación social. De esta forma, los gobiernos de corte progresista de principios de siglo XXI, que se caracterizan por una fuerte presencia estatal, mostraron resultados sumamente favorables en términos de generación de empleo, disminución de la pobreza, ampliación de derechos y mejoras en la distribución del ingreso. Además, este ciclo estuvo acompañado por la emergencia de un proceso de movilización y politización de los sectores populares y demás grupos anteriormente desplazados. Los gobiernos que adoptan políticas de desarrollo con inclusión social generan necesariamente modelos políticos más representativos y con mayor participación social. A partir de una identidad regional y de las nociones de pueblo y nación, estos gobiernos amplían la participación social, incluyendo a sectores populares como sujetos políticos activos dentro del proceso de toma de decisiones.

En definitiva, el grado de participación de las organizaciones en el PAV, como en cualquier otra política pública, dependerá, además de sus recursos, capacidades, nivel de organización y poder de movilización, de los cambiantes contextos políticos e institucionales.

3.3. MAPA DE ACTORES

La riqueza del PAV como política pública innovadora radica, entre otras cuestiones, en la multiplicidad de actores sociales, públicos y privados, que intervienen en su diseño, desarrollo, evaluación y control.

En primer lugar, se encuentra la población beneficiaria de la política pública. La Ley 341 tiene la particularidad de establecer beneficiarios individuales y colectivos. En el PAV se encuentra esta dualidad, dado que son las organizaciones sociales a quienes se les otorga el crédito hipotecario para la construcción de las viviendas, pero es cada una de las personas o de las familias que integran la organización quien termina escriturando sus casas y haciéndose cargo en términos proporcionales de la devolución del crédito. Es preciso destacar que la escrituración individual no estaba contemplada en el diseño original de la operatoria, sino que es producto de una modificación efectuada posteriormente.

En términos individuales, la población objeto son los hogares de escasos recursos y en situación crítica habitacional. Dentro de los actores colectivos podemos identificar organizaciones de primer nivel (cooperativas de vivienda, asociaciones civiles y mutuales) y organizaciones de segundo nivel (federaciones, movimientos sociales y partidos políticos) que intervienen indirectamente en el desarrollo del PAV. Las primereas, al igual que los beneficiarios individuales, encuentran su motivación en la necesidad de resolver su problemática habitacional. Como destinatarios de la operatoria, y a fin de sortear los obstáculos que se presentan, necesariamente deben tener un rol activo, como así también conformar alianzas estratégicas con el resto de los actores para el cumplimiento de sus objetivos. En virtud de ello, suelen

fomentar la participación, la organización, la solidaridad y el cooperativismo. Estas organizaciones de primer nivel son las que llevan adelante las obras (por sí mismas o a través de terceros). De acuerdo con el contexto político, pueden tener una actitud más o menos confrontativa. Las organizaciones de segundo nivel, por su parte, tienen un interés social y/o político. En los casos en los que intervienen, engloban y contienen a las organizaciones de primer nivel, brindando asistencia técnica, económica y política. En algunas ocasiones, llevan adelante los proyectos constructivos. Han sido fundamentales en el impulso original del PAV y son los actores políticos que reclaman permanentemente por la revitalización del programa.

La contrapartida necesaria de la política pública es el IVC, que es la autoridad de aplicación de la Ley 341 y, por ende, del PAV. La Ley 1251, sancionada el 4 de diciembre de 2013 (BOCBA 1853 del 08/01/2004), estableció que a partir de su dictado el IVC, en reemplazo de la CMV, pasaría a ser el órgano de aplicación de las políticas de vivienda en esta jurisdicción, siendo su principal objetivo el diseño, la coordinación y la ejecución de las políticas habitacionales dictadas por el gobierno local. En el mismo orden de ideas, la norma colocó en cabeza del organismo el deber de promover el efectivo ejercicio del derecho al hábitat y a la vivienda de todos los pobladores de la CABA, haciendo efectivos los derechos consagrados por la normativa vigente en la materia. Actualmente, y luego de varias modificaciones, se encuentra bajo la órbita del Ministerio de Hábitat y Desarrollo Humano.

En ese marco, el sentido del IVC es diseñar, implementar y evaluar el desarrollo del PAV. Es el organismo que regula los bienes y servicios que ofrece el programa, aporta la mayor parte de los recursos presupuestarios necesarios para el financiamiento de los proyectos, teniendo, asimismo, el deber de brindar asesoramiento y capacitación a las organizaciones, realizar los controles,

evaluaciones, actualizaciones y modificaciones necesarios para el buen funcionamiento de la operatoria, garantizar la escrituración de las viviendas y asegurar el reintegro de los créditos otorgados, entre otras funciones. De acuerdo con el contexto político, tendrá un posicionamiento más o menos activo con respecto a la política y a su relación con la población beneficiaria.

En la intermediación entre el IVC y los beneficiarios se encuentran los Equipos Técnicos Interdisciplinarios (ETI), integrados por profesionales y/o técnicos del área social, contable, jurídica, de la construcción y de cualquier otra área que sea necesaria a los fines del cumplimiento del PAV. Son elegidos por las organizaciones solicitantes de un registro público creado a tal efecto. Asesoran a las organizaciones durante el desarrollo del proyecto en sus distintas etapas, como la búsqueda del terreno o propiedad a adquirir, la elaboración de proyectos, la solicitud del crédito, la dirección de las obras, e incluso la posibilidad de ejecutar las mismas.

Además del IVC, existen otros organismos y dependencias del GCBA que, de manera indirecta, juegan un rol importante en el desarrollo del PAV dado que son de articulación necesaria durante las distintas etapas del crédito. De acuerdo con sus misiones y funciones, asisten al IVC en cuestiones específicas.

En particular, se destaca la Dirección General de Registro de Obras y Catastro (DGROC), dependiente de la Secretaría de Planeamiento del Ministerio de Desarrollo Urbano de la CABA, que se encarga del visado de los planos y de la verificación de la obra, entre otras cuestiones.

El Banco de la Ciudad de Buenos Aires realiza la tasación oficial de los terrenos y/o inmuebles que serán destinados a los proyectos del PAV, con lo cual su participación es determinante toda vez que puede generar el rechazo del bien en

cuestión o su revalorización.

El Registro de la Propiedad Inmueble emite los certificados de dominio correspondientes a los inmuebles y/o terrenos afectados a la operatoria. Esto se realiza a los fines de constatar que los mismos no registren gravamen alguno. Asimismo, se encarga de la inscripción de las propiedades.

La Dirección General Escribanía General es la encargada del otorgamiento de las escrituras.

También en el ámbito de la CABA se encuentra los órganos de control externo e interno, legislativos y del Poder Judicial locales: Legislatura, Defensoría del Pueblo, Auditoría, Sindicatura y Ministerio Público de la Defensa. Su sentido es controlar las acciones y omisiones de los organismos de gobierno, en miras de la defensa de los derechos de la población. Cuentan con la posibilidad de requerir informes sobre el funcionamiento del PAV. De acuerdo con el contexto político, ejercerán mayor presión sobre el gobierno y el IVC. A su vez, en muchos casos, conforman alianzas entre ellos y con los beneficiarios individuales y colectivos en casos de incumplimientos por parte de las dependencias públicas intervinientes. Son actores importantes en el seguimiento, la evaluación y el control de la política pública, como así también en el asesoramiento y acompañamiento de la población beneficiaria.

A nivel nacional, también hay organismos públicos que intervienen directa o indirectamente en el desarrollo del PAV.

El gobierno nacional, a través del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat, brinda, en algunos casos, un financiamiento adicional para el desarrollo de proyectos de vivienda enmarcados en el PAV.

También a nivel nacional existen dos dependencias encargadas del control de las organizaciones: la Inspección General de Justicia (IGJ) y el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES).

La IGJ, organismo dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, tiene la función de registrar y fiscalizar a las sociedades comerciales, sociedades extranjeras, asociaciones civiles y fundaciones que se constituyen en el ámbito de la CABA. A su vez, es la encargada de la inscripción en el Registro Público de Comercio de las sociedades comerciales nacionales y extranjeras, las matrículas de los comerciantes, y de los auxiliares de comercio; ejercer el control federal de las sociedades de ahorro e implementar el Registro Nacional de Sociedades (Leyes 22.315 y 26.047).

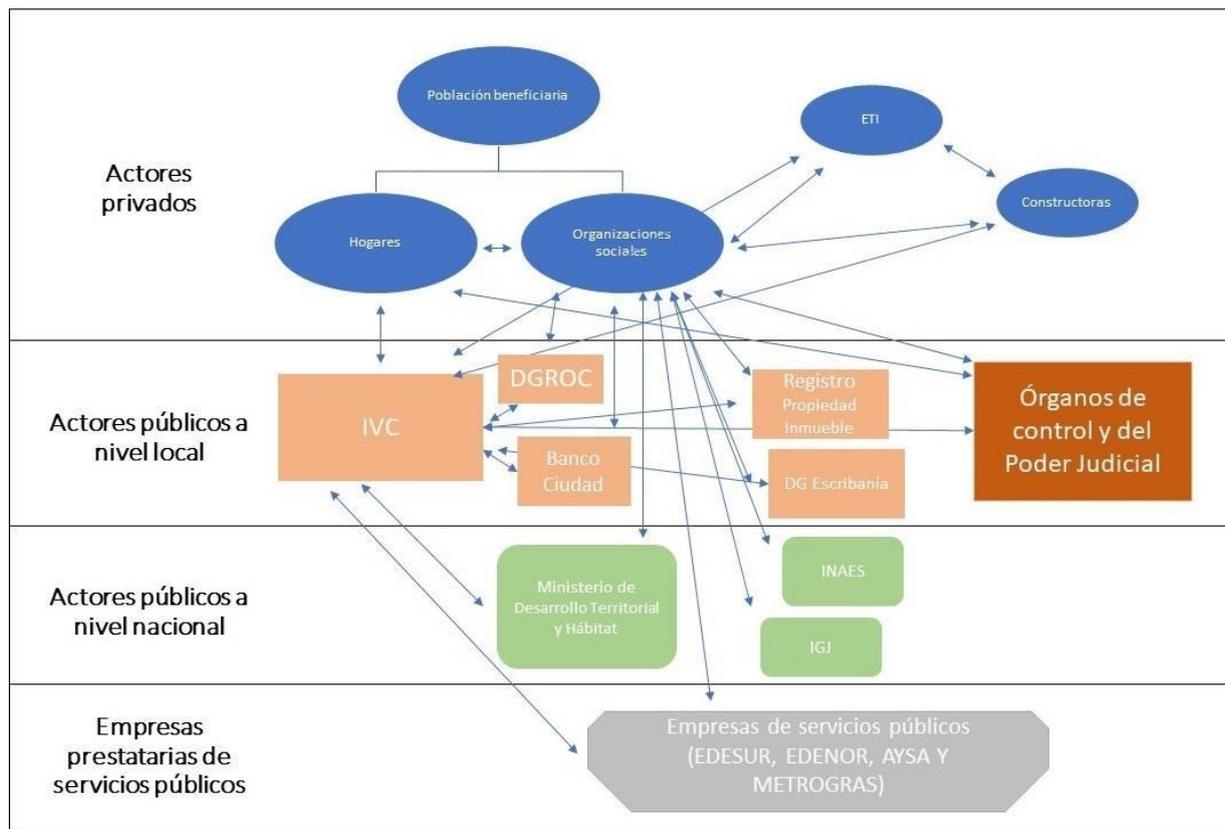
El INAES es el ente encargado del registro y la fiscalización de las cooperativas de vivienda y las mutuales, que son la amplia mayoría de las entidades solicitantes del crédito. A su vez, tiene como misión “canalizar la participación de los sectores involucrados en un marco en el que esta participación asegure la máxima transparencia y la consideración, no vinculante, de los intereses de los administrados” (Decreto PEN 721/2000). En ese marco, controla el funcionamiento de las organizaciones y brinda asistencia técnica, económica y financiera. El INAES cumple una función indirecta en el desarrollo del PAV, dado que es un interlocutor necesario de las cooperativas, toda vez que deben estar registradas en ese Instituto y cumplimentar las formalidades estipuladas por el mismo para funcionar como tales. De acuerdo con el contexto político, tendrá un rol más cercano en favor de las organizaciones o se limitará al control de éstas.

Las empresas prestadoras de servicios públicos también son un actor relevante con el que deben interactuar las organizaciones. Las empresas prestatarias del servicio de electricidad como Edesur y Edenor, la de gas natural Metrogas y la empresa pública dedicada a la prestación de los servicios de agua corriente y cloaca Agua y Saneamientos Argentinos (AySA), exigen sus propios requisitos y condicionamientos técnicos y materiales para la provisión y habilitación definitiva de los servicios de energía eléctrica, agua potable y gas natural. En ese sentido, en algunas ocasiones los costos y las factibilidades que se exigen no pueden ser cumplidas por las organizaciones y eso conlleva a modificaciones en el devenir del proyecto, como pueden ser demoras excesivas o ampliaciones del crédito solicitado originalmente.

Finalmente, se encuentran las entidades constructoras, ya sean empresas privadas o cooperativas de trabajo. Al igual que los ETI, son elegidas por las organizaciones. Pueden estar integradas por los propios miembros de la organización o no. De ello depende su motivación e interés. Son las encargadas de construir o refaccionar las viviendas y de su accionar depende en gran medida el éxito de un proyecto constructivo.

A continuación, se presenta un diagrama con el fin de graficar el mapa de los actores públicos y privados que intervienen directa o indirectamente en el PAV y las diferentes relaciones que tienen entre sí (**gráfico 3**).

Gráfico 3. Diagrama de actores que intervienen en el PAV. CABA. Año 2018.



Fuente: elaboración propia.

3.4. OBJETIVOS, MISIONES Y FUNCIONES

El objetivo central del PAV es otorgar créditos hipotecarios a hogares de escasos recursos y en situación crítica habitacional conformados en organizaciones colectivas verificables, en el marco de la Ley 341 y sus modificatorias y normativas reglamentarias. Es una política de acceso a la vivienda con sus metas puestas en, por un lado, resolver la problemática de un sector social que no califica en el mercado privado y, por el otro, fortalecer procesos de organización comunitaria

transfiriendo recursos y capacidades a las entidades incorporadas al proceso como sujetos activos en la ejecución de la política pública.

La operatoria está bajo la órbita del IVC, que es la autoridad de aplicación de la norma, quien, a su vez, cuenta dentro de su ámbito con la Comisión de Control, Evaluación y Seguimiento de la Operatoria (CCES)⁸.

La CCES depende funcionalmente de la Presidencia del IVC, o de quien esta designe en su oportunidad, y está integrada por las Gerencias de Créditos, Técnica, Administración y Finanzas y Asuntos Jurídicos. Es preciso destacar que la Ley 341 establece que el IVC debe garantizar la participación de las organizaciones en calidad de observadoras en la mencionada comisión.

Las funciones específicas de la CCES son las siguientes:

- Llevar el registro de quienes reciban o pretendan recibir un subsidio o crédito destinado a financiar el acceso a la vivienda.
- Confeccionar un padrón de antecedentes de los beneficiarios.
- Supervisar el cumplimiento de las condiciones del otorgamiento del crédito durante la totalidad del proceso.
- Disponer las tasaciones de los inmuebles a través del Banco Ciudad.
- Disponer el asesoramiento técnico y social a los beneficiarios que así lo requieran.
- Establecer las situaciones de prioridad establecidas en el artículo 6 de la Ley 341.

⁸ La CCES fue incorporada a la normativa del Programa a través de la Ley 964.

- 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.

La administración del PAV está a cargo de una Unidad de Gestión, con dependencia dentro del Departamento de Autogestión de Viviendas, que tiene las siguientes funciones:

- Coordinar y supervisar el funcionamiento de los equipos a su cargo.
- Elaborar un informe final de evaluación de cada proyecto que será elevado a la CCES para su aprobación.
- Evaluar la actuación de los ETI 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 CCES.
- 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.

- Intervenir e informar sobre cualquier incumplimiento de las responsabilidades convenidas por parte de las Entidades o de los ETI, en aquellos casos que originen desvíos y/o retrasos en el logro de las metas físicas, financieras y sociales.
- 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 encuentra integrada por las Áreas Técnica, Social, Legal, Administrativa y Económico-Financiera, que cuentan con funciones específicas.

El Área Técnica se ocupa de:

- Brindar asistencia técnica tanto a los solicitantes de los créditos como a los ETI.
- Verificar la idoneidad de los profesionales y/o técnicos considerando sus antecedentes profesionales, evaluando, cuando se considere necesario, la actuación de estos en forma previa a su inclusión en el registro.
- Controlar, analizar y evaluar documentación técnico-financiera del cómputo y presupuesto presentado por las organizaciones 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.
- Recibir y controlar documentación de planos registrados en la Dirección General de Fiscalización de Obras y Catastro.

- Recibir y controlar documentación, y remitir la misma a la Gerencia Técnica para su conocimiento.
- Mantener reuniones con las áreas correspondientes tendientes a optimizar los tiempos de los procesos necesarios.
- Monitorear constantemente la situación particular de cada una de las actuaciones.

Las funciones del Área Social son:

- Efectuar la recepción de la demanda que presenten los beneficiarios y las entidades que los representen.
- Verificar el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 6 de la Ley N° 341.
- Establecer la elegibilidad de la entidad como posible beneficiaria de la operatoria, relevando y produciendo la información correspondiente. Esto se produce en la reunión de primera vez y en los talleres introductorios.
- Registrar a los ETI.
- Registrar a los beneficiarios y a las entidades que los nuclean.
- Evaluar la actuación de ETI en las tareas de contenido social.
- Sistematizar y analizar datos.
- Confeccionar información estadística.
- Promover la consolidación y organización de las organizaciones colectivas a fin de favorecer la modalidad autogestiva.

- 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.
- Realizar censos.
- Recabar documentación de los beneficiarios a fin de proceder a la escrituración individual de las unidades habitacionales.

El Área Legal – Administrativa tiene la responsabilidad de:

- Gestionar administrativamente las solicitudes presentadas, verificando el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 5 de la Ley 341.
- Elaborar proyectos de normativa.
- Estudiar, analizar e interpretar la normativa aplicable.
- Elaborar informes requeridos por organismos externos al IVC.

El Área Económico-Financiera cuenta con las siguientes funciones:

- 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.
- Gestionar los pagos de certificados de obra, honorarios profesionales, adelantos financieros y todo tipo de gasto referido a los proyectos.
- Asesorar a las organizaciones y a los ETI.

3.5. CARACTERIZACIÓN DEL PAV

El PAV ofrece a las organizaciones financiamiento con garantía hipotecaria en favor del IVC para la compra, construcción y/o refacción de terrenos y/o inmuebles.

La normativa contempla una financiación que va desde el 80% hasta el 100% del gasto que ocasione la compra, construcción y/o rehabilitación de las viviendas, según corresponda.

El monto del crédito efectivamente adeudado resultará de adicionar a la suma desembolsada al momento de la adquisición del inmueble las que corresponden a los anticipos financieros otorgados, los importes correspondientes a las certificaciones abonadas, los gastos administrativos y toda otra erogación en la que hubiere incurrido el IVC en el marco del proyecto.

Al ser la escrituración de las unidades a título individual, el monto total del crédito es dividido proporcionalmente sobre cada uno de los solicitantes del crédito.

La cancelación del crédito hipotecario se efectúa en hasta trescientas sesenta (360) cuotas mensuales, iguales y consecutivas, con una matriz financiera con una escala del 0% al 4%, según los deciles de ingreso declarados por los hogares y la duración del crédito (**tabla 1**). En ningún caso, las cuotas cancelatorias de los créditos deberán superar el 20% del ingreso total del hogar.

Tabla 1. Matriz financiera del crédito. Ley 341.

Deciles 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%

Fuente: elaboración propia en base a la Ley 341.

Los casos de emergencia habitacional que pudieran sucederse entre los beneficiarios durante el transcurso de la operatoria son atendidos por el Ministerio de Hábitat y Desarrollo Humano del G.C.B.A. a través de soluciones habitacionales transitorias.

3.6. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Cualquier organización colectiva (cooperativas, mutuales y asociaciones civiles sin fines de lucro) integrada por hogares de escasos recursos y en situación crítica habitacional y conformada a los efectos de satisfacer la necesidad de vivienda de sus miembros, podrá solicitar un crédito para la compra, construcción y/o refacción de viviendas en los términos de la Ley 341, siempre que se cumplan con los requisitos establecidos en dicha normativa.

Las personas jurídicas que aspiren a obtener créditos en el marco del PAV deberán atenerse al seguimiento del procedimiento administrativo:

1. Presentar una nota de solicitud de acceso a la operatoria, acompañando una nómina de los datos de cada socio y sus grupos familiares, con nombre y apellido, número de DNI y domicilio legal.
2. Concurrir a una primera reunión informativa con el Área Social del programa.
3. Participar de los talleres introductorios de autogestión para la vivienda, a cargo del Área Social. La planificación de los talleres introductorios responderá a la evaluación de las organizaciones que resulte de la primera reunión informativa. El Área Social, una vez concluidas las jornadas de taller, confeccionará un informe en el que quedará plasmada la participación de cada organización en el mismo.
4. Elegir un ETI, entre los inscriptos en el Registro Público de Profesionales y Equipos Técnicos Interdisciplinarios previsto en el artículo 8 bis de la Ley 341. El ETI deberá estar integrado por profesionales de las áreas de construcción, social, contable y jurídica. La tarea del ETI abarca todas las etapas por las que atraviesa una organización colectiva, desde su constitución hasta la búsqueda del terreno o propiedad a adquirir, la elaboración de proyectos técnico y social, la solicitud del crédito, la dirección de las obras, e incluso la posibilidad de ejecutar las mismas. Los honorarios de los profesionales serán abonados íntegramente por el IVC, no pudiendo superar en conjunto el nueve (9) por ciento del monto total del crédito. Si la organización propusiera contratar profesionales que no se encuentren inscriptos en el Registro, deberá presentar la documentación pertinente a los fines de su inscripción.

5. Acreditar la contratación del ETI. La organización tiene a su cargo la remisión al IVC de los contratos suscriptos con cada profesional.
6. Una vez cumplidos los recaudos en relación con la elección y contratación del ETI, la organización se encuentra en condiciones de presentar la nota de solicitud del crédito, acompañando la siguiente información y documentación:
 - Nómina de potenciales beneficiarios e integrantes del hogar.
 - Fotocopia de DNI de cada uno de los integrantes.
 - Acreditación de residencia en la CABA durante los últimos dos años mediante constancia de domicilio en el DNI o información sumaria del titular del hogar.
 - Constancia de ingresos o declaración jurada de cada uno de los aportantes del hogar.
 - Copia certificada del Acta Constitutiva, Estatuto, Matrícula, Acta de Designación de Autoridades y Acta de Asamblea con conformidad de los asociados acerca de 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.

En este punto, el IVC evalúa el cumplimiento de los requisitos de cada integrante de la organización. En caso de existir alguna incompatibilidad por parte de alguno de ellos, la organización solicitante deberá proceder a su reemplazo. Asimismo, el IVC gestiona ante el Registro de la Propiedad Inmueble el certificado de dominio del inmueble a fin de constatar que el mismo no registra gravamen alguno.

7. El IVC gestiona la tasación del inmueble presentado por la organización, la cual será realizada por el Banco Ciudad. En caso de que el precio resultante fuese inferior al precio de venta ofrecido por el vendedor, la organización debe presentar una nueva propiedad o asumir la diferencia del importe.
8. Seleccionado y tasado el inmueble, la organización debe acreditar el Visado Previo de los planos ante la Dirección General de Registro de Obras y Catastro y presentar toda la documentación relativa al inmueble y al proyecto de obra.
9. Presentar el censo de cada hogar y el informe social efectuado por el profesional correspondiente.
10. El IVC realiza una evaluación de la totalidad de los requisitos, y previo informe final de CCES, la Presidencia del Directorio del IVC dicta una Resolución incorporando a la organización al PAV y autorizando el otorgamiento de un crédito hipotecario para la compra del inmueble propuesto, girando las actuaciones a la Escribanía General de la CABA a los efectos del otorgamiento de la escritura.
11. 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 IVC otorgará un aporte financiero a fin de que se ejecute el proyecto constructivo.
12. Desde el momento en que el IVC le notifique fehacientemente que el inmueble se encuentra debidamente inscripto en el Registro de la Propiedad Inmueble, la organización dispondrá de un plazo de quince (15) días a fin de iniciar las tramitaciones tendientes a obtener el registro de los planos de obra ante la Dirección General de Registro de Obras y Catastro.

13.La organización debe obtener la definitiva factibilidad técnico-económica del proyecto. A tal efecto, deberá presentar tres carpetas con documentación variada:

- Carpeta 1. Arquitectura:
 - Planos con sello original registrado de Demolición, si correspondiere.
 - Planos con sello original registrado del plano de obra y/o modificaciones, según la obra de que se trate.
 - Planos con sello original registrado de instalación sanitaria y gas.
 - De corresponder, una copia del contrato profesional presentado ante el Consejo Profesional interviniente.
 - Un plano con sello original registrado de estructuras, cálculo estructural y estudio de suelos, si correspondiere.
 - Factibilidades de suministro servicios públicos, si correspondiere.
 - Plano con sello original registrado de todo otro requisito para el registro que la Dirección General de Registro de Obras y Catastro exija.
 - Cartel de Obra visado por el Consejo correspondiente.

- Carpeta 2. Construcción:
 - Fotocopia certificada u original con fotocopia para la correspondiente certificación administrativa del IVC del DNI y matrícula habilitante del profesional responsable de la construcción.
 - 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.

- Carpeta de plan de trabajo presentada ante la compañía aseguradora elegida y sellada.
 - De resultar procedente, copia de la primera hoja del libro de Órdenes de Servicio entre la Organización y la Empresa Contratista.
 - Copia certificada u original con fotocopia para su certificación administrativa de la primera hoja del Libro de Seguridad e Higiene.
- Carpeta 3. Documentación de obra. Firma de la organización. Una vez presentada la Carpeta 1, la organización tiene 20 días hábiles para presentar la documentación de obra, en las escalas necesarias para su ejecución y firmadas por la organización y el responsable de la obra, conteniendo, como mínimo, los siguientes requisitos:
 - Replanteos de mampostería, cortes y vistas. Escala 1:50.
 - Replanteos de hormigón y/o cubiertas. Escala 1:50.
 - Instalación Eléctrica. Escala 1:50.
 - Instalación Sanitaria. Escala 1:50.
 - Instalación de Gas. Escala 1:50.
 - Planilla de Locales.
 - Planilla de Carpinterías. Escala 1:50.
 - Planos de Carpintería. Detalles 1:1 /1 :2.
 - Planos de detalles, escaleras, baños, cocinas, etc. Escala 1:20.

- Detalles constructivos: 1:50/1: 10 (de encuentros de elementos exteriores).
- Análisis de precios Cómputos.
- Presupuesto.
- Plan de trabajos para el plazo de obra.
- Curva de inversión.
- Especificaciones técnicas: materiales y método constructivo.
- Planillas de medición y certificación en formato Excel según el modelo que se proveerá.
- Memoria descriptiva.

14. Juntamente con la Carpeta 3, el profesional social deberá presentar el proyecto social, cuyos contenidos mínimos deberán ser:

- Diagnóstico social (dinámica grupal).
- Objetivos generales y específicos.
- Actividades.
- Indicadores.
- Cronograma.
- Certificación de actividades.

15. Obtenida la factibilidad técnico–administrativa correspondiente, la organización puede solicitar un anticipo financiero, en los términos del artículo 10 de la Ley 964.

- 16.** Abrir una cuenta en una entidad bancaria a los efectos de percibir los fondos correspondientes girados por parte del IVC.
- 17.** Presentar las certificaciones correspondientes al cumplimiento de cada una de las tareas previstas en el proyecto socio-constructivo. El IVC realizará verificaciones tanto del desarrollo de la obra como de las actividades sociales. En caso de incumplimiento imputable a las organizaciones, se dará intervención a la CCES, la cual deberá evaluar y proponer alternativas que garanticen la conservación del emprendimiento y la continuidad de la obra.
- 18.** Juntamente con la penúltima certificación de obra, la organización deberá comunicar al IVC la nómina definitiva de los beneficiarios y la respectiva asignación de las unidades funcionales a efectos de la verificación del cumplimiento de la totalidad de los requisitos exigidos para la operatoria. En caso de ser necesario, se procede a la rectificación por un plazo de 10 días, a cuyo vencimiento la nómina de beneficiarios es completada por el IVC, a través de la CCES. Desde el momento de la solicitud del crédito hasta la presentación de la nómina definitiva, la organización puede reemplazar hasta un 30% del número de beneficiarios, sin contar dentro de dicho cómputo los reemplazos que se produzcan por fallecimiento del titular. En este mismo acto, la organización deberá acreditar la conformidad de los preadjudicatarios para asumir la calidad de deudores hipotecarios del IVC por los porcentuales establecidos en el Reglamento de Copropiedad y Administración.
- 19.** Una vez aprobada la nómina definitiva, se procede a la subdivisión de las unidades funcionales de conformidad con las previsiones de la Ley 13.512.

20. Efectuada la subdivisión, se pueden otorgar las escrituras traslativas de dominio a cada uno de los beneficiarios, mediante las cuales se traslada el monto de la hipoteca constituida sobre el terreno y el monto correspondiente a la Asistencia Financiera brindada por el IVC 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. Es preciso destacar que el IVC puede iniciar el proceso de cobro del crédito hipotecarios y/o asistencia financiera, otorgado originalmente a la organización, a través de los financieros individuales luego de acreditar por el área competente un avance físico de obra superior al 95% y de **verificar las condiciones mínimas de habitabilidad, salubridad y seguridad.**

Seguidamente, se presenta un gráfico que muestra el complejo procedimiento burocrático montado por el IVC para la tramitación de un crédito colectivo en el marco del PAV, que abarca las 20 instancias administrativas desarrolladas en los puntos precedentes (**gráfico 4**).

Gráfico 4. Procedimiento administrativo para la tramitación de un crédito colectivo en el marco del PAV.



Fuente: elaboración propia a partir del Manual de Procedimiento del PAV (Acta Directorio 2358/2008 y modificatorias).

En resumen, en este capítulo vimos que la Ley 341 y sus sucesivas normas complementarias y aclaratorias permitieron el surgimiento en la CABA de una política de acceso a la vivienda destinada tanto a beneficiarios individuales como a sujetos incorporados en procesos de organización colectiva verificables, a través de cooperativas, mutuales o asociaciones civiles sin fines de lucro.

Estos créditos hipotecarios, que permiten a sectores de escasos recursos financiar total o parcialmente la compra o construcción de sus viviendas, tienen la particularidad de reconocer a las organizaciones sociales conformadas por familias de escasos recursos con el propósito de satisfacer la necesidad de vivienda de sus miembros como sujetos de crédito. Estas formas de organización colectiva se caracterizan por ser asociaciones autónomas de personas que se unen de forma voluntaria con un fin común. Particularmente, las cooperativas, que, como se verá en el **capítulo 4**, son las que representan casi la totalidad de las solicitudes del PAV, son entidades fundadas en el esfuerzo propio y la ayuda mutua para organizar y prestar servicios.

En su origen, esto es, en la sanción de la Ley 341, está presente la impronta colectivista que caracteriza a la operatoria. En los lineamientos de la Ley se promueve la participación y el compromiso de los sujetos colectivos. En ese sentido, puede considerarse al PAV como una política de carácter distributivo, dado que apunta a resolver una falencia del mercado en términos de acceso a la vivienda, pretendiendo generar una distribución más justa de los recursos. Particularmente, es una política con el potencial de reducir las desigualdades del mercado inmobiliario a través de acceso a la vivienda en términos colectivos y autogestionados.

En el PAV, la autogestión adquiere un rol central. Este tipo de estrategia habitacional para la producción social del hábitat permite la inclusión de sectores desplazados en la conformación del espacio público a partir de sus propios conocimientos y trayectorias. Al ser autogobernadas, las organizaciones sociales reclaman un rol protagónico en la política pública, buscando participar activamente en sus distintas etapas en beneficio del interés colectivo. Para ello, son fundamentales las relaciones y alianzas que se forjan en el devenir de la operatoria con los demás actores

sociales, públicos y privados que intervienen directa o indirectamente en el diseño, desarrollo, evaluación y control del programa.

Ahora bien, el grado de participación de las organizaciones, como en cualquier otra política pública, depende, además de sus propios recursos, capacidades, nivel de organización y poder de movilización, de los cambiantes contextos políticos e institucionales.

En ese sentido, las transformaciones operadas en el PAV a través de las distintas gestiones de la Jefatura de Gobierno de la CABA condujeron a una excesiva burocratización en el procedimiento administrativo de la operatoria, complejizándola y socavando la participación de las organizaciones sociales, que deberían ser las verdades protagonistas de la política pública. Sin dudas, este es uno de los factores determinantes que dificultan el normal desenvolvimiento del PAV. Esto se verá más en profundidad en los próximos capítulos cuando se describan los resultados de la operatoria (**capítulo 4**) y los obstáculos que deben afrontar las organizaciones para no quedarse en el camino y poder continuar con la tramitación del crédito y el desarrollo del proyecto constructivo (**capítulo 5**).

CAPÍTULO 4. LOS RESULTADOS DEL PROGRAMA DE AUTOGESTIÓN PARA LA VIVIENDA

Para tomar dimensión del impacto que ha generado el PAV como política pública en la disminución progresiva del déficit habitacional en la CABA, y teniendo en cuenta que éste es su fundamento, resulta pertinente evaluar sus resultados empíricos a través de una serie de indicadores relevantes. En ese sentido, en el primer apartado del presente capítulo se analizan los resultados del PAV en términos de: entidades empadronadas, inmuebles o terrenos escriturados, obras iniciadas, obras en ejecución, obras finalizadas y soluciones habitacionales otorgadas. Asimismo, se incluye una caracterización de los proyectos habitacionales, destacando tamaño de las construcciones, ubicación geográfica y duración de las obras. Finalmente, se realiza un análisis sobre la evolución del presupuesto del PAV y su incidencia dentro del IVC.

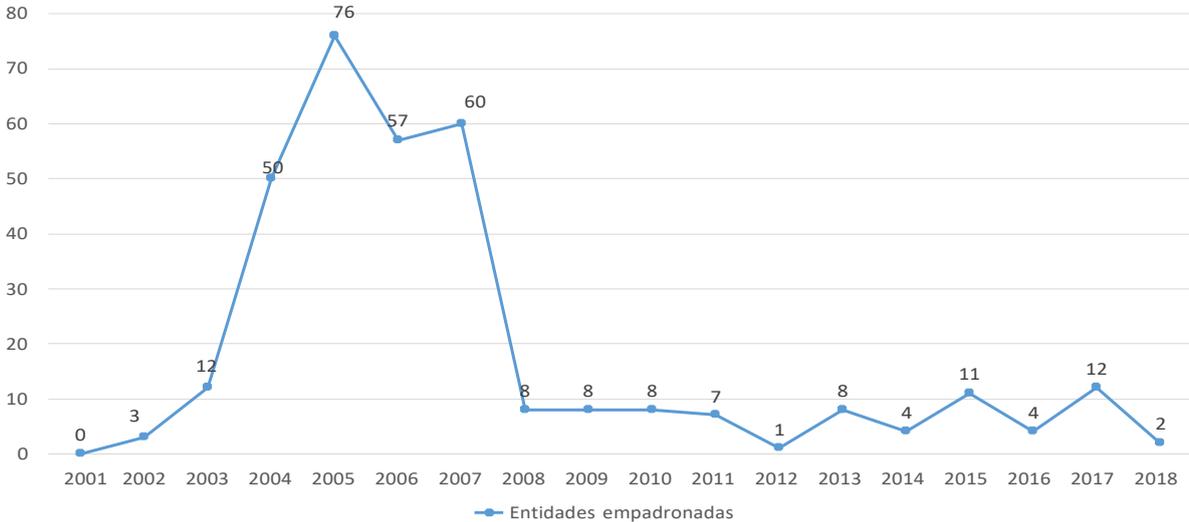
4.1. PRINCIPALES INDICADORES

A lo largo de su historia, más de 500 organizaciones presentaron su solicitud para ser incluidas en el PAV, aunque apenas 331 fueron empadronadas por el IVC en el Padrón de Entidades Solicitantes de Crédito (**anexo II**). Es preciso remarcar que dicho padrón comenzó a funcionar desde el año 2002 y que, para estar inscriptos en el mismo, las organizaciones deben presentar la totalidad de la documentación

requerida por el IVC. En su conjunto, estas organizaciones involucran a más de 6.300 familias.

A partir del año 2008 se observa una caída abrupta en el número de organizaciones empadronadas en el PAV (**gráfico 5**). De hecho, en los últimos 10 años se empadronaron solamente 22% de las entidades que integran la totalidad del Padrón de Entidades Solicitantes de Crédito.

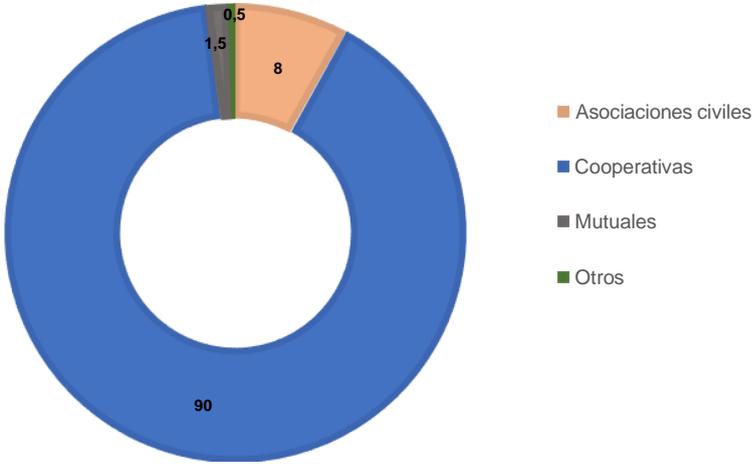
Gráfico 5. Entidades empadronadas en el PAV por año. CABA. Años 2001-2018.



Fuente: elaboración propia a partir de información suministrada por el IVC.

En términos de su naturaleza, el 90% de las entidades empadronadas se encuentran asociadas bajo la forma de cooperativas de vivienda, mientras que un porcentaje muy inferior son asociaciones civiles o mutuales (**gráfico 6**).

Gráfico 6. Entidades empadronadas en el PAV por tipo de organización. CABA. Años 2001-2018 (en %).

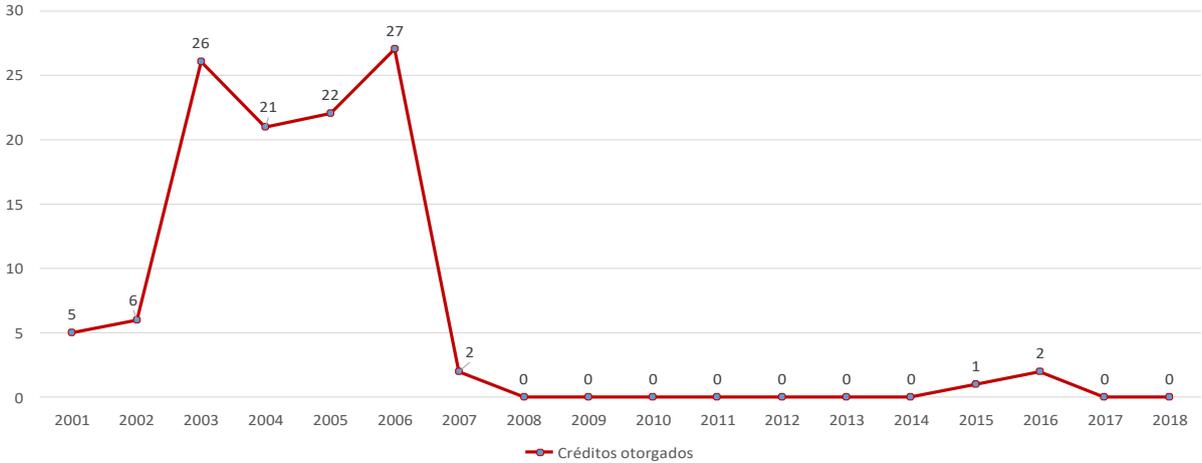


Fuente: elaboración propia a partir de información suministrada por el IVC.

Desde la sanción de la sanción de la Ley 341 hasta el 31 de diciembre de 2018 se otorgaron 112 créditos para la construcción de viviendas a organizaciones colectivas que benefician a 2.421 grupos familiares (**anexo III**). En ese sentido, solo un 34% de las entidades empadronadas en la operatoria pudieron acceder al crédito. Es preciso destacar que, además de las anteriormente mencionadas, en el año 2003 se realizaron 3 obras de rehabilitación y refacción que beneficiaron a 15 familias.

Entre el 2008 y el 2018 se otorgaron apenas 3 nuevos créditos (en los años 2015 y 2016), beneficiando a 94 familias, lo que implica un promedio de menos de 10 grupos familiares beneficiados por año en ese período. Es llamativo que entre el 2008 y el 2014 no se otorgó ningún crédito, como así tampoco en los años 2017 y 2018. Los únicos 3 del período se entregaron en 2015 y 2016 (**gráfico 7**).

Gráfico 7. Créditos otorgados por el PAV por año. CABA. Años 2001-2018.



Fuente: elaboración propia a partir de información suministrada por el IVC.

Con respecto a los terrenos e inmuebles afectados a la operatoria, el 96% de los mismos fueron adquiridos durante los primeros 6 años del PAV, mientras que desde el año 2008 a la fecha solamente se escrituraron 4 nuevos inmuebles (**tabla 2**).

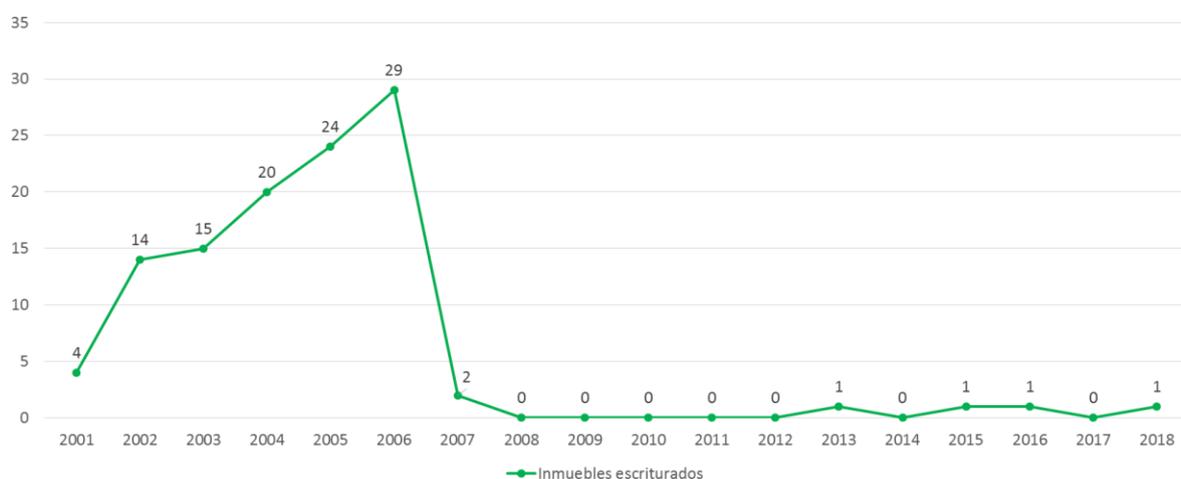
Entre los años 2002 y 2006 inclusive, hubo un crecimiento sostenido en términos de escrituraciones, mientras que en el año 2007 se produce una abrupta caída y desde 2008 se produce una paralización casi absoluta en la compra de nuevos inmuebles. Es más, desde entonces se registraron siete ejercicios completos en los cuales no se compraron inmuebles: 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2014 y 2017 (**gráfico 8**).

Tabla 2. Inmuebles escriturados por el PAV por año según estado de las obras. CABA. Años 2001-2018.

AÑO	ESTADO DE LAS OBRAS				TOTAL AÑO
	Finalizadas	En ejecución	A iniciar	Paralizadas	
2001	1			3	4
2002	5	6	2	1	14
2003	7	1	2	5	15
2004	6	7	3	4	20
2005	10	4	9	1	24
2006	9	13	5	2	29
2007			2		2
2013	1				1
2015			1		1
2016			1		1
2018			1		1
Total	39	31	26	16	112

Fuente: elaboración propia a partir de información suministrada por el IVC.

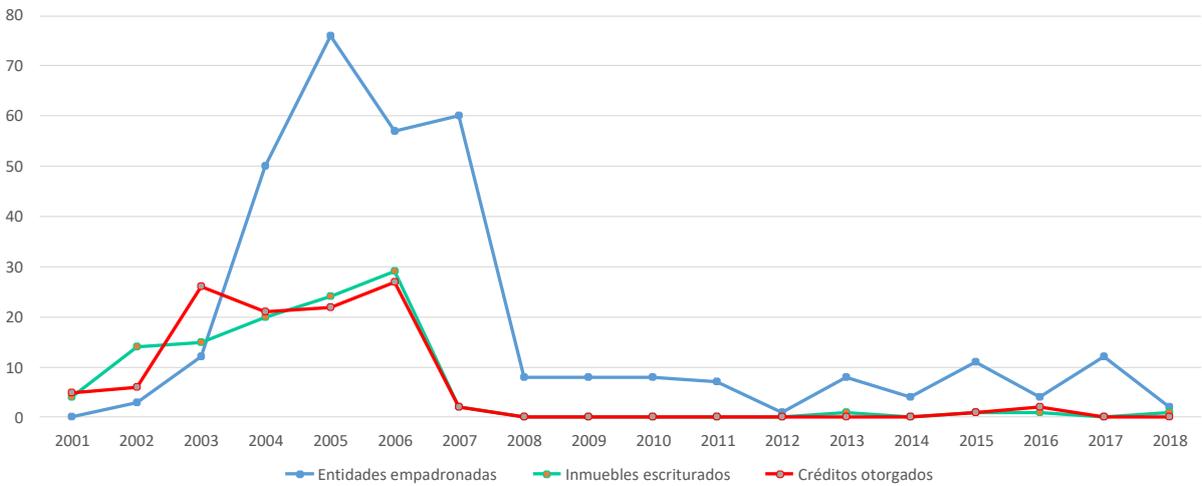
Gráfico 8. Inmuebles escriturados por el PAV por año. CABA. Años 2001-2018.



Fuente: elaboración propia a partir de información suministrada por el IVC.

En este punto de la argumentación y en base a los datos presentados, salta a la vista que el PAV tuvo, a partir del año 2008, una profunda tendencia decreciente en lo que respecta a su oferta crediticia. Esto se repite en los distintos indicadores que permiten observar la incorporación de nuevos actores al programa: entidades empadronadas, créditos otorgados e inmuebles escriturados (**gráfico 9**). Sin dudas, la restricción en el acceso a la operatoria está íntimamente relacionada con el cambio de orientación política del GCBA a fin de 2007, esto es, con el triunfo de Mauricio Macri como titular del ejecutivo porteño.

Gráfico 9. Entidades empadronadas, inmuebles escriturados y créditos otorgados por el PAV por año. CABA. Años 2001-2018.



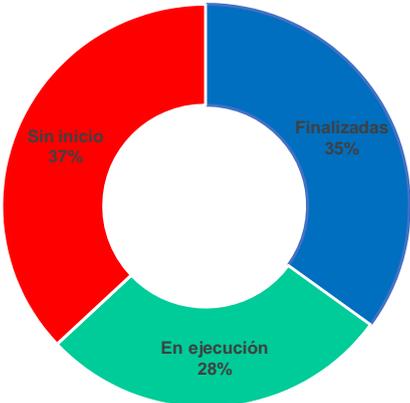
Fuente: elaboración propia a partir de información suministrada por el IVC.

Desde la implementación del PAV se iniciaron 70 obras, de las cuales 39 fueron finalizadas, lo que representa el 35% del total de créditos aprobados por el IVC. Mientras tanto, un 28% de las obras se encuentran en ejecución y el 37% de los

proyectos no cuenta con inicio de obra, entre las cuales el 23% se encuentra para iniciar y un 14% paralizadas (**gráfico 10**).

Entre los motivos referidos por el IVC ante la negativa de inicio de las obras, se destacan la no presentación de la documentación para la adecuación, cómputo o ampliación del presupuesto de los créditos, los cambios en los equipos técnicos de las organizaciones, y la falta de documentación técnica de distinta índole. Con respecto a los proyectos que se encuentran paralizados, los principales motivos destacados por el IVC son que las organizaciones no han definido sus autoridades o bien cortaron el contacto con el IVC, que existe una intervención judicial, que los terrenos o los inmuebles fueron usurpados, o que falta cumplimentar algunos requisitos estipulados en la reglamentación de la operatoria.

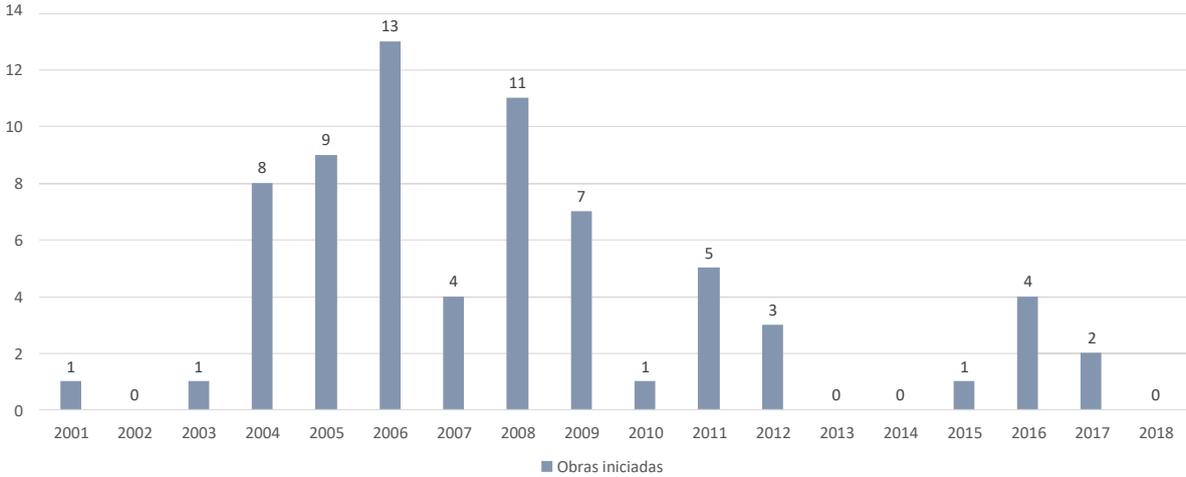
Gráfico 10. Estado de las obras del PAV al 31/12/2018. CABA (en %).



Fuente: elaboración propia a partir de información suministrada por el IVC.

Los años que contaron con mayor inicio de obras fueron el 2006 y el 2008. El promedio de obras iniciadas por año es inferior a 4, mientras que desde el año 2009 esa proporción se reduce a 2 por año (**gráfico 11**).

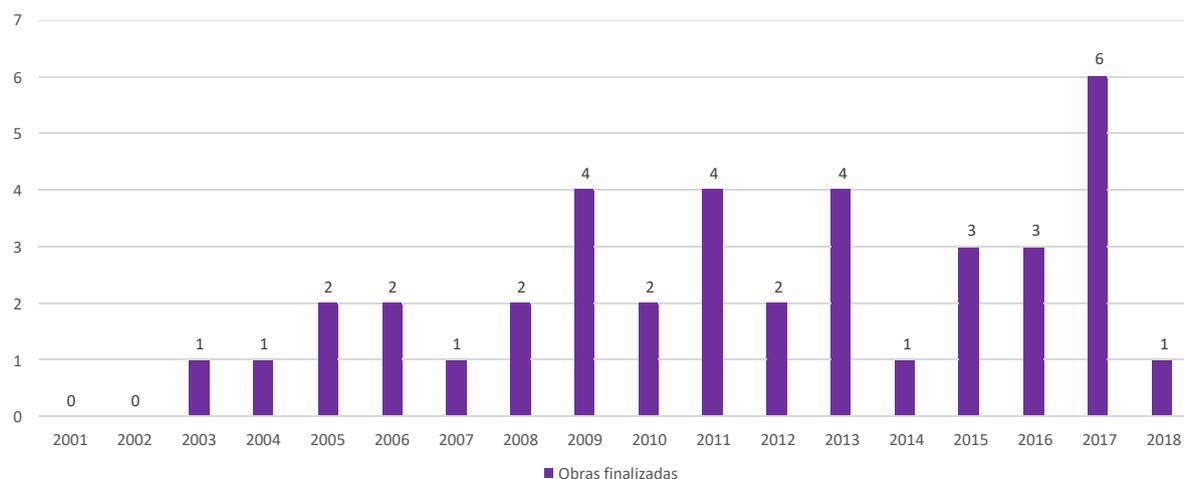
Gráfico 11. Obras iniciadas por el PAV por año. CABA. Años 2001-2018.



Fuente: elaboración propia a partir de información suministrada por el IVC.

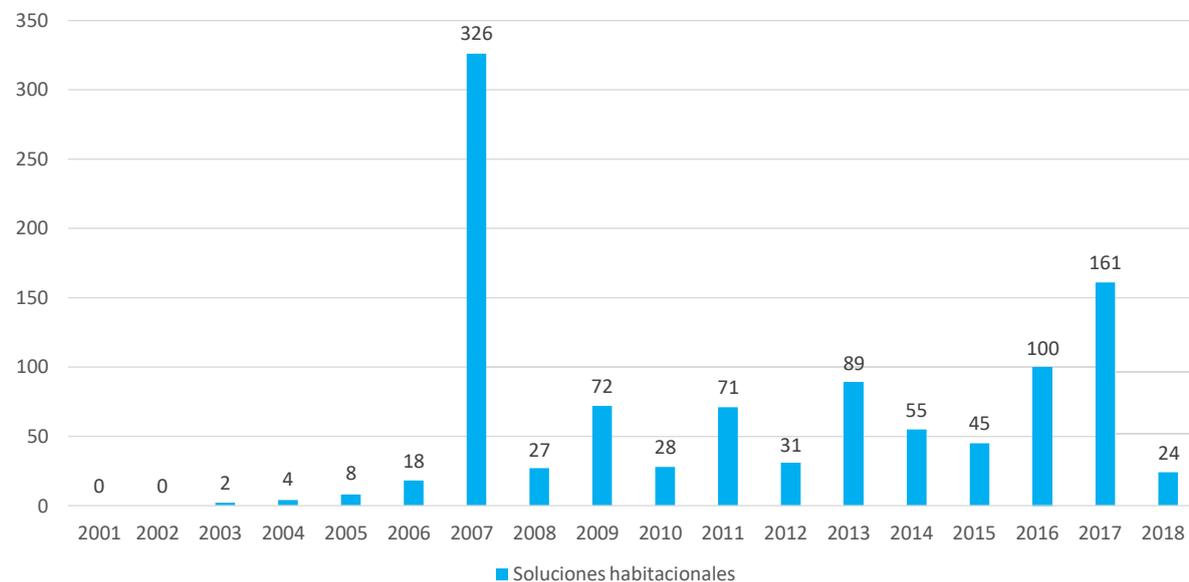
En cuanto a las obras finalizadas, a diferencia de lo que sucede con los demás indicadores, el 82% de las mismas se terminaron a partir del año 2008 inclusive, siendo el año 2017 el que contó con mayor cantidad de finales de obra (**gráfico 12**). En concordancia con esta tendencia, el 66% de las soluciones habitacionales otorgadas se ubican desde ese mismo año (**gráfico 13**). Es claro que los resultados no son los esperados para una política que se propone reducir el elevado déficit habitacional de la CABA, dado que tiene un promedio de 2 obras finalizadas por año, mientras que el promedio de soluciones habitacionales anuales asciende a 59. Hasta fines del año 2018, el PAV otorgó 1.061 soluciones habitacionales definitivas.

Gráfico 12. Obras finalizadas por el PAV por año. CABA. Años 2001-2018.



Fuente: elaboración propia a partir de información suministrada por el IVC.

Gráfico 13. Soluciones habitacionales otorgadas por el PAV por año. CABA. Años 2001-2018.



Fuente: elaboración propia a partir de información suministrada por el IVC.

4.2. CARACTERÍSTICAS DE LOS PROYECTOS HABITACIONALES

Los proyectos habitacionales desarrollados en el marco del PAV son diseñados y llevados a cabo por las propias organizaciones, encargadas de seleccionar, de acuerdo con sus necesidades y preferencias, la cantidad, tipología y características de las unidades funcionales que tendrán los edificios, como así también los distintos equipamientos comunitarios (cocheras, terrazas, salones de usos múltiples, locales comerciales, etc.). Generalmente, los proyectos de obra contemplan que las unidades sean entregadas terminadas a los socios, esto implica los servicios básicos (agua, luz y gas) junto con el equipamiento necesario para su uso (cocina, mesada, artículos de baño, etc.). Esto es un aspecto central del PAV, dado que la participación y el involucramiento activo de los beneficiarios en el diseño y la construcción de sus propias viviendas genera mejores calidades constructivas, minimiza alteraciones edilicias posteriores, permite la ampliación de metros cuadrados y reduce costos haciendo, a su vez, más eficiente el manejo de los recursos públicos (Pedro et al., 2020).

Más allá de sus particularidades, los distintos proyectos exitosos del PAV tienen algunas similitudes entre sí.

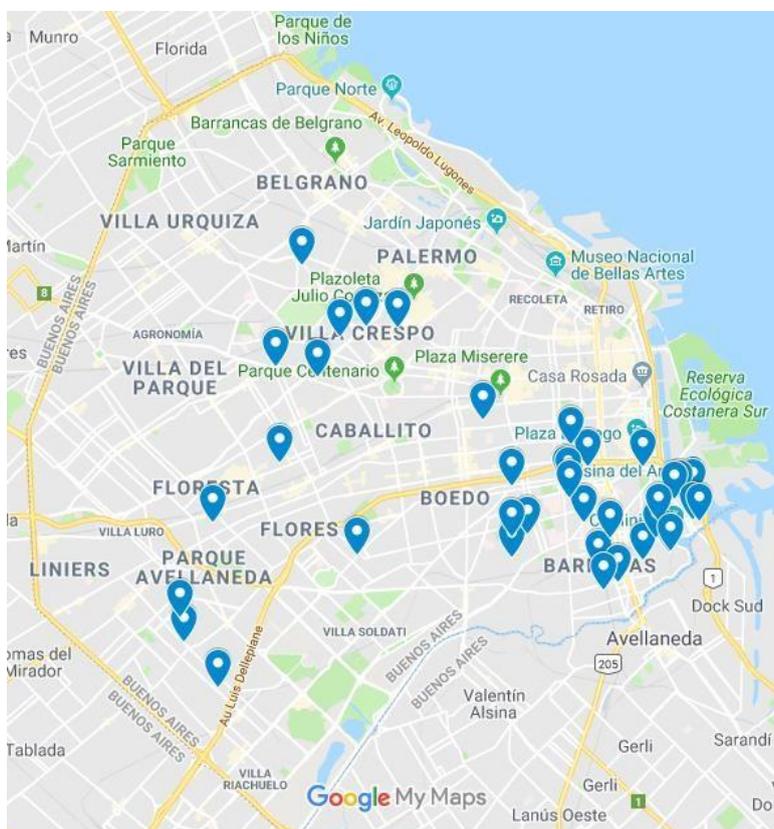
Recuperando los indicadores construidos en el catálogo elaborado por la Secretaría de Ciencia y Técnica de la Universidad de Buenos Aires, la superficie total construida en las obras finalizadas en el marco del PAV supera los 75.000 m² (Pedro et al., 2020).

A excepción del megaproyecto de 326 unidades funcionales encarado por la Cooperativa Emetele en el barrio de Parque Patricios que fue entregada en 2007,

existe un promedio de menos de 20 unidades funcionales por proyecto. En ese sentido, en su mayoría, se trata de construcciones de escasas dimensiones, sin un gran impacto urbanístico. Esto posibilita que los proyectos no sean disruptivos con la lógica de los distintos barrios de la CABA, permitiendo una integración social aceptable.

Más del 80% de los proyectos finalizados se ubican en la zona sur de la CABA. La Comuna 4 es la que tiene la mayor injerencia geográfica y el barrio de La Boca es el que concentra la mayor cantidad de obras, seguido por los barrios de Constitución y Barracas (gráfico 14).

Gráfico 14. Distribución geográfica de las obras finalizadas por el PAV. CABA. Al 31/12/2018.



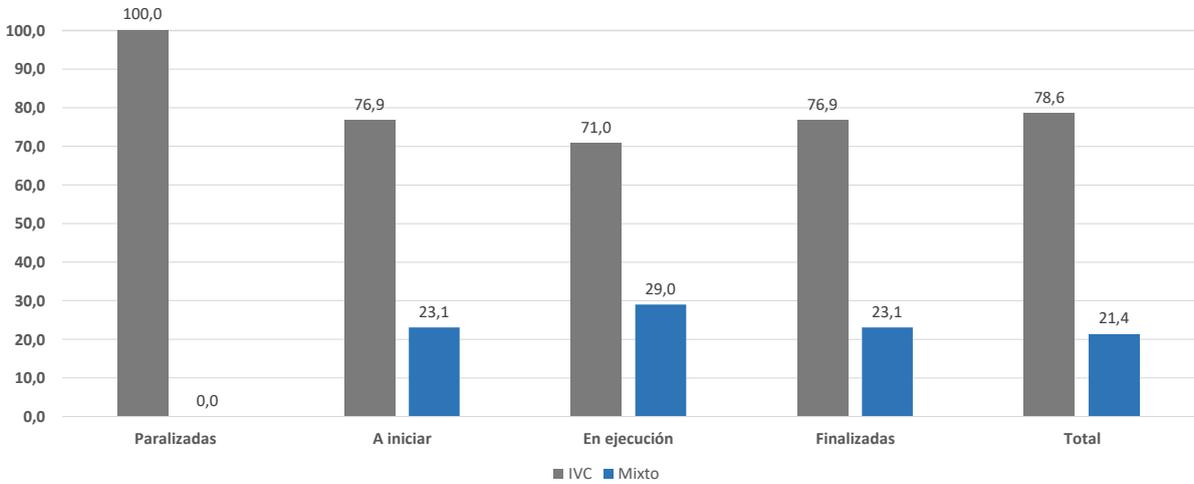
Fuente: elaboración propia a partir de información suministrada por el IVC.

Es preciso remarcar las demoras excesivas que se producen en el desarrollo de las obras. Tomando exclusivamente los proyectos exitosos (obras finalizadas) existe un promedio de 7 años entre la escrituración del terreno o inmueble y la finalización del proyecto, superando en varios casos los 10 años. Estas dilaciones se vuelven más acuciantes si se considera, además, el tiempo que transcurre entre la solicitud del crédito y la ocupación definitiva de las viviendas.

4.3. PRESUPUESTO

El 80% de los proyectos habitacionales del PAV se desarrollaron exclusivamente con presupuesto proveniente del IVC, mientras que los restantes tuvieron una financiación mixta, es decir que contaron con asistencia financiera por parte del gobierno nacional. En general, esta proporción se mantiene en los distintos estados de avance de las obras, menos en las obras paralizadas. Puede observarse en el **gráfico 15** que las obras del PAV que se encuentran paralizadas se financian solamente con presupuesto del IVC.

Gráfico 15. Fuente de financiamiento según estado de la obra. PAV. CABA. AI 31/12/2018 (en %).



Fuente: elaboración propia a partir de información suministrada por el IVC.

Desde su creación, el IVC varió en reiteradas oportunidades su dependencia jurisdiccional. En el período seleccionado, dependió del Ministerio de Planeamiento y Obras Públicas, del Ministerio de Desarrollo Económico y de la Jefatura de Gobierno de la CABA. En preciso remarcar que desde el año 2019 se encuentra bajo la órbita del Ministerio de Hábitat y Desarrollo Humano.

En la **tabla 3** se presenta el detalle del presupuesto anual devengado por el PAV, los Créditos Individuales Ley 341, la sumatoria de ambos y del conjunto de los programas del IVC. Es preciso destacar que para contabilizar la totalidad del presupuesto de los Créditos Ley 341, en sus modalidades colectivas e individuales, se excluyeron una serie de actividades imputadas al programa en cuestión que nada tienen que ver con la establecido en la mentada ley y en sus modificatorias. A saber, en los años 2011, 2012, 2013, 2014, 2016 y 2017 se incluyeron dentro del resumen de ejecución presupuestaria de los Créditos Ley 341 los beneficios otorgados en el

marco de lo dispuesto por la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR), como así también en los años 2017 y 2018 se contabilizaron gastos relacionados con el Barrio Mugica y con las obras del Viaducto Elevado de los Ferrocarriles Mitre, Belgrano y San Martín.

Asimismo, se aclara que no se encontró información en algunos años. En particular, no se pudieron hallar datos desagregados por programa para los años 2004 y 2015, y en los períodos 2005 y 2007 sólo se encontró información del PAV y no sobre los Créditos Individuales. En el año 2007, el PAV, junto con otras operatorias como Mejor Vivir, Vivienda Porteña y Colonia Solá fueron encasilladas dentro del Programa Atención a la Problemática Habitacional.

En todos los casos se tomó el presupuesto devengado, que es el momento del gasto en que se considera gastado un crédito y ejecutado el presupuesto por distintos conceptos (Dirección General Contaduría, 2019). Las fuentes utilizadas fueron las Cuentas Anuales de Inversión, que contienen los estados contables consolidados del GCBA.

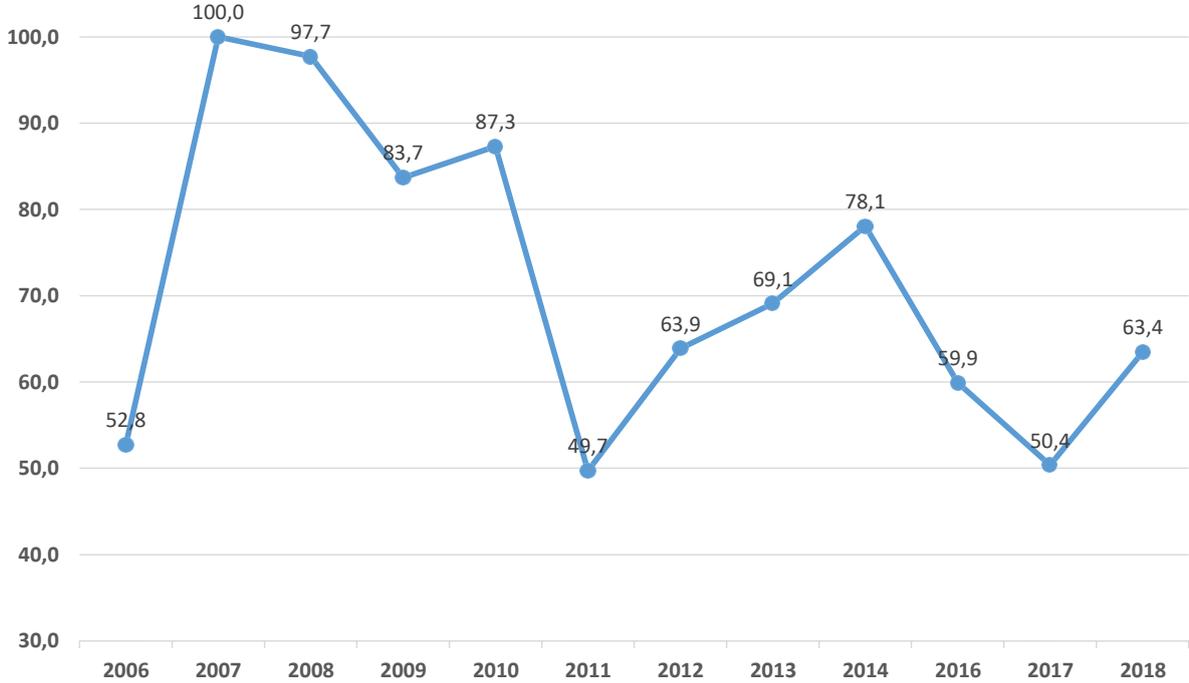
Tabla 3. Presupuesto devengado del PAV, los Créditos Individuales Ley 341, el total de Créditos Ley 341 (PAV + Individuales) y del IVC por año. CABA. Años 2004-2018.

AÑO	PAV	CRÉDITOS INDIVIDUALES	LEY 341	IVC
2004	s/d	s/d	s/d	\$92.448.317
2005	\$8.007.504	s/d	\$8.007.504	\$214.358.316
2006	\$27.862.660	\$24.931.359	\$52.794.019	\$324.541.505
2007	\$24.436.097	s/d	\$24.436.097	\$288.871.452
2008	\$56.643.100	\$1.310.210	\$57.953.310	\$322.436.403
2009	\$31.548.806	\$6.145.329	\$37.694.135	\$238.575.459
2010	\$55.665.610	\$8.096.181	\$63.761.791	\$238.407.002
2011	\$27.278.982	\$27.591.013	\$54.869.995	\$467.435.118
2012	\$31.103.792	\$17.575.467	\$48.679.259	\$636.508.325
2013	\$29.138.673	\$13.042.261	\$42.180.934	\$690.762.799
2014	\$45.658.166	\$12.828.499	\$58.486.665	\$686.301.775
2015	s/d	s/d	s/d	\$773.151.742
2016	\$92.169.570	\$61.663.812	\$153.833.382	\$1.343.280.611
2017	\$102.746.744	\$101.293.020	\$204.039.764	\$3.400.411.494
2018	\$114.301.769	\$65.857.229	\$180.158.998	\$5.883.060.386

Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos en las Cuentas Anuales de Inversión de la Dirección General de Estadística y Censos del GCBA.

A excepción del año 2011, el PAV siempre obtuvo mayor porcentaje de ejecución que los Créditos Individuales. Ahora bien, se puede observar que desde el año 2016 hay una menor incidencia de los créditos de autogestión sobre el total de los Créditos Ley 341, presentando en el año 2017 uno de sus valores más bajos (**gráfico 16**).

Gráfico 16. Incidencia del presupuesto devengado del PAV sobre el total devengado de los Créditos Ley 341. CABA. Años 2006-2014 y 2016-2018 (en %).

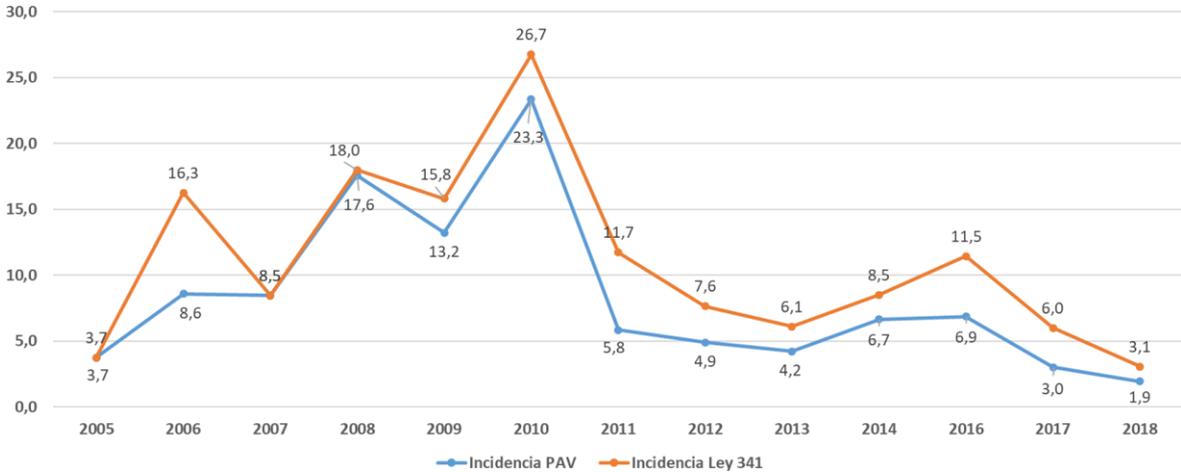


Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos en las Cuentas Anuales de Inversión de la Dirección General de Estadística y Censos del GCBA.

Al ser la modalidad mayoritaria dentro del Programa, se puede observar que tanto el PAV como la totalidad de los Créditos Ley 341 han tenido una evolución similar en cuanto a su incidencia con respecto al presupuesto ejecutado en su totalidad por el IVC (**gráfico 17**). En ambos casos, se observa una tendencia a la baja en la participación a partir del año 2011, que se pronuncia aún más en los años 2017 y 2018. El año 2018 fue de toda la serie histórica seleccionada el período que contó con la menor incidencia dentro del IVC tanto del PAV como del conjunto de los Créditos Ley 341. Esto quiere decir que, en los últimos años, las prioridades del IVC

estuvieron orientadas a otros programas habitacionales y no tanto a los Créditos Ley 341, en ninguna de sus modalidades.

Gráfico 17. Incidencia del presupuesto devengado del PAV y de los Créditos Ley 341 sobre el gasto total devengado del IVC. CABA. Años 2005-2014 y 2016-2018 (en %).



Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos en las Cuentas Anuales de Inversión de la Dirección General de Estadística y Censos del GCBA.

Recapitulando, los proyectos habitacionales desarrollados en el marco del PAV son diseñados y llevados a cabo por las propias organizaciones, lo que permite mejorar la calidad de las construcciones, generar espacios, servicios y equipamiento adecuados a las necesidades de los socios, disminuir las alteraciones edilicias posteriores y reducir costos, entre otros beneficios. Si bien cada uno de los proyectos tiene su propia dinámica, hemos observado algunos puntos en común entre los distintos proyectos exitosos del PAV. En su mayoría, se trata de construcciones de escasas dimensiones, lo que permite que los proyectos no sean disruptivos con la lógica de los distintos barrios porteños, permitiendo una

integración social y urbana aceptable. A su vez, más del 80% de los proyectos finalizados se ubican en la zona sur de la CABA, especialmente en los barrios porteños de La Boca, Constitución y Barracas. Otra constante son los elevados tiempos de duración de los proyectos, cuestión que se relaciona con la complejidad burocrática del programa (tema que fue tratado en el **capítulo 3.6.**) y con los diversos obstáculos de la operatoria, que serán analizados en el **capítulo 5.**

Desde el año 2008 a la fecha, el PAV ha tenido una abrupta caída en lo que respecta a entidades empadronadas, créditos otorgados e inmuebles escriturados. En términos de acceso, la política está prácticamente cerrada para la incorporación de nuevas solicitudes. En los últimos 10 años se empadronaron el 22% de las organizaciones del PAV. Entre 2008 y 2018 solo se otorgaron tres nuevos créditos (en los años 2015 y 2016), beneficiando a 94 familias, lo que implica un promedio de menos de 10 grupos familiares beneficiados por año. De igual forma, en ese período, se escrituraron tan solo 4 nuevos inmuebles.

En términos presupuestarios, también se observa una tendencia decreciente en la participación del PAV con presupuesto total del IVC a partir del año 2011, que se pronuncia aún más en los años 2017 y 2018.

En ese sentido, se puede afirmar que, desde el cambio de orientación política de la Jefatura Gobierno de la CABA, operado a fines de 2007 y hasta fines de 2018, el PAV se limitó casi exclusivamente a finalizar las obras iniciados en los años anteriores.

Con todo, se puede concluir que operativamente el PAV no ha tenido un impacto destacable en términos de obras finalizadas y soluciones habitacionales otorgadas (**tabla 4**). Es claro que los resultados son magros para una política de acceso a la

vivienda que apunta a resolver la problemática de un sector social que no califica en el mercado privado, dado que tiene un promedio de 2 obras finalizadas por año, mientras que el promedio de soluciones habitacionales anuales asciende a 59. Asimismo, en términos organizativos también mostró resultados deficitarios, considerando que solo un tercio de las organizaciones empadronadas pudo acceder a un crédito en el marco del PAV y apenas un 17% de las familias empadronadas accedió a una solución habitacional definitiva.

Tabla 4. Resumen operativo del PAV al 31/12/2018. CABA.

INDICADOR	VALORES ABSOLUTOS	GRUPOS FAMILIARES
Entidades empadronadas	331	6369
Créditos otorgados / inmuebles escriturados	112	2424
Obras finalizadas	39	1061
Obras en ejecución	31	645
Obras sin inicio (a iniciar y paralizadas)	42	715

Fuente: elaboración propia a partir de información suministrada por el IVC.

CAPÍTULO 5. EL ROL DE LAS ORGANIZACIONES SOCIALES

Para analizar el rol de los actores colectivos en el PAV, se optó por dividir la argumentación en tres criterios. El primero hace referencia al accionar que desplegaron las organizaciones sociales para lograr la sanción de la Ley 341. Un segundo criterio se refiere a la importancia de la organización colectiva para afrontar las diversas vicisitudes que se presentan durante el desarrollo de los proyectos habitacionales. Finalmente, se incorpora el debate sobre los alcances del PAV en términos de inclusión y transformación social y política de los actores involucrados. Durante el transcurso del capítulo se incluirán fragmentos de las entrevistas realizadas en las cooperativas El Palomar⁹, Los Horneros¹⁰ y El Caracol¹¹.

5.1. EL IMPULSO ORIGINARIO

La sanción de la Ley 341 es producto de las luchas desplegadas por diversos actores sociales que, expulsados del mercado formal de viviendas en virtud de las políticas neoliberales aplicadas durante la década del noventa, adoptaron la

⁹ Es un proyecto de 55 viviendas (más de 150 personas), ubicado en Av. Chiclana 2.856, en el barrio de San Cristóbal, en la Comuna 3 de la CABA. El edificio tiene 7 pisos y cuenta con portería y salón de usos múltiples. La cooperativa El Palomar inició la solicitud del PAV en el año 2001, pudiendo escriturar el inmueble en el 2005. La obra la iniciaron en 2007 y recién en 2014 pudieron finalizarla.

¹⁰ La cooperativa Los Horneros se emplaza sobre la calle Azara 1.360, en el barrio de Barracas (Comuna 4). Corresponde a un proyecto de 12 unidades funcionales, distribuidas en planta baja, 1º y 2º piso. La construcción se realizó con financiación mixta, esto es, que contó con asistencia financiera por parte del gobierno nacional.

¹¹ El complejo habitacional encarado por la cooperativa El Caracol se ubica en el barrio de Villa Devoto (Comuna 11), en la calle Carlos Antonio López 3.573. Consta de 31 viviendas y fue terminado en el año 2013.

autogestión como estrategia habitacional en el contexto económico, social y político previo a la crisis de 2001. La necesidad de una respuesta a su problemática habitacional es lo que une inicialmente a los miembros de las organizaciones, más allá de su pertenencia social, política, cultural o religiosa. Las experiencias de las organizaciones dentro del PAV son muy diversas, pero lo que pone en común a todas es cumplir el sueño de la casa propia.

Las socias de la cooperativa El Palomar entrevistadas refirieron que al momento del desalojo *“no sabíamos qué hacer, a dónde ir (...) aprendimos con el tiempo”* (Ivana, referente de la cooperativa El Palomar). Antes de inscribirse en el INAES y, posteriormente en la CMV, se pusieron en contacto con otras familias que se encontraban en su misma situación y, a partir de esa experiencia compartida, participaron del proceso de lucha social que condujo a la sanción de la Ley 341.

Sin dudas, un factor central que impulsó a muchos hogares a volcarse a la autogestión fueron los procesos de desalojos forzosos, compulsivos y, en muchos casos, colectivos que se desarrollaron en la CABA a fines de la década del noventa (Thomasz, 2008).

Una buena parte de las organizaciones que integran actualmente el PAV venían funcionando bajo otras modalidades: asambleas barriales (Cooperativa Asamblea 1º de Mayo, Cooperativa Independencia, Cooperativa Vivienda Digna), iglesias (Cooperativa María del Rosario y San Judas), comedores barriales (Cooperativa Comedor Los Pibes), como resultado de una nacionalidad compartida (Puka Llajta, Santa Rosa, Cooperativa 28 de Junio), y un grupo importante de cooperativas se encontraban vinculadas a organizaciones políticas de base o integraban modelos de organizaciones más amplios (Zapata, 2012).

Thomasz (2008) sostiene que el PAV “es un programa nacido al calor de la lucha popular y la presión de los sectores en situación de ‘emergencia habitacional’, quienes comenzaron a reivindicar con vehemencia su derecho a la vivienda en la década del noventa” (p. 131). La autora marca dos grandes vertientes de la lucha sostenida por las organizaciones sociales. En primer lugar, los alojados en hoteles-pensión desplegaron una actitud defensiva, resistiendo por su derecho a la vivienda. Posteriormente, la articulación con otros actores sociales en situación crítica habitacional condujo a una actitud más activa, caracterizada por una fuerte presión social para el diseño de respuestas gubernamentales y legislativas para hacer frente a una problemática que afectaba a miles de personas.

Por su parte, Zapata (2012) afirma que la Ley 341:

Fue el resultado de la interacción y la capacidad de acción de una gran cantidad de actores sociales vulnerados vinculados al hábitat que lograron hacer escuchar sus reclamos y verlos plasmados en una ley que les da la posibilidad de acceder a una vivienda digna en la Ciudad de Buenos Aires (p. 157).

Según la autora, la sanción de la Ley 341 y la creación del PAV implican un reconocimiento por parte del Estado a la organización popular, como así también a la autogestión y al cooperativismo como prácticas.

Para Guevara (2015) su sanción implicó “un reconocimiento explícito del Estado de las formas de organización populares y la legitimación de la autogestión como práctica” (p. 140).

En ese sentido, la Ley 341 nace a partir de la demanda popular. Es un producto de la acción mancomunada y consensuada de las organizaciones vinculadas con la

temática habitacional, los legisladores de los distintos bloques y los funcionarios de la CMV que trabajaron para generar una nueva forma de participación social 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” (Zapata, 2012, p. 114).

Puntualmente, la Ley 964 -que modifica la Ley 341- reconoce explícitamente la participación de las organizaciones en calidad de observadoras de la CCES.

En esa misma línea, la sanción de la Ley 1.251 de creación del IVC destaca que los programas y acciones que formule el flamante organismo deberán “sostener y promover políticas y acciones autogestivas y cogestivas, a través de operatorias que permitan el acceso a la vivienda de sectores organizados colectivamente que reúnan las condiciones fijadas en las leyes locales, nacionales que rigen en la materia” (Ley 1.251, artículo 5).

La Ley 341 es un emergente del proceso de movilización y politización de sectores populares y demás grupos desplazados por el mercado formal de viviendas, que privilegia a los actores financieros e inmobiliarios en detrimento de los sectores populares y de escasos recursos. Impulsados por su problemática habitacional, y más allá de las diferentes trayectorias personales, los sujetos involucrados se fueron conformando en actores sociales a partir de reconocerse a sí mismos como parte de una colectividad con capacidad estratégica para la acción. El actor colectivo que caracteriza al PAV se conformó a raíz de la identificación y definición de intereses y objetivos colectivos, y de la definición de acciones concretas para el cumplimiento de aquellos. Con diferentes niveles de recursos, capacidades, organización y poder de movilización, lograron la participación de actores sociales, convirtiéndose en sujetos

políticos activos dentro de un proceso complejo de lucha y toma de decisiones. La capacidad de acción estratégica fue lo que les permitió guiar su accionar para influir en los actores públicos y privados que formaron parte del proceso que condujo a la instalación en la agenda del problema y la posterior creación de la política pública.

5.2. LA ORGANIZACIÓN VENCE AL TIEMPO

En su desarrollo, las organizaciones se encuentran con una serie de dificultades que deber ir sorteando para llegar a cumplir el sueño de la casa propia. En términos generales, se pueden englobar los principales obstáculos del PAV en tres cuestiones centrales: la falta de presupuesto, la excesiva burocratización del programa y los problemas internos.

Los problemas relacionados con la falta de presupuesto son claros. De acuerdo con las definiciones políticas a nivel del GCBA hemos visto cómo bajó la incidencia del PAV dentro de las prioridades de la política habitacional establecida por el IVC, particularmente desde el año 2011 (**gráfico 17**). Con el cambio de orientación política del GCBA a partir de fines del año 2007 y que continúa hasta la actualidad, la CABA reorientó parte de su agenda siguiendo lógicas de la década del noventa, especialmente en materia de desregulaciones, profundizando una distribución inequitativa del espacio público y debilitando las principales políticas destinadas al abordaje de las problemáticas sociales y habitacionales. Desde entonces, observamos que el programa se limita casi exclusivamente a finalizar las obras iniciadas antes de 2007, sin destinar esfuerzos para la compra de nuevos terrenos ni el otorgamiento de nuevos créditos (**capítulo 4**). Estas decisiones, que se

corresponden con la agenda pública del GCBA, afectan directamente el desarrollo de los proyectos de las organizaciones que vieron cómo la política pública se fue haciendo cada vez más restrictiva.

Las demoras en la asignación presupuestaria son un problema recurrente del PAV que conlleva a que las organizaciones deban afrontar gastos por sus propios medios. Si bien estas erogaciones luego pueden ser incorporadas en el monto total del crédito, las organizaciones que no cuentan con los recursos suficientes pueden experimentar procesos extensos de paralización en sus proyectos. Como vimos anteriormente (**capítulo 4**), una obra de construcción de viviendas exitosa en el PAV puede tardar más de 10 años, desde la compra del terreno hasta la finalización del proyecto.

La excesiva burocratización del programa es otro factor para considerar en términos de obstáculos. Como se detalló en el **capítulo 3**, los requisitos del programa llevan a amplias demoras, tanto por parte de la administración como de las organizaciones que no pueden dar cumplimiento a las exigencias. La conformación de las carpetas, las verificaciones y las certificaciones insumen mucho tiempo. También, la falta de coordinación entre los organismos involucrados puede generar dilaciones. Todas estas cuestiones hacen que los proyectos se paralicen o se desarrollen durante años.

Desde la cooperativa Los Horneros, destacaron que los distintos cambios de gestión en el IVC influyeron en el desarrollo de la obra de manera diversa. En algunos casos, ampliando los canales de diálogo y permitiéndoles avanzar con su proyecto, mientras que en otras ocasiones tuvieron inconvenientes con algunas administraciones puntuales. Manifestaron que a partir de 2008 dejó de funcionar la

CCES, que según relataron era un espacio de encuentro entre los funcionarios del IVC y las organizaciones inscriptas en la PAV.

Los miembros de la cooperativa Los Horneros destacaron a las demoras en el desarrollo del crédito como el aspecto más negativo del programa. Es un proceso largo, que suele volverse agotador y que, en su desarrollo, se van perdiendo muchas personas en el camino. Particularmente, remarcaron las demoras a la hora de la realización de las certificaciones por parte del IVC.

En la entrevista realizada en la cooperativa El Caracol, también los cooperativistas manifestaron que un problema central que dificulta el buen funcionamiento del programa es la falta de eficiencia por parte del IVC en las distintas etapas del crédito: *“la demora te cambia la vida, porque estás esperando esto”* (Roxana, referente de la cooperativa El Caracol).

Los integrantes de la cooperativa El Palomar remarcaron que la mayor deficiencia del PAV es la excesiva burocracia por parte del IVC. Destacaron que la limitación más importante para el cumplimiento de metas y plazos razonables son las exigencias y las demoras administrativas excesivas por parte del IVC en las distintas etapas del crédito. También, reconocieron que las distintas administraciones del IVC influyeron de diferente manera en el desarrollo de su proyecto: *“se fue haciendo más burocrático (...) ahora es más difícil”* (Ivana, referente de la cooperativa El Palomar). Asimismo, destacaron que la relación con los funcionarios del IVC en general es buena, pero *“se fue perdiendo con el tiempo por problemas de comunicación”* (Ivana, referente de la cooperativa El Palomar). Al respecto, destacaron que desde 2009 a 2011 la obra estuvo paralizada por falta de transferencia de fondos por parte del IVC.

En un primer momento, las organizaciones tuvieron un rol protagónico en la sanción de la Ley 341 y en la discusión de sus aspectos más relevantes. Sin embargo, la reglamentación finalmente aprobada por el IVC significó, en buena medida, la primera pérdida del carácter participativo que caracterizó el origen PAV. Esto se profundizó con la inclusión de requisitos y procesos excesivamente complejos en las distintas etapas del crédito, completamente alejados de las realidades de las cooperativas (Rodríguez et al., 2007). Las diferentes modificaciones del Manual de Procedimientos del PAV complejizaron el desarrollo del programa (Zapata, 2012), agudizando el proceso de burocratización de la operatoria.

El tercer aspecto que genera inconvenientes en el desarrollo de los proyectos del PAV son los problemas internos de las organizaciones. Sin dudas, esta cuestión está profundamente relacionada con el paso del tiempo, con la extensa duración de los proyectos habitacionales. Con el correr del tiempo, es común que se produzcan cambios en la composición de la cooperativa, dado que se ocasionan renunciadas, expulsiones o fallecimientos. El tiempo genera un desgaste esperable y una pérdida de confianza sobre el proceso en su totalidad y la organización en particular. Desde el inicio de la solicitud a la finalización de las viviendas muchos socios definen diversas experiencias habitacionales que generan rupturas en la conformación originaria de las cooperativas.

Al respecto, Muntó (2018), a partir de un estudio de caso realizado en la Cooperativa El Molino, destaca que las distintas trabas y arbitrariedades impuestas por el Estado, especialmente el IVC, que demoran la continuidad del proyecto constructivo, generan tensiones y recurrentes discusiones entre los socios. El autor sostiene que estas tensiones, que se presentan a partir de desafíos externos, tienen un efecto negativo sobre la salud de los cooperativistas.

Por otra parte, para los casos exitosos, en los cuales se logra que las familias puedan habitar el inmueble objeto del crédito, se producen los habituales problemas de convivencia que experimenta cualquier consorcio, con la particularidad de haber tenido durante años un ejercicio de organización colectiva muy fuerte. Son habituales los problemas con los pagos de las cuotas administrativas, como así también aquellos relacionados con la falta de colaboración en algunas tareas. Es preciso destacar que muchas veces los integrantes de la cooperativa tuvieron experiencias habitacionales muy disímiles, lo que puede ocasionar rispideces a la hora del cumplimiento de ciertas reglas de convivencia y/o compañerismo.

En la cooperativa El Palomar, consultados sobre cómo hicieron para sortear los distintos inconvenientes que se les fueron presentando, dijeron que: *“hay que insistir, tiene que haber organización”* (Ivana, referente de la cooperativa El Palomar). En este punto, la organización al interior de la cooperativa se convirtió en la condición más destacada para el logro obtenido en un proceso que llevó, en total, 15 años. La cooperativa se organiza de forma democrática a través de asambleas. Tanto la toma de decisiones como la división del trabajo se define bajo la lógica asamblearia, como así también la elección de las autoridades. Los socios abonan una cuota social que sirve para cubrir los distintos gastos que se presentan en el transcurso del proceso de autogestión. Una vez que comenzaron a habitar el inmueble, ese aporte fue destinado al mantenimiento del edificio.

Durante la entrevista, remarcaron que permanentemente realizan acciones de concientización sobre la importancia de la autogestión, sobre el valor de la vivienda propia, el compañerismo y un conjunto de valores necesarios para la convivencia. En particular, ponderaron los beneficios que genera una buena organización y el desarrollo de distintas prácticas democráticas, que se van perfeccionando a partir de

la experiencia. Otra cuestión relevante, que se deriva de la organización, es la insistencia ante el IVC para que no se produzcan demoras excesivas.

Por su parte, en la cooperativa Los Horneros destacaron que el proceso de organización fue fundamental. La toma de decisiones se realiza bajo la forma asamblearia, en su modalidad ordinaria para la aprobación de los balances y extraordinaria para resolver temas puntuales que se presenten. Cuentan con un Consejo de Administración a partir del cual se define la división del trabajo al interior de la cooperativa.

En el caso de la cooperativa El Caracol, destacaron que el proceso de toma de decisiones y de división del trabajo también se realiza bajo la forma asamblearia. Las discusiones se dan en el marco de las asambleas. Señalan que trabajaron mucho este aspecto, en particular a partir de cursos de cooperativismo realizados en el INAES.

En el caso de la cooperativa El Molino, Muntó (2018) subraya que son frecuentes las actividades y jornadas para recaudar fondos, como así también el despliegue de todo tipo de estrategias para afrontar los problemas de financiación en el desarrollado de la obra. En palabras del autor, “todas las trabas que pone el Estado deben resolverse mediante la organización y el ingenio colectivo, y eso lo saben por igual todas las socias y socios de El Molino” (Muntó, 2018, p. 89).

La organización no solo es fundamental para la cooperativa, sino que es muy importante la red que se conforma entre las distintas organizaciones, dado que entre ellas se asesoran, se consultan y se unen en defensa de la ley. Los lazos solidarios que se generan en las cooperativas se reproducen entre las distintas organizaciones incluidas en el PAV, generando un proceso virtuoso de retroalimentación a partir de

compartir las mismas experiencias y los mismos procesos de lucha. Las entidades beneficiarias del PAV afrontaron conjuntamente los distintos intentos de cierre de la operatoria y/o de modificaciones sustanciales, como así también el reclamo por un presupuesto que permita dar continuidad al programa. En algunos casos, las cooperativas también participan de organizaciones de mayor nivel, como, por ejemplo, el MOI o el Movimiento Territorial de Liberación (MTL), cuestión que también les permite actuar en el marco de red de contención más amplia. Las organizaciones comparten experiencias entre ellas, se recomiendan profesionales y empresas constructoras y se asesoran mutuamente sobre las formas de sortear la compleja burocracia del IVC y de las demás agencias con las cuales tienen que interactuar a lo largo de todo el proceso constructivo.

De las entrevistas realizadas en tres proyectos exitosos del PAV, queda claro que **todos los problemas que se presentaron en el desarrollo del PAV se resolvieron con más y mejor organización**. Para afrontar el largo camino de este programa se requiere, además de mucha paciencia, una organización sólida y sostenida. Para ello, son fundamentales los valores solidarios del cooperativismo y la autogestión como prácticas disruptivas con las prácticas individualistas, mercantilizadas y especulativas de producción del hábitat social.

Al ser también autogobernadas, las organizaciones que integran el PAV suelen involucrarse en la política pública en busca del interés colectivo, participando activamente en sus distintas etapas, los que les permite sortear los obstáculos económicos y burocráticos que se van presentando. De esta forma, son las organizaciones las que toman el protagonismo para lograr el objetivo de acceder a una vivienda digna para todos los miembros.

5.3. INCLUSIÓN Y TRANSFORMACIÓN

La producción del hábitat tiene un carácter netamente social. En ese marco, el PAV se instituye como un modelo particular de producción de vivienda social en el cual se incorpora a los actores sociales como agentes colectivos involucrados en la construcción de sus propias formas de hábitat. El PAV implica un modelo particular de política pública dado que incorpora a sus beneficiarios como sujetos activos de su propio destino. El PAV no es un mero programa de transferencia de recursos. Tampoco adquiere las características del modelo clásico universalista del Estado constructor, en el cual se ofrece a los beneficiarios una determinada cantidad viviendas finalizadas para ser habitadas por una población diversa, sin ningún tipo de intervención por parte de los futuros usuarios.

En el PAV, las organizaciones beneficiarias adquieren un rol protagónico a partir de la construcción de un proceso colectivo que va desde su constitución como organización hasta la obtención de la vivienda definitiva, pasando por una gran cantidad de obstáculos en los que la organización necesariamente se tiene que ver fortalecida para poder lograr el objetivo. Los beneficiarios del crédito asumen colectiva y solidariamente la responsabilidad de administrar los recursos aportados por el Estado a través de la autoconstrucción, estando bajo su responsabilidad la elección de la ubicación y las características del terreno o inmueble en el cual se va a desarrollar el proyecto, todo lo relacionado con el diseño y la estética de este, como así también todas aquellas decisiones relacionadas con la ejecución de la construcción de las viviendas. Es una política en la cual sus protagonistas logran superar la situación de precariedad e informalidad en la que se encontraban a partir

de la organización colectiva, en un camino que requiere de su activa y permanente participación, organización y supervisión.

Ivana, de la cooperativa El Palomar, describe los efectos de este proceso transformador en el plano familiar: *“tener un techo seguro hace que vos crezcas como persona. Nos sentimos más seguros como padres, que se lo transmitimos a nuestros hijos. Crecemos nosotros y ellos”* (Ivana, referente de la cooperativa El Palomar). Reconoce el valor social de la vivienda como ordenador de la vida familiar. La vivienda no implica meramente contar con un techo donde resguardarse, sino que tener garantizado este derecho tan elemental permite el crecimiento personal y el desarrollo de la vida familiar.

Por su parte, María, referente de la cooperativa Los Horneros, reafirma como la mayor virtud del PAV el compromiso que se genera: *“la gente toma conciencia de lo que es conseguir la casa por sus propios medios. Todo el proceso, ver etapa por etapa... es la diferencia entre el embarazo y la adopción”* (María, referente de la cooperativa Los Horneros). Destaca el carácter participativo y el involucramiento que se requiere durante cada etapa del proceso y también su dimensión colectiva, en virtud que es una experiencia compartida.

El potencial inclusivo que tiene el PAV se expresa, en primer lugar, en que garantiza el derecho a la vivienda para personas de escasos recursos y en situación crítica habitacional. En virtud de su correspondencia con otros derechos, es una política de ampliación de derechos que permite el desarrollo de las capacidades y recursos individuales y/o familiares. A su vez, es una política integradora, dado que incorpora a sectores excluidos como sujetos de derecho y como actores plenos de ciudadanía activa. En tercer lugar, tiene un carácter transformador en términos individuales,

familiares, sociales y culturales que es producto de los procesos de organización colectiva característicos de la autogestión. En el PAV, la integración se produce de manera colectiva, no individual, y ello tiene un efecto transformador.

La autogestión es un proceso necesariamente colectivo. Es un proceso que se retroalimenta colectivamente y tiene un gran potencial transformador en términos materiales, pero fundamentalmente en su aspecto social y en la calidad y modos de vida de las personas. El desarrollo de las capacidades organizativas y la cooperación generan la transmisión y profundización de un conjunto de valores sociales tales como el cooperativismo, la solidaridad, la democracia y el respeto mutuo.

A pesar de las diferencias y los conflictos que puedan surgir dentro de las organizaciones en virtud de la diversidad de su composición, las formas democráticas que adquieren –en general bajo la forma asamblearia– implican una apropiación del producto de ese trabajo por parte de los beneficiarios muy distinto a al que se produce con el modelo tradicional de política habitacional basado en una oferta despersonalizada. En ese sentido, más allá de sus resultados empíricos, podría considerarse que el PAV es una política pública que apunta a la inclusión formal de grupos sociales populares y marginados a través de un proceso de organización colectiva.

Varios autores suelen presentar al PAV como una política habilitante del derecho a la vivienda y el derecho a la ciudad para personas en situación de pobreza. El accionar de las organizaciones involucradas es presentado como un hecho disruptivo en los procesos de producción social del hábitat, enmarcado en un proceso de lucha por el derecho a la ciudad en clara resistencia a un modelo de

ciudad individualista, desigual y excluyente (Zapata, 2012; Rodríguez, 2009; Ramos, 2013; Muntó, 2018). Quienes sostienen esta visión afirman que la conformación en cooperativas de vivienda y la autogestión como práctica característica de las mismas no sólo aparece en el PAV como un mecanismo instrumental, sino como un conjunto de procesos integrados con potencial de transformación sociopolítica (Rodríguez, 2009).

Muntó (2018) afirma que la construcción autogestiva tiene la potencialidad de disputar con las prácticas espaciales capitalistas ligadas al consumo “desde un contenido de clase distintivo, anclado en las necesidades de la clase trabajadora y en los principios de igualdad y solidaridad” (p. 92). El autor sostiene que evidentemente no todos los socios de la cooperativa pueden alcanzar niveles elevados de compromiso y conciencia de clase, pero sí que todos están cotidianamente atravesados por los valores que surgen del proceso colectivo y que están en tensión constante con aquellos propios del sistema capitalista, en especial, el individualismo. De esta forma, el autor concluye que la organización autogestiva que se produce en el PAV permite moldear las subjetividades de modo tal de prepararlas para las batallas políticas, sociales y técnicas necesarias que conforman la lucha contra un sistema neoliberal excluyente que propicia la segregación, el desclasamiento social y la miseria (Muntó, 2018).

Cravino et al. (2013) sostienen que los programas sociales focalizados de los años noventa, centrados en el paradigma ideológico del neoliberalismo, llevaron a una despolitización del concepto de participación, mientras que las políticas sociales que apuntan a la incorporación de las modalidades cooperativas –como es el caso del PAV– implican una manera de re-politizar la idea de participación y legitimar las formas cooperativas y solidarias. Lo que se pone en juego con este tipo de políticas

es la vigencia de las formas horizontales, participativas y democráticas de gestión y decisión de los temas públicos.

Otros autores destacan el valor del modelo autogestivo y el rol del Estado como promotor de políticas que disputen el modelo individualista dominante de expansión de la ciudad, “poniendo en práctica acciones e instrumentos de contención e inclusión, con el propósito de mitigar los efectos de las asimetrías” (Diéguez y Tella, 2008, s/p.). Ahora bien, estos autores se preguntan si esta particular forma de producción social de la vivienda abre un camino para una construcción más democrática del hábitat a nivel nacional, tanto en el uso como en el plano jurídico-administrativo, concluyendo que “por el momento no hay políticas formativas a la vista, ni estructuras preparadas para afrontar las posibilidades que una posible ley les depare” (Diéguez y Tella, 2008, s/p.).

Por su parte, Benítez (2018), a partir de una investigación basada en entrevistas a referentes políticos y territoriales de organizaciones y movimientos sociales movilizados por el acceso a la vivienda y a la ciudad, concluye que, salvo algunas excepciones, no existe una reivindicación explícita y generalizada sobre el derecho a la ciudad en estos movimientos. El autor afirma que ese derecho se encuentra presente como nueva formación cultural en un estado “pre-emergente”, que se manifiesta en una serie de reclamos que trascienden las necesidades de vivienda, toda vez que participan en conflictos por otros derechos (educación, salud o trabajo), disputan el acceso y la permanencia en la centralidad urbana y desarrollan discursos críticos a la mercantilización de la ciudad, pero todo ello sin terminar de articularlo discursivamente. Para el autor, la estructura de sentimiento que explica las visiones sobre el derecho a la ciudad de los actores involucrados en la temática del hábitat no alcanza para suponer la materialización de “un sistema de pensamiento

contrahegemónico articulado, capaz de disputar a las formas dominantes la legitimidad con que se produce la Ciudad de Buenos Aires” (Benítez, 2018, s/p.).

Originalmente, la Ley 341 fue pensada como una política de carácter distributivo, dado que apuntaba a resolver una falencia del mercado en términos de acceso a la vivienda, pretendiendo generar una distribución más justa de los recursos. Particularmente, fue concebida como una política que permitiría reducir las desigualdades del mercado inmobiliario a través de un acceso a la vivienda en términos colectivos y autogestionados. Sin embargo, analizando las entrevistas realizadas, queda claro que con el transcurrir del tiempo el espíritu colectivista de la Ley 341 se fue debilitando, principalmente por los obstáculos que se introdujeron en el programa a partir del cambio de orientación política del GCBA a fines del año 2007. En dicho momento, la CABA retomó la agenda neoliberal de la década del noventa, lo que impactó negativamente en los resultados del programa y en el grado de participación de los actores y organizaciones sociales. El nuevo contexto político e institucional modificó el rol de los actores en el desarrollo de la política pública. Los malos resultados cuantitativos, medidos a través de una serie de indicadores (entidades empadronadas, inmuebles escriturados y créditos otorgados), y los resultados cualitativos del PAV, medidos en los diferentes niveles participación de los actores colectivos, se corresponden necesariamente con un modelo particular de ciudad dominante, en la cual se destacan las formas mercantilizadas de acceso a la vivienda social y el usufructo cada vez menos equitativo de los bienes y servicios. A partir de esta lógica mercantilizada, se exacerban las disputas por el espacio urbano entre los distintos actores sociales y se genera un desarrollo urbano fragmentado y desigual orientado por la maximización de la renta privada, en detrimento de aquellas iniciativas que busquen una integración urbana más justa y equitativa.

La visión liberal e individualista, que se expresa en el accionar del GCBA, pretende invisibilizar que gran parte de los derechos sociales surgen a partir de las demandas de una ciudadanía activa y movilizadora. En los últimos 10 años, el PAV quedó reducido a su mínima expresión, limitándose casi exclusivamente a la finalización de los proyectos iniciados años atrás. De esta forma, el espíritu colectivista, basado en la organización, la solidaridad y la autogestión como formas de producción social del hábitat urbano, pasan a un segundo plano, desvirtuándose el carácter integrador de la Ley 341.

A partir de las entrevistas efectuadas, queda en evidencia que solo aquellas cooperativas que integran activamente movimientos sociales o partidos políticos tienen altos niveles de conciencia política y un compromiso mayor en la lucha por transformar la realidad de sus pares. A su vez, es preciso destacar que el mismo proceso de organización que se requiere para afrontar los obstáculos de la operatoria necesariamente conduce a la implementación de prácticas, estrategias y alianzas basadas en principios democráticos de solidaridad y horizontalidad. Ahora bien, es difícil encontrar en los cooperativistas una conciencia de clase extendida y sostenida que sirva como germen para la transformación del modelo de ciudad. Por el contrario, lo que se observa en las entrevistas es que dentro de la organización sí se generan prácticas colectivistas y democráticas, pero que a nivel macro las alianzas y acciones desplegadas son de tipo defensivas, orientadas al cumplimiento del derecho a la vivienda, al reconocimiento del PAV como política pública transformadora y a la defensa del propio proyecto constructivo, que a una visión acabada del derecho a la ciudad y de la necesidad de organizarse para transformar el modelo de ciudad dominante. La participación política de los actores involucrados en el PAV se ve limitada porque las organizaciones que la integran tienen,

generalmente, objetivos demasiado específicos y no logran interpelar al conjunto de la sociedad. Los actores sociales incluidos en el PAV lograron ocupar un lugar importante en la escena pública a partir de su reclamo por el derecho a la vivienda a fines de la década del noventa. Sin embargo, posteriormente, y en gran medida por no encontrar en el GCBA un interlocutor que receptara sus demandas, no lograron instalar, y mucho menos sostener en el tiempo, una escalada de reivindicaciones sociales, culturales y/o políticas.

En resumen, el devenir del PAV implica transitar por distintos obstáculos políticos, burocráticos y presupuestarios que solo pueden ser resueltos con una fuerte y persistente organización colectiva. Una política inclusiva que, por la burocratización, que se inició con la primera reglamentación en el año 2003 y se profundizó con el cambio de orientación política del GCBA operado a fines de 2007, actualmente encuentra prácticamente cerrado su acceso, limitándose casi exclusivamente a la finalización de obras. En este sentido, pareciera que hay un desfase entre su potencialidad y la realidad política, aunque no quedan dudas que es un programa nacido de la lucha social de los sectores desplazados por las políticas neoliberales de la década del noventa y que se caracteriza por ser inclusivo, democrático, participativo y transformador en términos individuales, familiares, sociales y culturales. A continuación, en el próximo capítulo, se realiza un resumen analítico de los principales resultados desarrollados en la tesis y se presentan las conclusiones.

CAPÍTULO 6. CONCLUSIONES

La vivienda es un derecho humano ampliamente reconocido en el ordenamiento jurídico internacional, nacional y local. La vivienda es un componente ordenador de las relaciones sociales, el punto de partida para la satisfacción de otros derechos elementales y un requisito necesario para el cumplimiento de la dignidad, la libertad, la autonomía y la justicia social. Sin embargo, su efectivización está marcada por una disputa permanente por la apropiación del espacio público entre los actores sociales y se desarrolla en condiciones de profunda desigualdad económica y social.

En la CABA el proceso de urbanización se desarrolló a partir de una lógica mercantilizada que acentuó las disputas por el espacio urbano y la producción social del hábitat entre los distintos actores públicos y privados y condujo a un desarrollo urbano sumamente desigual en términos estructurales. En definitiva, es una ciudad fragmentada, toda vez que conviven en ella, por un lado, una ciudad formal que garantiza el acceso a servicios, equipamiento e infraestructura urbana y, por el otro, un conjunto de formas de hábitat de tipo informal, habitadas por personas en situación de extrema vulnerabilidad que son permanentemente desplazadas a vivir en las zonas más desfavorables e incluso afuera de los límites de la ciudad. En la CABA son los sectores populares los que dinamizan una estructura poblacional desigual, que se encuentra estancada en torno a los 3 millones de personas desde hace más de 70 años.

En ese marco, la Ley 341 nace a partir de un proceso de movilización encarado por distintos actores sociales en situación crítica habitacional que adoptaron la autogestión como estrategia para afrontar las consecuencias sociales y económicas

de las políticas neoliberales de la década de 1990, caracterizadas por una lógica de ciudad mercantilizada que acrecentó las disputas por la apropiación y el usufructo del suelo urbano, profundizando los rasgos de un desarrollo urbano fragmentado y desigual. En ese sentido, el PAV es consecuencia del proceso de organización y lucha que llevaron a cabo sectores populares expulsados del mercado formal en reclamo por su derecho a la vivienda en el contexto previo a la crisis de 2001.

Como política pública, el PAV tiene como objetivo la instrumentación de políticas de acceso a la vivienda para uso exclusivo y permanente de hogares de escasos recursos con el fin de resolver progresivamente el déficit habitacional de los habitantes de la CABA. A tal efecto, otorga préstamos a largo plazo con una tasa casi totalmente subsidiada por el Estado para la compra, construcción y/o refacción de terrenos y/o inmuebles destinados a personas incorporadas en procesos de organización colectiva verificables, a través de cooperativas, mutuales o asociaciones civiles sin fines de lucro. El PAV es una política habitacional que apunta tanto a resolver la problemática de un sector social que es permanentemente expulsado del mercado privado, como así también a fortalecer procesos de organización comunitaria transfiriendo recursos y capacidades a las entidades incorporadas al programa.

Los proyectos habitacionales desarrollados en el marco del PAV son diseñados y llevados a cabo por las propias organizaciones, rompiendo con el modelo clásico universalista del Estado constructor. La participación activa de los beneficiarios en el diseño y la construcción de sus propias viviendas posibilita mejorar la calidad de las construcciones, ampliar la cantidad de metros necesarios para una buena habitabilidad, generar espacios, servicios y equipamiento adecuados a los requerimientos de sus habitantes, disminuir las alteraciones edilicias posteriores y

reducir costos, beneficiando tanto a los destinatarios del programa como al Estado permitiendo una erogación de recursos más eficiente. Si bien cada proyecto tiene sus propias particularidades, en su mayoría se trata de construcciones de escasas dimensiones que en promedio no superan las 20 unidades funcionales. Esto genera que no sean disruptivos con la lógica de los distintos barrios porteños, posibilitando una integración social y urbana aceptable. El PAV tiene la particularidad de lograr viviendas sociales construidas con una lógica inclusiva y sustentable, con un bajo impacto urbano, respetuosas del medio ambiente, adecuadas las necesidades de sus destinatarios y sostenibles en el tiempo.

En su origen, se plantea al PAV como una política pública con una fuerte impronta inclusiva y colectivista. En los lineamientos de la Ley 341 y sus modificatorias se promueve la participación y el compromiso de los actores colectivos destinatarios de la norma. En ese sentido, puede considerarse al PAV como una política de carácter distributivo, dado que apunta a resolver una falencia del mercado en términos de acceso a la vivienda pretendiendo generar una distribución más justa de los recursos. Particularmente, es una política con el potencial de reducir las desigualdades del mercado inmobiliario a través del acceso a la vivienda en términos colectivos y autogestionados. Sin embargo, a lo largo del desarrollo de esta tesis se pudo observar que con el correr del tiempo el PAV se fue haciendo cada vez más excluyente. Desde el año 2008 se encuentra virtualmente cerrado el acceso a la operatoria, dado que desde entonces solamente se otorgaron 3 nuevos créditos y se escrituraron 4 nuevos inmuebles.

En los últimos 10 años (2008-2018), los créditos otorgados beneficiaron solamente a 94 hogares, lo que representa un promedio de menos de 10 beneficiarios por año. Asimismo, en ese período, se inscribieron solamente un 22% de las entidades que

integran actualmente el Padrón de Entidades Solicitantes de Crédito. Es preciso remarcar, a modo comparativo, que en los primeros 7 años de funcionamiento del PAV (2001-2007) se otorgaron 109 créditos, lo que benefició 2.327 grupos familiares, que representan el 96% de los beneficiarios del programa (2.421 en total). A su vez, en esos primeros años, se escrituraron 108 inmuebles.

Con estos datos es claro que se ha restringido la aprobación de nuevas solicitudes de crédito y que esto no se corresponde por una caída de la demanda, dado que el déficit habitacional en la CABA continúa siendo un problema y existen cooperativas de vivienda que no cuentan con una solución habitacional. Las necesidades siguen siendo las mismas, solo que la operatoria se hizo más restrictiva en términos de acceso.

El PAV está abocado casi exclusivamente a la finalización de obras, cerrando de hecho la oferta de nuevos créditos. Ahora bien, también tuvo un nivel de ejecución muy bajo. El promedio de obras iniciadas por año es inferior a 4, mientras que desde el año 2009 esa proporción se reduce a 2. En sus primeros 18 años de historia, contabilizando desde la sanción de la Ley 341 en el año 2000 hasta fines del 2018, el PAV exhibe un promedio de 2 obras finalizadas por año y menos de 60 soluciones habitacionales anuales. Es preciso recordar que, hasta fines de 2018, se otorgaron en el marco del PAV 1.061 soluciones habitacionales definitivas.

Operativamente también mostró severas falencias, dado que, hasta el momento, se finalizaron solamente un tercio de los proyectos que cuentan con créditos aprobados por el IVC y casi un 40% de los proyectos no cuenta con inicio de obra, entre las cuales el 23% no pudieron ser iniciados por diferentes problemas legales, técnicos o administrativos y un 14% están paralizados.

En términos presupuestarios, se observa que, desde el año 2011 en adelante, el PAV bajó su incidencia sobre el total del presupuesto del IVC. Este cambio de prioridades dentro de la política habitacional diseñada por el GCBA se refleja en las restricciones al acceso de la operatoria.

Con todo, es evidente que los resultados del PAV han sido adversos, considerando la magnitud del déficit habitacional de la CABA y la centralidad de la Ley 341 como política de acceso a la vivienda social focalizada en los sectores más vulnerables de la sociedad. En una ciudad con profundas y persistentes desigualdades, en la cual el 8% de la población reside en villas y asentamientos informales y el 12% de los hogares tiene una tenencia irregular de la vivienda, que el PAV haya tenido un promedio menor a 60 soluciones habitacionales por año da cuenta de su escasa injerencia en la resolución de una problemática que afecta a cientos de miles de personas.

Esto se debe, en gran parte, a una serie de obstáculos que impiden el normal funcionamiento de la operatoria y la alejan de sus beneficiarios. Uno de los principales problemas tiene que ver con la falta de una política de acceso al suelo que permita la adquisición de nuevos terrenos e inmuebles para destinar a la operatoria. Actualmente, las organizaciones beneficiarias del crédito deben competir en condiciones de desigualdad en el mercado inmobiliario con otros actores públicos y privados que se encuentran en condiciones económicas ventajosas. Esto ha llevado a que, en promedio, se escrituraron apenas 6 inmuebles por año desde el inicio del PAV, de los cuales, el 96% se obtuvieron hasta el año 2007 inclusive. Ello, a su vez, condicionado por una inestabilidad económica recurrente y por elevados índices inflacionarios que impactan directamente en las variaciones del mercado de la construcción, afectando la continuidad de los proyectos constructivos.

Son excesivos los requisitos y las exigencias del IVC a las organizaciones en cada una de las múltiples etapas e instancias del crédito. Los requisitos necesarios para avanzar en la operatoria son prácticamente imposibles de reunir en breves lapsos de tiempo y, más aún, en contextos de inestabilidad económica. La autoridad de aplicación del PAV ha complejizado sistemáticamente tanto el acceso como los diferentes procedimientos administrativos que se suceden en la etapa de implementación del programa. La lentitud de circulación de los expedientes, las demoras en los pagos, la solicitud de documentación excesiva y compleja, son todos obstáculos que dilatan el desarrollo de los proyectos y, muchas veces, ocasionan gastos no contemplados que encarecen el presupuesto con el que cuentan las organizaciones. Las organizaciones que lograron iniciar un proyecto en el marco del PAV deben replantear permanentemente los costos de las obras y, en consecuencia, gestionar la re-determinación del crédito y/o de la asistencia financiera otorgada por el IVC.

El incumplimiento de los plazos por parte del IVC y de las demás dependencias que intervienen en la operatoria limitan el carácter autogestivo del PAV, toda vez que las demoras impactan negativamente en las expectativas de los miembros de las organizaciones. A esto se suma un paulatino recorte de los canales e instancias de comunicación y participación que caracterizaron al PAV en sus inicios.

El proceso de burocratización que experimentó el programa en los últimos años a partir del aumento de las exigencias y los controles por parte del IVC, sumado a la falta de políticas y recursos complementarios que ayuden a afrontar el paso del tiempo, fueron deteriorando los distintos proyectos. Estas barreras dificultan la autogestión, limitan la autonomía de las organizaciones, desvirtúan el espíritu colectivo de la Ley 341 y generan un cúmulo de tensiones entre los beneficiarios de

la norma y su órgano ejecutor. Estas tensiones, que se acrecientan con el paso de los años en los cuales no se ven avances en las obras, también generan conflictos en las mismas organizaciones.

Desde su concepción, tanto la Ley 341 como el PAV incorporan a las organizaciones colectivas como sujetos activos y legitiman explícitamente la autogestión como práctica, a sabiendas de la complejidad que implica la participación de los sectores populares en las políticas públicas. Estos actores, enmarcados en procesos de organización colectiva vinculados con la temática del hábitat social, son los verdaderos protagonistas de una operatoria que se presenta como inclusiva y participativa. Precisamente, el carácter verdaderamente innovador de la operatoria se basa en la participación de los beneficiarios durante la totalidad del proceso, desde el inicio de la solicitud hasta la escrituración definitiva de las viviendas. En ese sentido, es un tipo de política de acceso a la vivienda que promueve el paso de la pasividad característica a la acción participativa de sus destinatarios.

La necesidad de encontrar una respuesta a su problemática habitacional es lo que unió inicialmente a los miembros de las organizaciones que integran el PAV, más allá de su pertenencia social, política, cultural o religiosa. Impulsados por su crítica situación, y a pesar de tener diferentes trayectorias socio residenciales, las personas involucradas con el programa se fueron transformando en actores sociales relevantes a partir de reconocerse como parte de una colectividad con capacidad estratégica para la acción. El actor colectivo que caracteriza al PAV se conformó a raíz de la identificación y definición de intereses y objetivos colectivos, y de la definición de acciones concretas para el cumplimiento de aquellos. Con diferentes niveles de recursos, capacidades, organización y poder de movilización, desplegaron acciones estratégicas para influir en los actores públicos y privados que

formaron parte del proceso de lucha que condujo a la instalación en la agenda del problema y la posterior creación de la política pública.

La autogestión es un tipo de estrategia para la producción social del hábitat que permite la inclusión de sectores desplazados en la conformación del espacio público a partir de sus propios conocimientos y trayectorias. Es un proceso necesariamente colectivo con un gran potencial transformador en términos materiales, pero también en cuanto al desarrollo personal y familiar de las personas. La democratización de la organización, del proceso de toma de decisiones y de la división del trabajo, características de la organización cooperativa y solidaria, generan la transmisión y profundización de un conjunto de activos sociales que son disruptivos con las prácticas individualistas, mercantilizadas y especulativas de producción social del hábitat tradicional. Si bien ha resultado difícil encontrar en los cooperativistas una conciencia de clase extendida y sostenida que sirva como germen para la transformación del modelo político de ciudad dominante, en las entrevistas realizadas se observa claramente que al interior de las organizaciones se generan prácticas colectivistas y democráticas. En el PAV, la inclusión y la integración social se producen de manera colectiva, no individual, lo que produce un efecto transformador en términos individuales, familiares, sociales y culturales.

Al ser autogobernadas, las organizaciones que integran el PAV reclaman un rol protagónico en la política pública, buscando participar activamente en sus distintas etapas en beneficio del interés colectivo. En miras a esta meta, son fundamentales las relaciones y alianzas que se forjan en el devenir de la operatoria con los demás actores sociales que intervienen directa o indirectamente en el diseño, desarrollo, evaluación y control del programa. No obstante, hemos visto que en el marco del PAV estas alianzas suelen ser generalmente de tipo defensivas, orientadas al

cumplimiento del derecho a la vivienda, a evitar el cierre del programa y a la defensa del propio proyecto constructivo, con lo cual no han podido -o pretendido- instalar de manera sostenida en la escena pública una escalada de reivindicaciones que sean transformadoras en términos políticos.

Como en cualquier política pública, el grado de participación de las organizaciones depende, además de sus propios recursos, capacidades, nivel de organización y poder de movilización, de los cambiantes contextos políticos e institucionales. En ese sentido, se pudo observar durante el trabajo de investigación que la participación y la autonomía de los actores colectivos dentro del PAV se vieron limitadas por obstáculos de tipo burocráticos-administrativos y, fundamentalmente, por barreras de índole político, como el cierre de los espacios de consenso y de concertación que caracterizaron a la operatoria en sus orígenes.

El PAV es un camino repleto de dificultades. Para poder desarrollar un proyecto habitacional exitoso se requiere de elevados niveles de participación, compromiso y organización. Las organizaciones que lograron sortear los obstáculos de la operatoria y pudieron concluir su proyecto de vivienda social, lo consiguieron a partir de contar con un conjunto de capacidades sociales, culturales, técnicas y organizativas, como así también a partir de la generación de recursos económicos propios para poder dar continuidad a los proyectos y resolver los distintos inconvenientes que van surgiendo a lo largo de los años.

Está claro que en la práctica el PAV no es un programa orientado a resolver situaciones de emergencia habitacional como establece su normativa. Considerando que el plazo de las obras puede superar los 10 años, es imposible pensar que sectores de escasos recursos y en situación crítica puedan llevar adelante proyectos

de tal magnitud si no poseen un conjunto de recursos y capacidades complementarias.

Se observó que a partir del año 2008 se produce un derrumbe de los principales indicadores del PAV, cuestión que se corresponde con el cambio de orientación política que se generó con la llegada de Mauricio Macri a la Jefatura de Gobierno de la CABA. Desde entonces, se observaron caídas pronunciadas en términos de solicitudes aprobadas, inmuebles y/o terrenos escriturados, créditos otorgados y obras iniciadas. Asimismo, se identificó una caída en la incidencia del PAV dentro del IVC -cuestión que se profundizó durante el primer mandato de Horacio Rodríguez Larreta- y un cierre paulatino de los ámbitos de comunicación y participación.

Esta tendencia no es sólo producto del PAV, sino que se relaciona con una particular postura del GCBA. El paradigma ideológico del Ejecutivo porteño, que se caracteriza por tener una fuerte impronta neoliberal, llevó al triunfo de la lógica del mercado por sobre la implementación de políticas de acceso a la vivienda social. Desde fines de 2007, el GCBA adoptó un modelo de ciudad que profundizó los rasgos de un entramado urbano y social cada vez más restrictivo y expulsivo, en detrimento de los sectores populares y en favor de los intereses especulativos e inmobiliarios. En ese sentido, el actual partido gobernante de la CABA basa su política habitacional en la ausencia total de regulaciones sobre el valor del suelo, el fomento de la especulación financiera e inmobiliaria, la falta de planificación y coordinación, la superposición de competencias, la subejecución presupuestaria de programas claves, el incumplimiento de políticas creadas a partir de leyes dictadas por la Legislatura, la judicialización de políticas sociales, la inclusión de requisitos

excluyentes que hicieron a algunas operatorias más restrictivas y la eliminación de canales de participación ciudadana.

En consecuencia, desde el año 2008 a la fecha, se evidencia un deterioro de la situación habitacional en todas sus dimensiones: crecieron la informalidad, la precariedad, el hacinamiento y la inestabilidad. Aumentó considerablemente la población en villas y asentamientos, duplicando el porcentaje de población residente en barrios populares con respecto al año 2007. A su vez, la definición de un modelo de acceso al hábitat desregulado y mercantilizado generó un marcado proceso de inquilinización. Entre 2006 y 2018, los hogares inquilinos tuvieron un incremento del 25%.

En términos de déficit cualitativos, se observa que en la CABA el 10% de los hogares se encuentra en situación de hacinamiento, cifra que se duplica en la zona sur de la ciudad. Al respecto, se observaron diversos indicadores que dan cuenta de una segregación socioespacial que implica la expulsión de los sectores populares a las zonas más desfavorables. Las diferencias económicas, sociales, culturales y territoriales al interior de la ciudad generaron un proceso de instalación y desplazamiento de los sectores vulnerables hacia el sur.

La política segregacionista del GCBA se vio en todo su esplendor a partir del despliegue de la Unidad de Control de Espacio Público (UCEP), creada por el entonces jefe de gobierno Mauricio Macri a través del Decreto 1232/08 (BOCABA 3.045 del 29/10/2008), cuyo accionar ilegal, abusivo, represivo y profundamente discriminatorio se basó en “amedrentar, amenazar y golpear a personas en situación de calle para expulsarlas del espacio público” (Defensoría del Pueblo de la CABA et al., 2009). De manera simbólica, también lo fue el veto al artículo 5 de Ley 3.706, en

el cual los Legisladores proponían una definición de derecho a la ciudad que promovía el uso igualitario y no discriminatorio del espacio y las posibilidades que brinda la CABA.

El actual modelo de ciudad del GCBA propició una despolitización del concepto de participación, poniendo en jaque la vigencia de las formas horizontales, participativas y democráticas de gestión y decisión de las políticas públicas. El acceso participativo a la vivienda en la CABA, que tuvo gran impulso en el contexto de la crisis de 2001, encontró su límite por el triunfo de un modelo de ciudad mercantilizada, elitista y excluyente. El PAV surge como respuesta a las políticas neoliberales de la década del noventa y encuentra su ocaso con la incursión de un nuevo gobierno de corte neoliberal que gobierna la CABA desde fines de 2007.

La dualidad presente en el PAV, entre su potencial inclusivo y transformador y su realidad política actual, implica que se encuentre estancado en cuanto al otorgamiento de soluciones habitacionales y cerrado en términos de acceso, cuestión que se explica por las transformaciones operadas a través de las distintas gestiones de la Jefatura de Gobierno de la CABA.

Las trabas burocráticas que dificultan el normal funcionamiento del programa no son casuales, sino que se relacionan con una particular toma de posición del GCBA desde fines del año 2007, en la cual ha definido a través de un conjunto de objetivos, decisiones y acciones no otorgarle un lugar prioritario a la resolución de la problemática habitacional, pese a ser un tema puesto permanentemente en agenda por las organizaciones y los demás actores relacionados con la temática.

Particularmente, el posicionamiento del GCBA con respecto al PAV es reducirlo a su mínima expresión, considerando que desde el año 2008 a la fecha prácticamente no

ha destinado esfuerzos para otorgar nuevos créditos ni adquirir nuevos inmuebles, limitándose casi exclusivamente a la finalización de las obras ya iniciadas.

El fracaso del proyecto neoliberal en el acceso a la vivienda social generó una pluralidad de demandas insatisfechas por parte de los sectores populares. En ese sentido, es necesario contraponer a la realidad actual una política habitacional activa, integral y planificada que propicie una producción social del hábitat urbano más equitativa, democrática, participativa y sustentable, prestando especial atención a la inclusión de los sectores más vulnerables de la sociedad. El PAV solo puede funcionar adecuadamente en el marco de un modelo político representativo e inclusivo, que promueva el acceso de los sectores populares a la vivienda social, fomentando su compromiso con las políticas públicas, reconociéndolos como interlocutores válidos, respetando su autonomía y brindando herramientas que mejoren su organización, sus recursos y sus capacidades. Ello, debe ir acompañado de una nueva concepción de la ciudad en donde se la entienda como un derecho humano, independiente e interconectado con todos los demás derechos humanos reconocidos internacionalmente, y como un espacio de oportunidades tendiente a la eliminación de todas las barreras y desigualdades existentes.

A modo de cierre, se puede afirmar que el abordaje analítico propuesto en esta tesis buscó generar un aporte empírico y teórico para los actores sociales, públicos y privados, relacionados directa o indirectamente con el PAV. En lo próximo, quedará pendiente seguir estudiando y profundizando los diversos aspectos relacionados con el programa con el objeto de obtener mejores conclusiones que las ya desarrolladas y propuestas más precisas que las esbozadas en el siguiente capítulo. Con lo estudiado hasta el momento, basta con decir que el cambio de orientación política del GCBA iniciado a partir del triunfo electoral del PRO a fines del año 2007,

momento en el cual se retomó la agenda neoliberal de la década del noventa, impactó negativamente en los resultados que tuvo el programa en la resolución del déficit habitacional y en el acceso participativo a la vivienda. En conclusión, el contexto político e institucional que se instituyó a partir de ese momento modificó el rol protagónico que la Ley 341 les asignó a las organizaciones, en sintonía con la implementación de un modelo de ciudad mercantilizada, fragmentada, desigual y excluyente.

CAPÍTULO 7. PROPUESTAS

Para dar un cierre al trabajo de investigación que tuvo como resultado esta tesis, corresponde aportar una serie de recomendaciones. Si bien es claro que la situación de paralización casi absoluta que tiene actualmente el PAV se corresponde con un particular modelo de ciudad, también es cierto que algunas modificaciones generales y particulares podrían hacer que recupere, al menos en parte, su carácter transformador e inclusivo y mejore cuestiones operativas que dificultan su funcionamiento. En ese sentido, se realizan las siguientes propuestas:

- Abordar al PAV desde una perspectiva integral, entendiéndolo no solo como un programa habitacional, sino fundamentalmente como una política pública con un claro potencial distributivo que permite la construcción de viviendas sociales con una lógica democrática, inclusiva, participativa, transformadora y sustentable.
- Implementar políticas que faciliten y promuevan el acceso al espacio urbano para los sectores populares de una manera más equitativa. Esto puede lograrse, por ejemplo, aumentando la oferta de viviendas susceptibles de ser habitadas, regulando los usos del suelo, desalentando la existencia de viviendas ociosas y limitando la especulación inmobiliaria.
- Destinar de manera sostenida nuevos terrenos e inmuebles para la operatoria. El GCBA debe poner a disposición todos los recursos que estén a su alcance para garantizar propiedades que puedan ser de utilidad para el PAV. Para ello, es fundamental potenciar el Banco de Tierras e Inmuebles, creado por el artículo 8 de la Ley 1.251.

- Dotar al PAV de un presupuesto suficiente y progresivo que permita finalizar la gran cantidad de proyectos que se encuentran en ejecución, sin inicio o paralizados, como así también que posibilite dar comienzo a nuevos proyectos. Es necesario planificar y ejecutar el presupuesto de manera eficiente para evitar la subejecución y la transferencia de recursos hacia otros programas.
- Fomentar la participación de las organizaciones sociales y los demás actores relacionados con el PAV, reconociéndolos como interlocutores válidos, respetando su autonomía y consensuando decisiones que mejoren su organización, sus recursos y sus capacidades. El GCBA debe tomar medidas que tiendan a la integración efectiva de las organizaciones en los procesos de toma de decisiones en aquellas cuestiones relevantes del programa, como así también en el control y la evaluación de la política pública. Esto incluye acciones de formación y generación de espacios de intercambio que posibiliten un proceso de aprendizaje recíproco entre el Estado y las organizaciones.
- Optimizar los mecanismos de asistencia ante situaciones de emergencia habitacional, en particular garantizando el acceso a viviendas transitorias para las personas y familias beneficiarias que requieran un espacio adecuado para vivir durante el desarrollo de los proyectos constructivos.
- Eliminar todos los obstáculos que impiden el normal funcionamiento del programa. El IVC debe trabajar para reducir la compleja burocracia montada en torno al PAV, tanto para el acceso como para su implementación. Especialmente, debe poner atención en los obstáculos administrativos que impiden el inicio de las obras y aquellos que generan su paralización.

Asimismo, debe crear mecanismos más ágiles y efectivos para reducir las demoras en los procesos de certificación de obras y en las actualizaciones de los montos de los créditos. También, mejorar la articulación con las distintas dependencias gubernamentales y empresas prestadoras de servicios públicos a fin de brindar respuestas rápidas, unificar criterios, agilizar trámites, simplificar los procedimientos administrativos y generar previsibilidad y certidumbre en la tramitación del crédito.

BIBLIOGRAFÍA

Abad, S. y Cantarelli, M. (2012). La ocupación del Estado y las subjetividades a-estatales. *Aportes*, (30), 99-108.

Abrigar Derechos, Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia, Asamblea Popular de Plaza Dorrego, Centro de Estudios Legales y Sociales, Defensoría del Pueblo CABA, Ministerio Público de la Defensa CABA, Movimiento Popular La Dignidad (Puentes), No tan Distintas, Presidencia de la Auditoría General CABA y Proyecto 7 (2009). *Censo Popular de Personas en Situación de Calle*.

Acha, P. y N. Verón (2006). *El cooperativismo en la ley 314 de autogestión de vivienda en la ciudad de Buenos Aires*. IV Encuentro de Investigadores Latinoamericanos en Cooperativismo. Rosario.

Acuña, H. (2013). *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política Argentina*. Siglo Veintiuno. Buenos Aires.

Adelantado, J., Noguera, J. y Rambla, X. (2000). El marco de análisis: las relaciones complejas entre estructura social y políticas sociales. En J. Adelantado (Coord.), *Cambios en el Estado de Bienestar. Políticas sociales y desigualdades en España* (pp. 23-61). Editorial Icaria.

Aguilar Villanueva, L. (1996). Estudio Introductorio. En L. Aguilar Villanueva (Ed.), *La hechura de las políticas*. Miguel Ángel Porrúa.

- Arteaga Espinoza, M. (2017). *Autogestión del espacio público: formas de autogestión del espacio público en la ciudad de Quito (2009-2015)* [Tesis]. Flacso Ecuador. <http://hdl.handle.net/10469/11800>.
- Baer, L. (2012). Mercados de suelo y producción de vivienda en Buenos Aires y su área metropolitana. Tendencias recientes de desarrollo urbano y acceso a la ciudad. *Revista Iberoamericana de Urbanismo*, (8), 43-58. <http://hdl.handle.net/2099/13033>.
- Barreto, M.A. (2017). Retorno de la Mercantilización de la Vivienda Social en Argentina. *Revista Pensum*. 3 (3), 73-91. <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/pensu/article/view/19019>.
- Barreto, M.A. (2018). La política habitacional de cambios: el retorno de la mercantilización de la vivienda social en Argentina. *Estudios Demográficos y Urbanos*. 33, 2 (98), 401-436. <http://repositorio.unne.edu.ar/handle/123456789/27716>.
- Beccaria, L. (2013). Las vicisitudes del mercado laboral argentino luego de las reformas. *Boletín Informativo Techint*, (312), 81-107.
- Benítez, J. (2018). El derecho a la ciudad como estructura de sentimiento: ¿nuevas formas pre-emergentes de significar la vivienda y el espacio urbano en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires? *Revista Cuaderno urbano*, 25 (25). <http://dx.doi.org/10.30972/crn.25253510>.
- Benza, G. y Calvi, G. (2005). Reestructuración económica, concentración del ingreso y ciclos de desigualdad (1974-2003). *Realidad Económica*, (214), 74-104.

- Bernazza, C. y Ronis, M. (2013). Proyecto de Nación y empleo público: cuando las convicciones cuentan. *Boletín PEPP*, (56).
- Castel, M. (1970). *La cuestión urbana*. Siglo XXI.
- Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) y otros (2002). *Por una política de vivienda respetuosa de los derechos constitucionales y los derechos humanos*.
- Chaia De Bellis, J. (2016). El Estado: sub-producto de la competencia por el liderazgo político. Aportes weberianos para repensar la politización de las burocracias. *DAAPGE*, 16 (26), 127–157.
- Cravino, M.C., Moreno, V. y Mutuberría Lazarini, V. (2013). Cooperativas, construcción de viviendas y política habitacional: articulación entre organizaciones sociales y el estado en el área metropolitana de Buenos Aires. *Cuaderno urbano*, 14 (14).
- Davies, M. (2008). *Planeta de ciudades miseria*. Editorial Foca.
- Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires [et al.] (2009). *La UCEP: un organismo estatal con prácticas ilegales y paraestatales. Informe de denuncia sobre el accionar de la Unidad de Control de Espacio Público de la Ciudad de Buenos Aires*.
- Diéguez, G. y Tella, G. (2008). *El paradigma de la autogestión: producción social del hábitat en Argentina tras la crisis cívico-institucional de 2001. Diez años de cambios en el Mundo, en la Geografía y en las Ciencias Sociales, 1999-2008*. Actas del X Coloquio Internacional de Geocrítica, Universidad de Barcelona.

Dirección de Estadística y Censos del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2019). *Encuesta Anual de Hogares de la Ciudad de Buenos Aires*.
https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?page_id=702

Dirección General de Contaduría de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2004-2018). *Cuentas Anuales de Inversión*.
<https://www.buenosaires.gob.ar/economiaayfinanzas/contaduria/informacion-contable/cuentas-anales-de-inversion>.

Dirección General de Contaduría de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2019). *Glosario contable*. https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?page_id=83625.

Di Virgilio, M. M. y Rodríguez, M.C. (Comp.) (2013). *Producción Social del Hábitat: abordajes conceptuales, prácticas de investigación y experiencias en las principales ciudades del Cono Sur*. Café de las Ciudades.

Di Virgilio, M. M., Marcos, M. y Mera, G. (2015). Las ciudades dentro de la ciudad: características sociodemográficas y habitacionales de la Ciudad de Buenos Aires según sus tipos de hábitat. *Población de Buenos Aires*, 12 (22), 33-57.

Esping Andersen, G. (1993). *Los tres mundos del estado del bienestar*. Alfons El Magnanim.

Esping Andersen, G. (2000). *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Editorial Ariel.

Gudyans, E. (2012). Estado compensador y nuevos extractivismos. Las ambivalencias del progresismo sudamericano. *Revista Nueva Sociedad*, (237), 128-146.

- Guevara, T., Raspall, T. y Zapata, C. (2010). *Acceso al suelo de calidad para sectores populares. Balance de la Ley Nº 341/964 y el Programa de Autogestión de la Vivienda*. Taller de Transformaciones urbanas, ambientales y políticas públicas. Instituto de Investigación Gino Germani.
- Guevara, T. (2015). *¿La Ciudad para quién? Transformaciones territoriales, políticas urbanas y procesos de producción del hábitat en la Ciudad de Buenos Aires, 1996-2011*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Ferrer, A. (2015). La Restricción Externa. En M. Bekerman y D. Paikin (Ed.), *Integración productiva, restricción externa y desarrollo* (pp. 7-10). Fundación Friedrich Ebert. <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/argentinien/12000.pdf>.
- Font, J. (2004). Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías. En A. Ziccardi, *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local* (pp. 23-42). UNAM.
- Harvey, D. (2007). *Breve historia del Neoliberalismo*. Ediciones Akal.
- Herzer, H., Di Virgilio, M. M., Lanzetta, M., Martín, L., Redondo, A. y Rodríguez, M. C. (2008). El proceso de renovación urbana en La Boca: organizaciones barriales entre nuevos usos y viejos lugares. *Revista HAOL*, (16), 41-62.
- Herzer, H. y Di Virgilio, M. M. (2011). Las necesidades habitacionales en la Ciudad de Buenos Aires: cuántos, quiénes, cómo y por qué. *Realidad Económica*, (262), 131-158.
- Jaramillo, S. (1990). *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano*. Ed. Universidad de los Andes.

- Kymlicka, W. y W. Norman (1997). El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía. *Revista La Política*, (3), 5-40.
- Laclau, E. (2006). La deriva populista y la centroizquierda latinoamericana. *Revista Nueva sociedad*, (205), 56-61.
- Lefebvre, H. (1968). *El derecho a la ciudad*. Ediciones Península.
- Lindenboim, J. (2010). Ajuste y pobreza a fines del siglo XX. En S. Torrado, *El costo social del ajuste (Argentina 1976-2002)*. Edhasa.
- Lorences, A. y Loperena, C. (2014). *El programa de autogestión para la vivienda*. Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. <https://es.calameo.com/read/0026823999385265aa22c?page=3>.
- Lorences, A. (2015). *La situación habitacional en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. <https://es.calameo.com/read/0026823995c544ee537cd?page=1>.
- Lorences, A. (2017). *El acceso a la vivienda en la Agenda 2030*. Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Buenos Aires. <https://www.calameo.com/read/00268239961e02b802778>.
- Lorences, A. (2019). *El Programa de Autogestión para la Vivienda. Estado de situación*. Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Buenos Aires. En: <https://www.calameo.com/read/0026823990a3d66ac8103>.
- Mazzola, R. (2015). *Nuevo Paradigma: la Asignación Universal por Hijo en la Argentina*. Editorial Prometeo.

- Muntó, A. (2018). La lucha por la vivienda en una sociedad capitalista. El caso de la cooperativa autogestiva "El Molino". *Psicología, Conocimiento y Sociedad*, 8(1), 72-99.
- Naciones Unidas (1991). *Pacto Internacional de Derecho Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). Observación General n° 4: El derecho a una vivienda adecuada*. Comité sobre derechos económicos, sociales y culturales.
- Naciones Unidas (2005). *Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad*. Foro Social Mundial.
- Naciones Unidas (2015). *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible.
- Ocampo, J. (2005). La búsqueda de la eficiencia dinámica: dinámica estructural y crecimiento económico en los países en desarrollo. En J. Ocampo (Ed.), *Más allá de las reformas: Dinámicas estructurales y vulnerabilidad macroeconómica* (pp. 3-50). CEPAL.
- ONU-Hábitat (2013). *Informe del Estado de las ciudades del mundo 2012/2013*.
- Oszlak, O. (1980). *Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas*. CEDES.
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1981). *Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación*. CEDES.
- Oszlak, O. (1991). *Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano*. CEDES-Humanitas.
- Palomino, H. (2003). Las experiencias actuales de autogestión en Argentina. Entre la informalidad y la economía social. *Revista Nueva Sociedad*, (184), 115-128.

- Pedro, B., Campari, G., Di Virgilio, M. M., Rodríguez, M. C. y Zapata, M. C. (2020). *La construcción autogestionaria de hábitat por cooperativas: derecho a la ciudad y a la centralidad en la Ciudad de Buenos Aires, Ley 341/00*. Secretaría de Ciencia y Técnica, Universidad de Buenos Aires.
- Ramos, J. (2013). La experiencia de producción social del hábitat del Movimiento de Ocupantes e Inquilinos (MOI): sus luchas por el derecho a la ciudad, por el acceso a la vivienda y sus efectos en los roles sociales de género en el marco urbano. En T. Bolívar y J. Erazo Espinosa (Coord.), *Los lugares del hábitat y la inclusión*. CLACSO.
- Rodríguez, M.C., Di Virgilio, M.M., Procupez, V., Vio, Marcela, Ostuni, F., Mendoza, M. y Morales, B. (2007). *Producción social del hábitat y políticas en el Área Metropolitana de Buenos Aires: historia con desencuentros*. Documento de Trabajo no. 49. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA.
- Rodríguez, M. C. (2009). Derecho a la ciudad y autogestión cooperativa en Buenos Aires. *Centro-h*, (3), p. 27-36.
- Rodríguez, M.C. (2009). *Autogestión, políticas del hábitat y transformación social*. Espacio Editorial. Buenos Aires.
- Rodolfo, M. y Boselli, T. (2015). Política habitacional en Argentina y desigualdades territoriales. *Vivienda y Ciudad*, (2), p. 30-41.
- Stiglitz, J. (2003). *Economía del Sector Público*. Antoni Bosch.
- Subsecretaría de Planeamiento del Ministerio de Desarrollo Urbano y Transporte de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2016). *Mercado Inmobiliario de la*

Ciudad de Buenos Aires. Precio de oferta de venta de terrenos.
https://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/terrenos_enero15.pdf.

Tamayo Sáenz, M. (1997). El Análisis de las Políticas públicas. En Bañon y Carrillo (Ed.), *La nueva Administración Pública*. Alianza Universidad.

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.

Torre, J. C. (1998). *El proceso político de las reformas económicas en América Latina*. Paidós.

Vilas, C. (2011). Política y Políticas Públicas en América Latina. En C. Fioramonti y P. Anaya (Ed.), *El Estado y las políticas públicas en América Latina* (pp. 37-74). AECID/COPPPAL/Honorable Cámara de Senadores de la Provincia de Buenos Aires.

Yujnovsky, O. (1984). *Claves políticas del problema habitacional argentino 1955-1981*. Grupo Editor Latinoamericano.

Zapata, M. C. (2010). *La implementación del Programa de Autogestión de Vivienda (Ley N° 341/964) en un estudio de caso: la cooperativa de vivienda "La Fábrica"*. VI Jornadas de Sociología de la UNLP. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación.

Zapata, M. C. (2012). *El Programa de Autogestión para la Vivienda: ¿Una política habitacional habilitante del derecho a la vivienda y a la ciudad?* [Tesis] Facultad de Ciencias Económicas, UBA.

ANEXO I. GUÍA DE ENTREVISTAS

A. Datos de la cooperativa

- Nombre de la cooperativa
- Referente/s
- Contacto (teléfono / mail)
- Cantidad de socios que integran la cooperativa

B. Datos del proyecto

- Localización
- Año de solicitud ante el IVC
- Carpetas presentadas
- Fecha de compra del terreno
- Fecha de inicio de la obra
- Situación con respecto al PAV (obra en ejecución, obra paralizada, obra finalizada)
- Estado de avance de la obra
- Fecha estimativa de finalización
- Cantidad de unidades funcionales
- Cantidad de pisos

- Características de las viviendas (ambientes, servicios, equipamiento, etc.)

C. Guía de preguntas

- Contexto de surgimiento de la cooperativa. ¿Cómo surge la cooperativa? ¿Cuál era la situación habitacional de los socios antes de conformar la cooperativa? ¿Sufrieron desalojos? ¿Fueron beneficiarios de alguna operatoria anterior al PAV?
- Contexto de sanción de la Ley 341 y surgimiento del PAV. Luchas y reclamos desplegados. Participación en organizaciones sociales previas. Relaciones con otros actores. Intervención de la cooperativa en el diseño de la Ley 341 y la operatoria.
- Influencia de los cambios en el PAV a partir de las distintas gestiones de la Jefatura de Gobierno de la CABA.
- Organización interna y externa. Proceso de toma de decisiones y división del trabajo. Aportes económicos. Rol social de la organización. Elección de equipos técnicos. Relación con otras cooperativas y organizaciones.
- Evaluación sobre el PAV. Debilidades, fortalezas y obstáculos. Propuestas de mejora.

ANEXO II. ENTIDADES EMPADRONADAS EN EL PAV POR AÑO Y TIPO DE ORGANIZACIÓN

NOMBRE DE LA ENTIDAD	AÑO DE INSCRIPCIÓN	TIPO DE ORGANIZACIÓN
1 DE MAYO	2003	COOPERATIVA
10 DE MARZO	2010	COOPERATIVA
10 DE NOVIEMBRE	2009 / 2010	COOPERATIVA
15 DE ENERO	2008	COOPERATIVA
17 DE JULIO	2005	COOPERATIVA
1º DE MAYO	2006	COOPERATIVA
20 DE MAYO	2006	COOPERATIVA
21 DE SEPTIEMBRE	2004 / 2008	COOPERATIVA
27 DE SEPTIEMBRE	2004	COOPERATIVA
28 DE ABRIL	2007	COOPERATIVA
30 DE ENERO	2002	COOPERATIVA
7 DE AGOSTO	2006	COOPERATIVA
7 ESQUINAS	2010	COOPERATIVA
9 DE SEPTIEMBRE	2007	COOPERATIVA
ACCION X LOS DERECHOS DEL CONSUM.	2006	ASOCIACIÓN CIVIL
ACROPOLIS URBANA	2005	COOPERATIVA
ADA	2005	COOPERATIVA
AIRES DEL SUR	2006	COOPERATIVA
ALELUYA SANTA MARIA ESPERANZA	2005	AGRUPACIÓN
ALFA Y OMEGA	2011	COOPERATIVA
AMADEUS	2007	COOPERATIVA
AMET	2017	MUTUAL
AMMA	2006	COOPERATIVA
AMUTECBA	2015	MUTUAL
ANHELO DE VIVIENDA	2004	COOPERATIVA
ANTARES	2003	COOPERATIVA
APRENDIENDO A CONSTRUIR	2005	COOPERATIVA
ARGENTINA RESPLANDECE	2007	COOPERATIVA
ARGENTINA SE LEVANTA	2007	COOPERATIVA
ARGENTINOS EN DEFENSA DEL HOGAR	2006	COOPERATIVA

NOMBRE DE LA ENTIDAD	AÑO DE INSCRIPCIÓN	TIPO DE ORGANIZACIÓN
ASOC. CIVIL 19 DE DICIEMBRE DE 2001	2004	ASOCIACIÓN CIVIL
ASOC. CIVIL LA COSECHA	2004	ASOCIACIÓN CIVIL
ASOC. CIVIL LLAJTAYMANTA	2011	ASOCIACIÓN CIVIL
ASOC. CIVIL PARA LA SOLIDARIDAD	2003	ASOCIACIÓN CIVIL
ASOC. CIVIL PRO TECHO	2005	ASOCIACIÓN CIVIL
ASOC. CIVIL PROYECTO CONSTRUIR	2005	ASOCIACIÓN CIVIL
ASOC. COMERCIANTES DISCAPACITADOS	2017	ASOCIACIÓN CIVIL
ASOC. MUTUAL PARA LA ACTIVIDAD INFORMATICA DE LA REP. ARG.	2005	MUTUAL
ASOC. VECINAL INTERBARRIOS EN DEFENSA DEL SUR	2003	ASOCIACIÓN CIVIL
ASOCIACION CIVIL ANA MARIA GIUNTA	2005	ASOCIACIÓN CIVIL
ASOCIACIÓN CIVIL JUNTOS POR EL BARRIO	2005	ASOCIACIÓN CIVIL
ASOCIACIÓN CIVIL MIS LADRILLOS	2004	ASOCIACIÓN CIVIL
ASOCIACION CIVIL PATTY	2007	ASOCIACIÓN CIVIL
ASOCIACIÓN CIVIL SAN CRISTOBAL PARA TODOS	2004	ASOCIACIÓN CIVIL
ASOCIACIÓN CIVIL UNION DE MADRES	2007	ASOCIACIÓN CIVIL
ASOCIACIÓN DE FERIANTES LTINOAMERICANOS BONORINO	2004	ASOCIACIÓN CIVIL
AVE FENIX	2015	COOPERATIVA
AYENCHE	2009	COOPERATIVA
BAUEN	2005	COOPERATIVA
BRASIL 1517	2016	COOPERATIVA
BRAZOS SOLIDARIOS	2006	COOPERATIVA
BUTTELER	2015	COOPERATIVA
CABRERA	2007	COOPERATIVA
CAMINANDO JUNTOS	2008	COOPERATIVA
CAMINO AL HOGAR III	2006	COOPERATIVA
CAMINO DE LOS PERSEVERANTES	2016	COOPERATIVA
CARDENAL SAMORE	2007	COOPERATIVA
C.A.S.	2005	COOPERATIVA
CASA DE DIOS	2005	COOPERATIVA
CASA INI JUJEÑOS	2007	COOPERATIVA
CASA LIBRO	2006	COOPERATIVA

NOMBRE DE LA ENTIDAD	AÑO DE INSCRIPCIÓN	TIPO DE ORGANIZACIÓN
CASA LIBRO 2	2007	COOPERATIVA
CASA SOCIAL DE FLORES	2011	COOPERATIVA
CENTRO DE PROMOCIÓN COMUNITARIO SEBATHIAN KOT	2005	ASOCIACIÓN CIVIL
CENTRO SOCIAL 25 DE SEPTIEMBRE	2005	ASOCIACIÓN CIVIL
CHASCOMUS	2010	COOPERATIVA
CHIQUIYAUARI YRIS / COOPERATIVA ESPERANZA LOURDES	2004	COOPERATIVA
CIMIENTO Y DESARROLLO DE CABALLITO	2006	COOPERATIVA
CIMIENTOS SOÑADOS	2006	COOPERATIVA
COI LA DIGNIDAD	2017	COOPERATIVA
COINVI	2005	COOPERATIVA
COMEDOR COMUNITARIO UNION DE MADRES	2007	s/d
CONCIENCIA A LA SALUD CIUDADANA	2009	ASOCIACIÓN CIVIL
CONCRETO	2008	COOPERATIVA
COOPERATIVA DE VIVIENDA LOGRO Y PROGRESO DE CABALLITO	2005	COOPERATIVA
COOPERATIVA EL FRUTO	2005	COOPERATIVA
COOPERATIVA LOS INMIGRANTES	2005	COOPERATIVA
COOP. 19 DE NOVIEMBRE	2005	COOPERATIVA
COOP. CHARRUA	2003	COOPERATIVA
COOP. COVICOM	2005	COOPERATIVA
COOP. DE VIV. EL SOL	2005	COOPERATIVA
COOP. EL PARQUE	2005	COOPERATIVA
COOP. EL SOL	2005	COOPERATIVA
COOP. HUMANISTAS FENIX II	2005	COOPERATIVA
COOP. LA FORTALEZA	2005	COOPERATIVA
COOP. LA RUCCA	2005	COOPERATIVA
COOP. LATINOAMERICANA	2005	COOPERATIVA
COOP. LOS TITIRITEROS	2005	COOPERATIVA
COOP. NAZARENO NUESTRO SEÑOR	2005	COOPERATIVA
COOP. NUEVA IDENTIDAD	2005	COOPERATIVA
COOP. PARQUE VIDA	2005	COOPERATIVA
COOP. PROYECTO SUR	2004	COOPERATIVA
COOP. SANTA TERESITA LTDA.	2012	COOPERATIVA

NOMBRE DE LA ENTIDAD	AÑO DE INSCRIPCIÓN	TIPO DE ORGANIZACIÓN
COOP. MUSICOS JUJEÑOS	2007	COOPERATIVA
COOPERATIVA MALVINAS LTDA	2014	COOPERATIVA
COOPERATIVA 1° DE JULIO	2004	COOPERATIVA
COOPERATIVA 17 DE ABRIL	2005	COOPERATIVA
COOPERATIVA 28 DE ABRIL	2007	COOPERATIVA
COOPERATIVA AMADEUS	2007	COOPERATIVA
COOPERATIVA AYUDAMOS	2004	COOPERATIVA
COOPERATIVA BBG	2004	COOPERATIVA
COOPERATIVA CASA PARA TODOS	2004	COOPERATIVA
COOPERATIVA CASA Y FAMILIA	2003	COOPERATIVA
COOPERATIVA CIMIENTOS	2006	COOPERATIVA
COOPERATIVA CORVALAN	2006	COOPERATIVA
COOPERATIVA COVINCO	2005	COOPERATIVA
COOPERATIVA DE VIVIENDA NUEVO SOL ARGENTINO	2005	COOPERATIVA
COOPERATIVA DE VIVV. EL MAESTRO	2014	COOPERATIVA
COOPERATIVA DEL OTRO LADO	2006	COOPERATIVA
COOPERATIVA DOMUS	2004	COOPERATIVA
COOPERATIVA EL ÁRBOL	2005	COOPERATIVA
COOPERATIVA EL FUTURO	2004	COOPERATIVA
COOPERATIVA EL PROGRESO 2004	2004	COOPERATIVA
COOPERATIVA EL SOL Y LA LUNA	2005	COOPERATIVA
COOPERATIVA ESPERANZA	2004	COOPERATIVA
COOPERATIVA EXPERIENCIA Y JUVENTUD	2007	COOPERATIVA
COOPERATIVA FUTURO HOGAR	2007	COOPERATIVA
COOPERATIVA INTEGRACIÓN	2005	COOPERATIVA
COOPERATIVA ISPA	2004	COOPERATIVA
COOPERATIVA JOSE ADAN	2006	COOPERATIVA
COOPERATIVA LA CIGARRA	2007	COOPERATIVA
COOPERATIVA LA JABONERA	2004	COOPERATIVA
COOPERATIVA LA MERCED	2004	COOPERATIVA
COOPERATIVA LA UNION	2004 / 2007	COOPERATIVA
COOPERATIVA LA VIA	2004	COOPERATIVA
COOPERATIVA LUZ MATINAL	2007	COOPERATIVA
COOPERATIVA LUZ Y VIDA	2005	COOPERATIVA

NOMBRE DE LA ENTIDAD	AÑO DE INSCRIPCIÓN	TIPO DE ORGANIZACIÓN
COOPERATIVA MERCOSUR	2007	COOPERATIVA
COOPERATIVA MI PAIS	2006	COOPERATIVA
COOPERATIVA MIRASOLES	2005	COOPERATIVA
COOPERATIVA NUEVA GENERACIÓN	2005	COOPERATIVA
COOPERATIVA NUEVAS IDEAS	2004	COOPERATIVA
COOPERATIVA PARA EL DESARROLLO	2006	COOPERATIVA
COOPERATIVA PARTICIPAR EN ABASTO	2004	COOPERATIVA
COOPERATIVA PROTECHO 27 DE MAYO	2005	COOPERATIVA
COOPERATIVA PUEBLOS ORIGINARIOS BARTOLINA SISA	2007	COOPERATIVA
COOPERATIVA RENACER EN PRIMAVERA	2004	COOPERATIVA
COOPERATIVA RENACIMIENTO	2005	COOPERATIVA
COOPERATIVA SAN EXPEDITO	2005	COOPERATIVA
COOPERATIVA SANTA LUCÍA	2005	COOPERATIVA
COOPERATIVA SANTA ROSA	2004	COOPERATIVA
COOPERATIVA TANGO ABASTO	2004	COOPERATIVA
COOPERATIVA TRES DIAS	2004	COOPERATIVA
COOPERATIVA TUKUY PAC (PARA TODOS)	2004	COOPERATIVA
COOPERATIVA UNION PACIFICA	2005	COOPERATIVA
COOPERATIVA VENIDOS UNIDOS	2004	COOPERATIVA
COOPERATIVA WAYNA WASY	2005	COOPERATIVA
COOPERATIVA PLAZA MATHEU	2004	COOPERATIVA
COORDINADORA DE UNIDAD BARRIAL	2004	COOPERATIVA
CORAZON DE ALMAGRO	2006	COOPERATIVA
COTOVI	2006	COOPERATIVA
CRECER UN POQUITO MAS	2005	COOPERATIVA
CRISOL	2004	COOPERATIVA
CRISOLES	2004	COOPERATIVA
DE VIV. DOCENTES BUEN VIVIR	2013	COOPERATIVA
DE VIV. TIERRA DEL FUEGO	2013	COOPERATIVA
DE VIVIENDA EDUCACION LTDA.	2013	COOPERATIVA
DECIDIDOS	2015	COOPERATIVA
DEL CARRIL	2004	COOPERATIVA
DEL VALLE	2017	COOPERATIVA
DENIZ JULIO COOP. LA MORADITA	2005	COOPERATIVA

NOMBRE DE LA ENTIDAD	AÑO DE INSCRIPCIÓN	TIPO DE ORGANIZACIÓN
DEVIDI	2005	COOPERATIVA
DORREGO	2005	COOPERATIVA
EL AMANECER	2004	COOPERATIVA
EL CAMINO	2005	COOPERATIVA
EL CARACOL	2005	COOPERATIVA
EL CHALTEN	2005	COOPERATIVA
EL FUTURO	2006	COOPERATIVA
EL FUTURO DE NUESTROS HIJOS	2005	COOPERATIVA
EL HORMIGUERO	2006	COOPERATIVA
EL LEGADO	2010	COOPERATIVA
EL NAZARENO	2006	COOPERATIVA
EL SOL NACIENTE	2009	COOPERATIVA
EL SOL SALE PARA TODOS	2005	COOPERATIVA
EMPRENDER NUEVO SIGLO	2003	COOPERATIVA
EN LUCHA	2017	COOPERATIVA
ENTRE TODOS	2005	COOPERATIVA
ESPACIO PARA TODOS	2007	COOPERATIVA
ESPERANZA DE LA BOCA	2017	COOPERATIVA
ESPERANZA Y PROGRESO	2006	COOPERATIVA
ESQUINAZO LUGANO I Y II	2017	ASOCIACIÓN CIVIL
EXPERIENCIA Y JUVENTUD	2007	COOPERATIVA
FAMILIA DE LA RIVERA III	2005	COOPERATIVA
FAMILIAS UNIDAS	2015	COOPERATIVA
FLIAS DE LA RIVERA I	2005	COOPERATIVA
FLOR DE CEIBO	2007	ASOCIACIÓN CIVIL
FLORES SUR	2005	COOPERATIVA
FORTALEZA	2002	COOPERATIVA
FUERZA Y RESISTENCIA 1220	2011	COOPERATIVA
FUTURO HOGAR	2007	COOPERATIVA
GENESIS JUJEÑA	2007	COOPERATIVA
GESTION PARA TODOS	2007	COOPERATIVA
GROTTE	2004	COOPERATIVA
GRUPOS FAMILIARES PARA COOP. ESPERANZA	2005	COOPERATIVA
GUER-AIKE	2005	COOPERATIVA
HOGAR DULCE HOGAR	2013	COOPERATIVA

NOMBRE DE LA ENTIDAD	AÑO DE INSCRIPCIÓN	TIPO DE ORGANIZACIÓN
HUMANISTA DEL NORTE	2006	COOPERATIVA
HUMANISTA FENIX II	2006	COOPERATIVA
IGLESIA DE LA PUERTA ABIERTA	2005	COOPERATIVA
IGLESIA EVANGELICA BAUTISTA EL REY JESÚS	2004	COOPERATIVA
INDOAMERICANO	2007	COOPERATIVA
INTI RAYMI	2006	COOPERATIVA
JUANA AZURDUY	2005	COOPERATIVA
LA CIGARRA	2007	COOPERATIVA
LA ESPERANZA	2004	COOPERATIVA
LA FORTALEZA	2010	COOPERATIVA
LA GRAN FAMILIA	2006	COOPERATIVA
LA ILUSION	2007	ASOCIACIÓN CIVIL
LA LEALTAD	2007	COOPERATIVA
LA NUEVA ESPERANZA	2005 / 2009 / 2011 / 2013 / 2016	COOPERATIVA
LA NUEVA FAMILIA	2006	COOPERATIVA
LA UNION	2007	COOPERATIVA
LA VOLUNTAD DEL CIELO	2007	ASOCIACIÓN CIVIL
LAMARCA CARLOS / COOTED	2004	COOPERATIVA
LAS AMERICA	2005	COOPERATIVA
LAS SOÑADORAS DE GARDEL	2014	COOPERATIVA
LAS TERRAZAS	2007	COOPERATIVA
LAZOS DE FAMILIA	2015	COOPERATIVA
LIBERACION	2017	COOPERATIVA
LIBERTAD Y CORAJE	2006	COOPERATIVA
LIBRO 2	2007	COOPERATIVA
LITORALEÑA	2005	COOPERATIVA
LOS AMIGOS	2006	COOPERATIVA
LOS ANGELES	2015	COOPERATIVA
LOS BAJITOS	2005	COOPERATIVA
LOS DE CARLOS CALVO	2005	COOPERATIVA
LOS PIBES DEL PLAYON	2004	COOPERATIVA
LOS PROSPEROS 12	2011	COOPERATIVA
LOS SUEÑOS	2006	ASOCIACIÓN CIVIL
LUCHA FUERZA DE BELGRANO	2005	COOPERATIVA

NOMBRE DE LA ENTIDAD	AÑO DE INSCRIPCIÓN	TIPO DE ORGANIZACIÓN
LUZ DE ESPERANZA	2005	COOPERATIVA
LUZ DE LUNA	2007	COOPERATIVA
LUZ MATINAL	2007	COOPERATIVA
MADRES 27 DE MAYO	2017	COOPERATIVA
MATE AMARGO	2007	COOPERATIVA
MEDALLA MILAGROSA	2008 / 2013	COOPERATIVA
MERCOSUR LTDA	2007	COOPERATIVA
MI HOGAR	2005	COOPERATIVA
MI SUEÑO	2013	COOPERATIVA
MOVERNOS JUNTOS	2004	COOPERATIVA
MOVIMIENTO CIVICO REVOLUCIONARIO	2004	COOPERATIVA
MUJERES CORAJE	2015	COOPERATIVA
MUTUAL 17 DE MARZO	2005	MUTUAL
MUTUAL DICOM	2014	MUTUAL
NUESTRA ESPERANZA	2006 / 2007	COOPERATIVA
NUEVA ESPERA	2005	COOPERATIVA
NUEVA ESPERANZA	2006	ASOC.CIVIL
NUEVA GENERACION	2006	COOPERATIVA
NUEVO AMANECER	2007	COOPERATIVA
NUEVO DESPERTAR	2007	COOPERATIVA
NUEVO SOL ARGENTINO	2003	COOPERATIVA
PALOMAR II	2017	COOPERATIVA
PAPA FRANCISCO	2017	COOPERATIVA
PARA TODOS	2009	COOPERATIVA
PATTY	2007	ASOCIACIÓN CIVIL
PERSEVERANCIA	2017	COOPERATIVA
PERSONAL YPF- MOSCONI	2003	COOPERATIVA
PLANTATE LTDA	2008	COOPERATIVA
POR NUESTROS HIJOS	2009	COOPERATIVA
POR UN HOGAR FELIZ	2006	COOPERATIVA
POR UNA CASA PROPIA	2007	COOPERATIVA
PORTUARIOS DE ARGENTINA	2015	COOPERATIVA
PROYECTO SUR	2011	COOPERATIVA
PUEBLOS ORIGINARIOS BARTOLINA SISA	2007	COOPERATIVA
PUENTE DE BARRACAS	2003	COOPERATIVA

NOMBRE DE LA ENTIDAD	AÑO DE INSCRIPCIÓN	TIPO DE ORGANIZACIÓN
RAICES DE BARRIO	2015	COOPERATIVA
REALCO	2008	COOPERATIVA
RED DE BARRIOS GENESIS	2004	ASOCIACIÓN CIVIL
ROCHA	2007	COOPERATIVA
SAN BERNARDO ABAD II	2003	COOPERATIVA
SAN SALVADOR	2018	COOPERATIVA
SANTA CRUZ	2006	COOPERATIVA
SANTA ROSA LIMA	2003	COOPERATIVA
SEGUIMOS ADELANTE	2006	COOPERATIVA
SEÑOR DE LOS MILAGROS	2006	COOPERATIVA
SIGLO XXI	2004	COOPERATIVA
SOBREVIVIR	2005	COOPERATIVA
SOCIAL DE FLORES	2006	COOPERATIVA
SOL DE ORO	2002	COOPERATIVA
SUR	2009	COOPERATIVA
SURCO	2016	COOPERATIVA
SUYAY	2007	COOPERATIVA
TACITA DE PLATA	2006	COOPERATIVA
TECHO Y TRABAJO MANOS SOLIDARIAS	2004	ASOCIACIÓN CIVIL
TIERRA DEL FUEGO	2013	COOPERATIVA
TRANSPARENCIA Y DIGNIDAD	2006	COOPERATIVA
TRILCE 14- BIS	2006	COOPERATIVA
UNIDAS	2004	COOPERATIVA
UNIDOS CRECEMOS MAS	2008	COOPERATIVA
UNIDOS POR UN SUEÑO	2007	COOPERATIVA
UNIDOS POR UNA ESPERNAZA	2010	COOPERATIVA
UNION DE TRABAJADORES DISCAPACITADOS	2006	s/d
UNIÓN LATINOAMERICANA	2018	COOPERATIVA
UNION SUR	2006	COOPERATIVA
UNION Y FUERZA PARA UNA VIDA MEJOR	2006	COOPERATIVA
UNION Y PROGRESO	2006	COOPERATIVA
UTAMA	2005	COOPERATIVA
VALLE DE LOS REYES	2007	COOPERATIVA
VECINAL FRIAS	2007	COOPERATIVA
VECINOS AUTOCONVOCADOS DEL ABASTO	2006	s/d

NOMBRE DE LA ENTIDAD	AÑO DE INSCRIPCIÓN	TIPO DE ORGANIZACIÓN
VECINOS DEL ABASTO EVOLUCIONADO	2005	COOPERATIVA
VIVIENDA PROPIA	2010	COOPERATIVA
VIVIR MEJOR	2006	COOPERATIVA
YANAPANAKU	2007	COOPERATIVA
ZABALETA	2006	COOPERATIVA

ANEXO III. ENTIDADES BENEFICIARIAS DEL PAV POR NOMBRE DE LA ENTIDAD, AÑO DE SOLICITUD DEL CRÉDITO, TIPO DE ORGANIZACIÓN, UBICACIÓN DEL INMUEBLE, CANTIDAD DE UNIDADES FUNCIONALES Y ESTADO DE LAS OBRAS AL 31/12/2018

NOMBRE DE LA ENTIDAD	AÑO DE SOLICITUD DEL CRÉDITO	TIPO ORGANIZACIÓN	UBICACIÓN DEL INMUEBLE	CANT. DE U.F.	ESTADO DE LAS OBRAS AL 31/12/2018
28 DE JUNIO	2002	COOPERATIVA	CASTAÑARES 2171	10	Finalizada
6 DE MAYO	2003	COOPERATIVA	J. B. JUSTO 2372/74	53	Finalizada
ALFA Y OMEGA	2002	COOPERATIVA	CONSTITUCION 1339	10	A iniciar
ALTO CORRIENTES	2002	COOPERATIVA	A. ALCORTA 1601/07	14	Finalizada
ARGENTINA PUEDE	1998	ASOC. CIVIL	HUMBOLDT 295	10	Finalizada
ARGENTINA PUEDE	1998	ASOC. CIVIL	JUFRE 602/10	23	Finalizada
ASAMBLEA 1º DE MAYO	2004	COOPERATIVA	CARLOS CALVO 2803/13	21	En ejecución
BRASIL	2016	COOPERATIVA	BRASIL 1517/21	15	A iniciar
BUSCANDO ESPACIO	2003	COOPERATIVA	CARACAS 2766	51	En ejecución
C.A.S.	2002	ASOC. CIVIL	FEIJOO 1077	3	Paralizada
CAMINITO	2001	COOPERATIVA	PALACIOS 902/10	10	Finalizada
CAMINO A CASA	2005	COOPERATIVA	CALIFORNIA 1014	14	A iniciar
CASA DE AMIGOS	2002	COOPERATIVA	LUIS SAENZ PEÑA 1775	36	En ejecución
CENTRO DE ESTUDIOS JAUTRECHE	2003	ASOC. CIVIL	BALBASTRO 3291/99	3	Paralizada
CENTRO DE MADRES 27 DE MAYO	2003	COOPERATIVA	LARRAZABAL 2476/78	12	Finalizada
CEVALLOS	2002	COOPERATIVA	LEIVA 4535	12	Paralizada
COFAVI	2003	COOPERATIVA	MORENO 3249	23	Finalizada
COFAVI- II	2015	COOPERATIVA	ALMIRANTE BROWN 849/51/53	49	A iniciar

NOMBRE DE LA ENTIDAD	AÑO DE SOLICITUD DEL CRÉDITO	TIPO ORGANIZACIÓN	UBICACIÓN DEL INMUEBLE	CANT. DE U.F.	ESTADO DE LAS OBRAS AL 31/12/2018
CONSTRUYENDO	2002	ASOC. CIVIL	CABOTO 829/35	5	Finalizada
CONSTRUYENDO	2003	ASOC. CIVIL	BRANDSEN 995/999	11	A iniciar
CONSTRUYENDO	2002	ASOC. CIVIL	ALVARADO 2137	6	A iniciar
CONSTRUYENDO	2002	ASOC. CIVIL	ALVARADO 2181	6	A iniciar
CONSTRUYENDO	2002	ASOC. CIVIL	ALVARADO 2185	6	A iniciar
CONSTRUYENDONOS	2005	COOPERATIVA	BELAUSTEGUI 958	21	Finalizada
CONVIFUIMOS	2004	COOPERATIVA	ALTE. BROWN 1242/44	26	A iniciar
COPITOS	2001	ASOC. CIVIL	NECOCHEA 775	5	Finalizada
CORRALITO	2002	COOPERATIVA	MOMPOX 1662	21	Finalizada
COVIPRO	2005	COOPERATIVA	RINCON 1562	18	A iniciar
COVISO	2002	COOPERATIVA	HUMBOLDT 248	12	Paralizada
CREANDO CIMIENTOS	2004	ASOC. CIVIL	SANTIAGO DEL ESTERO 1345	12	Finalizada
CRECER	2003	COOPERATIVA	VIRREY CEVALLOS 953	28	Finalizada
DEL SUR	2002	COOPERATIVA	IRALA 822	12	Paralizada
DESALOJADOS DE LA BOCA	2001	MUTUAL	MAGALLANES 987	3	Paralizada
DESALOJADOS DE LA BOCA	2001	MUTUAL	NECOCHEA 1051	8	Paralizada
DESALOJADOS DE LA BOCA	2000	MUTUAL	SUAREZ 469	4	Paralizada
DESDE EL PIE	2003	COOPERATIVA	IGUAZU 732	15	A iniciar
DESPERTARES	2005	COOPERATIVA	CHICLANA 2868	34	A iniciar
DOMINGO 7	2004	COOPERATIVA	VIRREY CEVALLOS 1179	20	En ejecución
DULCE HOGAR	2003	COOPERATIVA	MONTE 5865	14	Paralizada
EL CARACOL	2005	COOPERATIVA	CARLOS ANTONIO LOPEZ 3573	31	Finalizada
EL MOLINO ETAPA 1	2002	COOPERATIVA	SOLIS 1967/81	21	Finalizada
EL MOLINO ETAPA 2 Y 3	2002	COOPERATIVA	SOLIS 1967/81	35	Finalizada
EL MOLINO ETAPA 4	2002	COOPERATIVA	SOLIS 1967/81	46	A iniciar
EL OBELISCO	2002	COOPERATIVA	EINSTEIN 250	12	En ejecución
EL PALOMAR	2001	COOPERATIVA	CHICLANA 2856	55	Finalizada
EL PROPOSITO	2003	COOPERATIVA	F. CRUZ 3247	47	A iniciar
EL SURCO	2016	COOPERATIVA	LAFUENTE 2617/51	30	A iniciar

NOMBRE DE LA ENTIDAD	AÑO DE SOLICITUD DEL CRÉDITO	TIPO ORGANIZACIÓN	UBICACIÓN DEL INMUEBLE	CANT. DE U.F.	ESTADO DE LAS OBRAS AL 31/12/2018
EMERGENCIAS	2002	COOPERATIVA	SANTA MAGDALENA 325	15	Finalizada
EMERGENCIAS	2003	COOPERATIVA	VIEYTES 1428/36	21	Finalizada
EMERGENCIAS	2002	COOPERATIVA	HERNANDARIAS 885	22	Paralizada
EMETELE	2002	COOPERATIVA	MONTEAGUDO 597	326	Finalizada
FAMILIAS DE LA RIVERA	2003	COOPERATIVA	ALVAR NUÑEZ 50	12	En ejecución
GARIBALDI	2004	COOPERATIVA	PINZON 487	12	En ejecución
HUMANISTA FENIX	2003	COOPERATIVA	USPALLATA 2944	24	Finalizada
INDEPENDENCIA	2001	COOPERATIVA	JUAN DE GARAY 324	26	Finalizada
LA CARPA DEL AGUANTE	2003	COOPERATIVA	1 ° JUNTA 5365	21	En ejecución
LA COLMENA	2002	COOPERATIVA	CRUZ 873/75	38	En ejecución
LA FABRICA	2001	COOPERATIVA	ICALMA 2001/5	49	Finalizada
LA LECHERIA	2001	COOPERATIVA	DERQUI 4053	9	En ejecución
LA LECHERIA	2001	COOPERATIVA	DERQUI 4057	9	En ejecución
LA LECHERIA	2001	COOPERATIVA	ECHEANDIA 4158	9	En ejecución
LA LECHERIA	2001	COOPERATIVA	P. MONTES CARBALLO 1674	31	En ejecución
LA LECHERÍA	2001	COOPERATIVA	MORETO 1675	27	En ejecución
LA LECHERÍA	2001	COOPERATIVA	P. DE LA PAMPA 4552	8	En ejecución
LA NUEVA ESPERANZA	2003	ASOC. CIVIL	PAVON 1394	14	Paralizada
LA NUEVA FAMILIA	2003	COOPERATIVA	SUAREZ 562/64	36	A iniciar
LA POSITIVA	2004	COOPERATIVA	H. PRIMO 2056/60/62	32	En ejecución
LA RIBERA	2001	COOPERATIVA	ALTE. BROWN 742/8	15	Finalizada
LA RUCA	2005	COOPERATIVA	CNEL. SALVADORES 845	20	A iniciar
LA UNION DE SAAVEDRA	2005	COOPERATIVA	REG. PATRICIOS 957	34	En ejecución
LOS BAJITOS	2005	COOPERATIVA	BASUALDO 1737	35	A iniciar
LOS HORNEROS	2001	COOPERATIVA	AZARA 1360	12	Finalizada
LOS PIBES	1999	ASOC. CIVIL	LAMADRID 1053	6	Finalizada
LOS PIBES	2001	ASOC. CIVIL	NECOCHEA 1316	2	Finalizada
LOS PIBES	2003	ASOC. CIVIL	PINZON 954	4	Finalizada
LOS PIBES	2003	ASOC. CIVIL	LAMADRID 208	33	Finalizada
LOS VECINOS LUCHADORES	2002	COOPERATIVA	LANIN 8	27	En ejecución

NOMBRE DE LA ENTIDAD	AÑO DE SOLICITUD DEL CRÉDITO	TIPO ORGANIZACIÓN	UBICACIÓN DEL INMUEBLE	CANT. DE U.F.	ESTADO DE LAS OBRAS AL 31/12/2018
LUZ Y PROGRESO	2002	COOPERATIVA	POLA 2048	12	Finalizada
MANOS SOLIDARIAS	2002	ASOC. CIVIL	SUAREZ 1036	51	En ejecución
MANOS SOLIDARIAS	2002	ASOC. CIVIL	PALACIOS 1051/53	6	A iniciar
MANOS SOLIDARIAS	2001	ASOC. CIVIL	BRANSEN 439	9	A iniciar
MARIA DEL ROSARIO	2002	COOPERATIVA	MIRAVE 2737	12	En ejecución
NUESTRO HOGAR	2003	ASOC. CIVIL	RIO CUARTO 2423	2	Finalizada
NUESTRO HOGAR	2002	ASOC. CIVIL	PALACIOS 865	6	Finalizada
NUESTRO HOGAR	2003	ASOC. CIVIL	OLAVARRIA 1015	23	A iniciar
NUESTRO HOGAR	2002	ASOC. CIVIL	MELO 529/35	10	A iniciar
NUESTRO HOGAR	2003	ASOC. CIVIL	GARIBALDI 1975	9	A iniciar
NUESTRO HOGAR	2003	ASOC. CIVIL	MTRO. BRIN 1149	12	A iniciar
NUESTRO HOGAR	2003	ASOC. CIVIL	SUAREZ 201	11	A iniciar
NUESTRO HOGAR	2002	ASOC. CIVIL	BRANSEN 638/640	3	Paralizada
NUESTRO HOGAR	2003	ASOC. CIVIL	MAGALLANES 959	12	Paralizada
NUESTRO HOGAR	2002	ASOC. CIVIL	MARTÍN RODRIGUEZ 565	4	Paralizada
NUEVA IMAGEN MANOS A LA OBRA	2004	COOPERATIVA	AV. SAN MARTIN 2847	28	Finalizada
NUEVO HOGAR	2004	COOPERATIVA	MOMPOX 1670	20	En ejecución
OCTUBRE	2004	COOPERATIVA	BENEDETTI 159	22	Finalizada
PERU	2001	COOPERATIVA	PERU 770	10	En ejecución
PUKA LLAJTA	2004	COOPERATIVA	FAMATINA 3351/55	12	En ejecución
SAN JUDAS	2004	COOPERATIVA	SALVIGNY 1687	24	En ejecución
SANTA ROSA DE LIMA	2003	COOPERATIVA	SANTIAGO DEL ESTERO 1909	36	En ejecución
SARAZA	2003	COOPERATIVA	SARAZA 5661	21	Finalizada
SEMBRAR CONCIENCIA	2004	ASOC. CIVIL	VIRREY LORETO 3761	8	Finalizada
SENSIBLES EN CRECIMIENTO	2005	COOPERATIVA	LAUTARO 1496	15	En ejecución
SEPTIEMBRE	2005	COOPERATIVA	REMEDIOS 5051	12	A iniciar
SOLIDARIA SUAREZ	2006	COOPERATIVA	AV. PATRICIOS 715/53	61	Paralizada
TRABAJO, EDUCACION Y CULTURA	2005	ASOC. CIVIL	FRAY CAYETANO 600	13	Finalizada
TRES CUARENTA Y UNO	2002	COOPERATIVA	COSQUIN 2169	14	En ejecución

NOMBRE DE LA ENTIDAD	AÑO DE SOLICITUD DEL CRÉDITO	TIPO ORGANIZACIÓN	UBICACIÓN DEL INMUEBLE	CANT. DE U.F.	ESTADO DE LAS OBRAS AL 31/12/2018
TUPAC AMARU	2003	COOPERATIVA	AMANCIO ALCORTA 1931/33	12	Paralizada
URITORCO	2004	COOPERATIVA	POLA 2238	12	En ejecución
USPALLATA	2002	COOPERATIVA	USPALLATA 2750	27	Finalizada
VOLVER A EMPEZAR	2003	COOPERATIVA	CORTEJARENA 2989	8	En ejecución
VOLVER A EMPEZAR	2003	COOPERATIVA	MONTEAGUDO 492/94	7	En ejecución
YATAY	2001	COOPERATIVA	ICALMA 2007/9	15	En ejecución