

De la Participación Social al Derecho a la Ciudad, nuevos alcances del Programa de Autogestión de Vivienda (PAV).

Jennifer| Aguirre.

Cita:

Jennifer| Aguirre (2017). *De la Participación Social al Derecho a la Ciudad, nuevos alcances del Programa de Autogestión de Vivienda (PAV)*. XII Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-022/451>

De la Participación Social al Derecho a la Ciudad, alcances del Programa de Autogestión de Vivienda (PAV)

Eje temático: Sociología del hábitat y el medio ambiente
Mesa 75. Territorio, políticas habitacionales y centralidades urbana.

Maestrando en Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO-Buenos Aires

Por: Jennifer Aguirre

e-mail: jennifer.aguirre@gmail.com

Resumen:

En un escenario en donde las dificultades de acceso a la vivienda no disminuyen y parece no mejorar la respuesta institucional, resulta pertinente analizar el Programa de Autogestión de Vivienda (PAV) –ejecutado por medio de la Ley 341/00, y reglamentado en 2003 para la Ciudad de Buenos Aires-, como ejemplo de una respuesta a la crisis habitacional, pero cuyas características reflejan una nueva forma de implementación de políticas habitacionales y un real Derecho a la Ciudad. Teniendo en cuenta la actual inactividad de este programa debido a limitaciones presupuestales, así como su presente proyecto de nacionalización, resulta pertinente analizar las características de esta política y de sus alcances en un contexto como el actual en donde se hace cada vez más claro el proceso de mercantilización de la vivienda y el hábitat. Y visibilizar así, cómo este programa demuestra la posibilidad de crear políticas habitacionales desde la participación de movimientos sociales que, a la vez de fomentar la organización social territorial, reconoce a los sujetos colectivos no sólo como objeto de políticas públicas, sino como constructores de las mismas, y permite potenciar capacidades de autogestión, generar avances en términos de costos y calidad de los proyectos de vivienda popular, así como un real acceso a las centralidades urbanas.

Palabras Clave: Políticas Habitacionales, Autogestión, Propiedad Colectiva, Derecho a la Ciudad

Introducción

El objetivo del presente documento es hacer un análisis de la Ley 341 del 2000, por medio de la cual se crea el Programa de Autogestión de Vivienda (PAV) para la Ciudad de Buenos Aires, buscando con ello, por un lado, visibilizar algunos de los alcances de ésta política habitacional, y por otro lado, resaltar elementos claves de este programa que permiten una nueva aplicación de políticas habitacionales que trasgreden las formas de comprender el suelo urbano y la vivienda que han preponderado en la configuración de la ciudad. Para ello me interesa hacer el análisis partir de dos ejes fundamentales que propone el programa y que se plasman en la Ley 341/00: la Autogestión y la Propiedad Colectiva.

Se va empezar por hacer una breve descripción y presentación de la Ley 341/00 y del PAV, con la intención de mostrar en qué consiste, cómo nace, y cómo ha sido su desarrollo. Esto permitirá, posteriormente, hacer un análisis de los elementos que se consideran como ejes fundamentales de la Ley y del PAV.

La 341: Programa de Autogestión de Vivienda

Una respuesta a la crisis habitacional

Durante la década de los noventa, Argentina, al igual que otros países de la región latinoamericana, fue objeto de una gran transformación como resultado de la crisis económica y social de la década anterior. La implementación de políticas neoliberales como respuesta a la crisis, característica de esta época, se tradujo en una reducción del Estado, privatizaciones y desregulaciones del mercado que terminaron por profundizar las condiciones de vulnerabilidad y desigualdad en gran parte de la población. Esta situación no es ajena a la crisis habitacional y por tanto, esta problemática comienza a agravarse a partir de este periodo en el país.

Aun cuando el reconocimiento del derecho a una vivienda digna y un hábitat adecuado se encuentra establecido en la constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) en su Artículo 31, la crisis social ocasionada por las políticas neoliberales en los años noventa conllevó una vulneración evidente de este derecho. Por tanto, se podría decir que la Ley 341 de 2000 nace en su defensa, enfrentándose a este contexto de crisis, que tuvo una materialización evidente en la problemática habitacional en la Ciudad de Buenos Aires.

La aparición, crecimiento y multiplicación de diferentes tipos habitacionales precarios, como villas, asentamientos informales, inquilinatos, conventillos, casa tomadas, entre otros, fueron muestras claras de este fenómeno. Y el uso de desalojos, las limitaciones de acceso al suelo urbano, el alto

valor inmobiliario, el desempleo y precariedad laboral, los aumentos en servicios públicos debido a la privatización, la reestructuración del Fondo Nacional de Vivienda, la gran ausencia de políticas de vivienda social (Lorence & Loperena, 2014), evidenciaban el no reconocimiento de la necesidad de resolver el déficit habitacional, de infraestructura y servicio urbanos de manera progresiva, establecido en la Constitución de CABA. Es por esto que aspectos como la incorporación de muebles ociosos, la promoción de planes autogestionarios, la garantía de la integración urbanística, la recuperación de viviendas, y la radicación definitiva de las irregularidades de dominio y catastral, partes centrales en el artículo 31 de la Constitución CABA, fueron ejes para la formulación de la Ley 341/00, dando prioridad a sectores con mayores condiciones de vulnerabilidad.

A esta situación de crisis social se le sumaba un gran estallido social y la irrupción de una movilización social que buscaba resistir a las condiciones de precarización en diferentes aspectos de la sociedad. Y el Programa de Autogestión de la Vivienda, resultado de la implementación de la Ley 341/00, se consolida entonces como parte de estas luchas sociales ante una situación de emergencia habitacional en la Ciudad de Buenos Aires.

El déficit habitacional de la época impulsó a diferentes actores sociales a buscar mecanismos para el desarrollo de proyectos que facilitaran el acceso a la vivienda. Y así, aparece la autoproducción como una estrategia de construcción de hábitat popular, como un proceso de construcción colectiva impulsado por la movilización de diversos sectores afectados por las reformas neoliberales del Estado. Dándose una respuesta por parte de actores estatales a una demanda popular y al déficit habitacional, pero a su vez, escuchando al reclamo de organizaciones sociales y dando una respuesta consecuente tanto a sus necesidades, como a sus condiciones de organización colectiva (Lorence & Loperena, 2014).

Características del PAV

El Programa de Autogestión para la Vivienda (PAV), implementado a partir de la creación de la Ley 341/00, pero reglamentado a partir de posteriores modificaciones sobre el año 2003, tiene como objetivo generar una política de acceso a la vivienda por medio de la otorgación de subsidios y créditos de garantía propietaria. La política está dirigida a hogares de escasos recursos en una situación crítica habitacional, y a través de dos formas de acceso: 1) destinatarios individuales, acceso a créditos por parte de familias de bajos ingresos, y 2) acceso a créditos por parte de actores organizados colectivamente, organizaciones sociales, ya sea por medio de cooperativas, asociaciones civiles o mutuales. Los créditos que se ofrecen por medio de esta ley buscan permitir la financiación, ya sea parcial o total, de la compra y/o construcción de viviendas económicas unifamiliares o multifamiliares, así como obras de ampliación, refracción o rehabilitación (Zapata, 2013).

Adicionalmente, la Ley 341/00 puede ser resaltada también por lo siguiente: el programa generó financiamiento no sólo para la construcción de vivienda, sino que permitió el financiamiento de la compra de terreno urbano y un sistema de pago de honorarios para un Equipo Técnico Interdisciplinario (ETI), que asesora y acompaña a las organizaciones en su proceso de construcción desde la Autogestión (Zapata, 2013).

Es de resaltar, volviendo a lo planteado al iniciar este apartado, que la creación de esta Ley está vinculada directamente a una gran participación de organizaciones sociales, como el Movimiento de Ocupantes e Inquilinos (MOI), la Central de Trabajadores de Argentina (CTA), cuya lucha desde las cooperativas por la construcción de vivienda de autogestión y propiedad colectiva impulsó su creación (Rodríguez, 2012). De esta manera, se podría decir que la Ley 341 y el PAV enmarcado dentro la misma, surge como respuesta a intereses de organizaciones sociales vinculadas al hábitat, dentro de los cuales podemos resaltar, además del MOI y la CTA -ya mencionados - la mutual de desalojados de La Boca, y el acompañamiento del Comedor Los Pibes y Delegados de la ExAU3 (Zapata, 2013).

Debido a lo anterior, se ve uno de los puntos característicos y distintivos de esta política social. El PAV reconoce como sujetos de crédito y ejecutores de política pública a las organizaciones sociales, cooperativas, mutuales y asociaciones civiles. Aunque luego las propiedades deban ser a final tituladas individualmente, la construcción de las mismas y la ejecución del proyecto deben estar centradas en la organización social (Rodríguez, 2012; Zapata, 2013).

Esta política estaba enfocada en población por debajo de la línea de la pobreza y no propietaria de bienes inmuebles aptos para vivienda. Asignando dentro de este grupo prioritario a población que hubiera perdido su vivienda a causa de siniestro o desalojo, que tuviera problemas de salud de algún miembro de la familia que requiriera cambio de vivienda, que viviera situaciones comprobables de violencia familiar, las familias monoparentales con hijos menores de edad, las familias residentes en inmuebles destinados a obra pública, entre otras. Es decir, que esta política pública buscó responder a una necesidad de acceso a vivienda por parte de población con especial situación de vulnerabilidad habitacional, social y económica (Zapata, 2013).

El programa definió unos topes iniciales por unidad de vivienda, los cuales podrían ser ajustables, pero iniciaban en U\$30.000, y los límites de reintegro de los créditos tendrían un plazo de hasta 30 años. Adicionalmente, se estableció un subsidio a la tasa de interés que podría variar entre 0% y 4% teniendo en cuenta el nivel de ingresos de las familias beneficiarias. Con respecto a las cuotas de pago, se determinó una devolución no mayor al 20% de los ingresos familiares por cuota. Lo cual no quiere decir que se establezcan restricciones según el nivel de ingresos, todo lo contrario, así

como tampoco se requería de un ahorro previo (Rodríguez, 2012).

El proceso de desarrollo de la política

Desde su promulgación el Programa de Autogestión de Vivienda ha tenido varias transformaciones y ha pasado por diferentes etapas de implementación y desarrollo ligadas a modificaciones normativas y cambios en las tendencias de política habitacional desarrolladas por cada administración de turno. Estos cambios normativos y diferentes etapas de la política fueron generando una serie de continuidades y discontinuidades en sus modelos de implementación. Las variaciones están ligadas en gran medida a características de participación de las organizaciones sociales en la construcción de la política pública, la asignación presupuestal, y el carácter de autogestión de la política.

De esta forma, cada gobierno y administración de turno aplicó la norma, con diferentes adaptaciones, y desarrolló diferentes manejos presupuestales que fueron generando variaciones en el desarrollo de esta política. La siguiente lectura por etapas del desarrollo del PAV se realizó a partir de análisis propuesto por Zapata (2013) vinculado a los diferentes periodos de gobierno de la ciudad:

La primera etapa de la política estuvo caracterizada por una gestión participativa de la Ley 341, introduciendo así mismo cambios en modalidades de ejecución de la política y en las instituciones públicas a cargo de su implementación como el Instituto de Vivienda de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (IVC). Durante este primer periodo se podría decir que las organizaciones sociales tuvieron gran participación e incidencia en la construcción de la política a pesar de la escasa asignación presupuestal.

Durante lo que podría ser un segundo periodo, se limitó la autonomía que venían desarrollando las organizaciones sociales, así como su participación e incidencia en la construcción de la política. Sin embargo, durante este periodo, y como resultado de lucha por parte de las organizaciones sociales en la primera etapa de la política y su presión sobre la gestión estatal, fue ampliada la asignación presupuestal. Lo cual se tradujo en la compra de una gran cantidad de terrenos urbanos, el inicio de obras, aceptación de solicitudes, así como operación de gran cantidad de recursos humanos en el programa.

Más adelante, la política siguió limitando la autonomía de las cooperativas participantes, y aún más, obstaculizando los procesos de autogestión a través de una modificación normativa. Pasó de llamarse autogestión a co-gestión, lo cual implicó una transformación sustancial en la relación entre los sujetos colectivos objeto del programa y los actores estatales.

Finalmente, a partir del 2008 esta política ha quedado prácticamente paralizada al dejarse de habilitar espacios de participación con las organizaciones sociales y la no iniciación de más obras. A partir de este periodo se han reducido significativamente los recursos humanos asignados a la ejecución del programa y los avances en las operaciones. Así, a pesar de que se abrieron algunos espacios de mesas de trabajo con organizaciones y cooperativas, el funcionamiento de las mismas y la poca cantidad de espacios abiertos ha generado que la política vaya poco a poco disminuyendo sus resultados.

Las reglamentaciones que vinieron posteriores a la sanción de la Ley, han terminado por violentar los contenidos y la finalidad de la Ley. Entre 2003 y 2006 se elaboraron reglamentaciones de la Ley de las cuales no pudieron participar las organizaciones sociales. Esto ha generado una ruptura entre los contenidos principales de la Ley promovidos por las organizaciones de base y la aplicación práctica del programa que permite la propia reglamentación.¹

Hacia una construcción de hábitat desde la autogestión colectiva

De la manera en que fue plateada y desarrollada esta política de acceso a la vivienda se permitió, por un lado, desarrollar capacidades de autogestión por parte de los sujetos colectivos beneficiarios, y por otro lado, se dio un giro a modalidades de política de vivienda de carácter asistencial al desvincular el acceso a la vivienda de los niveles de ingresos de las familias (Rodríguez, 2012). Estos dos aspectos son característicos y significativos de la política de creación de vivienda de autogestión.

De la movilización social al desarrollo de capacidades de Autogestión

Por medio de la Ley 341/00 fue posible que se impulsaran proyectos habitacionales desde las organizaciones sociales y con carácter de autogestión. A pesar de que éstas tuvieron que afrontar los procesos burocráticos y limitaciones financieras que se aplicaban a otros programas de creación de vivienda, fue posible que se desarrollaran proyectos habitacionales completos, desde la adquisición de terreno urbanos, hasta la finalización de las viviendas, teniendo como epicentro el impulso de la organización social y el carácter de autogestión (Rodríguez, 2012; Thomasz, 2008; Zapata, 2013; Lorence & Loperena, 2014).

Como bien lo plantea Zapata (2013), la Ley 341/00 fue pensada, creada y desarrollada desde organizaciones sociales de la Ciudad ligadas a temas de hábitat y vivienda, y fue sancionada entonces como resultado de la interacción entre actores estatales y sociales. A pesar de que las modificaciones normativas que se fueron aplicando a la Ley le iban haciendo perder su esencia

¹ Thomasz, A. G. (2008). Historia y etnografía de una normativa polémica: la Ley 341 y el Programa de Autogestión para la Vivienda. Cuadernos de Antropología Social N° 28, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires, 127–149.

inicial, el PAV reflejó un reconocimiento por parte del Estado de las formas de organización popular y de su práctica social por medio de la autogestión y el cooperativismo (Zapata, 2013).

El PAV hace parte de una reforma del Estado que llevó consigo un proceso de reestructuración de políticas sociales como parte de la ruptura con el Estado de Bienestar y la liberalización de la economía. Con lo que se refiere puntualmente al que el PAV refleja espacio de ruptura con políticas habitacionales de carácter paternalista, y materializadas en la producción de vivienda por parte del Estado, que entrega a unos beneficiarios quienes se limitan a recibir el inmueble y pagar las cuotas correspondientes. El PAV, en cambio, permitió promover un rol activo de los sectores de la población con déficit habitacional, fomentando su efectiva participación en la construcción de proyectos habitacionales (Thomasz, 2008).

Aquí radica un punto esencial del fenómeno. En general, se comprende en la política pública como un proceso de una interacción de actores, cuyas acciones e inacciones reflejan una toma de posición frente a una situación problemática, convirtiendo la misma en un problema público (Oszlak & O'Donnell, 1995). Dando lugar a una constante tensión entre actores que no sólo refleja una determinada relación Estado-sociedad, sino que construye como proceso de interacción a la política pública, el PAV refleja una interacción muy clara entre actores estatales y actores vinculados a la sociedad civil desde organizaciones sociales de base territorial. Pero nos muestra también un claro juego de poderes que permite que la pugna de las organizaciones sociales se vea reflejada en una respuesta específica a una determinada cuestión social, como lo es el déficit habitacional, y así en la construcción de política pública.

En una situación de emergencia social y ante la ausencia de políticas sociales efectivas, aparece la autogestión como estrategia para dar respuesta a las condiciones de precariedad habitacional. La organización y movilización de estos sectores sociales mencionados, afectados por diversas reformas políticas del Estado y que condicionaron situaciones de déficit habitacional, que reclamaban un derecho a la vivienda y derecho a la ciudad, dieron a luz al PAV. Pero se trata entonces de una política de acceso a la vivienda popular que integra a la respuesta habitacional dimensiones sociales y culturales, al dar centralidad al rol colectivo de las organizaciones en la obtención de vivienda (Lorence & Loperena, 2014).

De esta forma, las organizaciones sociales insertadas en el proceso de implementación del PAV contaron con la suficiente autonomía y libertad para elegir las personas que trabajarían en su proyecto habitacional, tomar decisiones con respecto a la elección de con quién asociarse para obtener el crédito, así como la misma forma organizativa que emprenderían, ya sea cooperativa, mutual u asociación civil, además de los profesionales que asesorarían el proyecto a través del ETI.

Pero además eligieron la ubicación del terreno del proyecto y la estética del mismo (Thomasz, 2008). Todo este rol activo de las organizaciones sociales, su autonomía e incidencia en la política marca una gran diferenciación con otras formas de política habitacional, y en general con modelos de política social.

Y acá resulta pertinente detenernos nuevamente, ya que el carácter de autogestión del programa no es un detalle menor. Entendiendo que una política pública refleja una determinada toma de posición del Estado frente a la situación social problematizada y le implica a su vez el reconocimiento de una historia previa que define su comprensión de la situación social, reconoce a actores con capacidad de acción colectiva y genera, como institución, unas reglas del juego (Mazzola, 2012), la Ley 341 es un ejemplo de una toma de posición frente a una cuestión social determinada. En este caso el Estado le reconoce la importancia de una propuesta de autogestión para una política habitacional, dejando de lado otros modelos de intervención urbana paternalistas. Esto implicó no sólo el involucramiento de las organizaciones sociales en la política, sino que las reconoció como sujeto objeto de la política y, a su vez, como sujeto constructor e implementador de la política. Lo cual refleja a su vez que se reconoce la capacidad organizativa y el poder en términos de legitimidad y capital social que tienen ciertas organizaciones de base territorial en la ciudad, ya sea el MOI o la CTA, entre otras. Reconociendo además una ciudadanía que no sólo se encontraba dispuesta a recibir desde el Estado, sino con capacidad de actuar en la construcción de lo público (Fleury, 1999).

Resulta pertinente agregar a lo anterior definiciones de la Producción Social del Hábitat, entendiendo ésta como un proceso de generación de espacios urbanos, en tanto vivienda o componentes urbanos, que se direccionan desde capacidades autogestoras, promoviendo la decisión de los participantes, pero además dando prioridad al valor del uso por encima del valor mercantil que puedan tener los espacios o construcciones (Ortiz Flores, 2011).

“Aquellas modalidades que se apoyan en procesos autogestionarios colectivos, por implicar capacitación, participación responsable, organización y solidaridad activa de los pobladores, contribuyen a fortalecer las prácticas comunitarias, el ejercicio directo de la democracia, la autoestima de los participantes y una convivencia social más vigorosa; acrecentar la capacidad de gestión de los pobladores organizados y su control sobre los procesos productivos del hábitat; derramar recursos en la comunidad en que se desarrollan las acciones contribuyendo a potenciar la economía de los participantes, de la comunidad en que se ubican y de los sectores populares en su conjunto.” (Ortiz Flores, 2011)

De esta forma, el carácter autogestivo de la Ley 341/00 permite garantizar una real participación decisoria en la construcción de políticas habitacionales, y en la configuración de ciudad. Por ello Ortiz (2011) se refiere a lo anterior como un *ejercicio directo de democracia*. Si se reconoce al sujeto colectivo no sólo como beneficiario de la política pública, sino como actor constructor de los

propios proyectos habitacionales, y se da protagonismo a su capacidad de gestión, se garantiza una participación real y efectiva en la construcción de ciudad.

Propiedad Colectiva: nuevo paradigma en la gestión del suelo

Otro de los ejes clave del programa y que define explícitamente la Ley es la Propiedad Colectiva. Elemento de la Ley que además sigue en lucha debido al carácter de su reglamentación que ha cerrado la aplicación del programa en este sentido. Si bien el PAV considera al sujeto colectivo como beneficiario y constructor de los proyectos habitacionales, la reglamentación establece que al terminarse el proyecto, la titulación de las viviendas debe pasar a ser individual. Y ésta es una cuestión que sigue en discusión entre las organizaciones sociales que han impulsado el programa y el organismo institucional ejecutor del mismo (el IVC).

Este es uno de los puntos en que la reglamentación de la Ley ha determinado en la práctica la aplicación del programa y ha contradicho principios fundamentales de su diseño. En la práctica el reconocimiento de las organizaciones como sujeto de crédito es parcial en el sentido en que, a partir de la reglamentación de la Ley de 2003 y 2006, cuando se finaliza el proceso de construcción de las viviendas, el crédito recae sobre las familias de manera individual (Thomasz, 2008).

Sin embargo, más allá de que en la práctica siga en discusión, la Ley establece la Propiedad Colectiva como un elemento clave. Y la importancia de ello radica en que, además de dar protagonismo al sujeto colectivo, implica un cambio en la concepción de suelo urbano y en las formas generación de hábitat y vivienda que han preponderado en las políticas habitacionales. Comprender una política habitacional desde la propiedad colectiva implica considerar el hábitat y la vivienda como un bien de uso y no como un bien de mercado. A lo que se agrega la comprensión del hábitat como un proceso de construcción colectiva. Y en este sentido se consolidan elementos que transgreden las leyes de ordenamiento territorial que ha preponderado, y en donde el suelo urbano y la vivienda sufren una mercantilización y su dinámica se entiende desde leyes económicas.

El Programa de Autogestión de Vivienda implicó grandes inversiones públicas en compra de predios urbanos. Y esta compra de suelo urbano crea un cambio significativo en los costos y calidad de los proyectos de vivienda popular. Se ha comprobado que los proyectos habitacionales implementados por las cooperativas y en el marco de la Ley 341/00 implicó una reducción de costos del suelo urbano y de la vivienda. A lo cual se suma la generación de capacidades de ejecución centradas en el trabajo colectivo y con carácter de autogestión, que no sólo tiene efectos positivos y significativos sobre el desarrollo efectivo y la sostenibilidad de los proyectos habitacionales, sino que fortalece solidaridades dentro del sector cooperativo (Rodríguez, 2012).

Finalmente, la autogestión cooperativa del hábitat, a partir de la trayectoria iniciada en la CABA, provee pistas y criterios certeros, sobre capacidades y factibilidades para el desarrollo de políticas de hábitat, de carácter fuertemente distributivo, centradas en la autogestión como matriz de desarrollo integral y el derecho a la ciudad (es decir, favorecer la universalización del acceso a la centralidad, nivelando el desarrollo de las periferias). (Rodríguez, 2012, pág. 142).

Esta confluencia entre organizaciones sociales y actores institucionales en la creación de herramientas institucionales como respuesta a un déficit habitacional, tuvo como resultado la inversión en terrenos urbanos de ubicación en espacios centrales de la ciudad por medio de recursos públicos. Lo anterior es de gran importancia por el hecho de que la Ley 341, a diferencia de otras políticas habitacionales, permitió el acceso a suelo urbano de calidad al incluir en el monto del crédito el costo del terreno de los proyectos. El Programa de Autogestión de Vivienda estableció además que las organizaciones se encargaran de la búsqueda de terrenos para desarrollar sus proyectos. Nuevamente, este aspecto es realmente significativo ya que, a pesar de que con el tiempo y las transformaciones en el mercado inmobiliario se fueron limitando la participación de estas organizaciones en el acceso al suelo, en principio permitió un avance con respecto al derecho a la ciudad al lograr que estos proyectos inmobiliarios se desarrollaran en espacios urbanos de calidad y centrales, pero sobre todo en los espacios que las organizaciones elegían para vivir. Con el tiempo, la falta de una articulación entre esta política y regulaciones en el mercado de suelo, fue limitando esta esencia distributiva de la política, sin embargo, en principio permitió la conformación de un banco de inmuebles comprados a precios devaluados, generando así una capitalización en suelo urbano por parte del Estado y que beneficiaría a las organizaciones sociales vinculadas a esta política (Zapata, 2013).

Los procesos de restructuración económica que han venido con el neoliberalismo y la globalización han generado grandes cambios en las condiciones de la política urbana y en cómo se gestionan las ciudades. Estas características propias del neoliberalismo que ha traído para las políticas urbanas han permitido una mercantilización de diferentes aspectos de la vida humana, siendo producto de procesos de liberalización de regulaciones y privatizaciones de servicios urbanos básicos. Sin embargo, la participación política y social organizada en asociaciones o movimientos territoriales permite generar cambios en decisiones sobre cómo se produce el espacio. De esta forma, se permite crear un nuevo escenario en donde los ciudadanos han empezado a reivindicar la necesidad de una planificación alternativa que responda a intereses de todos los grupos urbanos, dándose además una nueva conceptualización de la ciudadanía como resultado de luchas sociales en la apropiación del espacio (Janoschka, 2011).

A diferencia de otras formas de política habitacional, la Ley 341/00 y el PAV, permiten una acción directa sobre el mercado inmobiliario. Por un lado, incluye el costo de los terrenos en el monto del crédito y crear un banco suelo urbano público destinado para el programa, y por otro, permite la participación decisoria de las organizaciones en la elección de los terrenos para realizar los proyectos habitacionales. Con lo cual no sólo se combate principios de mercantilización del suelo urbano, sino que permite a los beneficiarios el acceso a centralidades urbanas, a garantizar que el acceso a vivienda se ajuste a otros aspectos de la vida social como el acceso a lugares de trabajo, y educación así como equipamientos urbanos.

Resultados del PAV en términos de Derecho a la Ciudad

En el anterior recorrido por la Ley 341/00 y el PAV se hizo hincapié sobre dos ejes de la ley que parecen fundamentales no sólo para comprender el carácter distintivo de esta política habitacional, sino porque resultan ser dos conceptos particulares que trasgreden no sólo las formas preponderantes de política habitacional, sino las formas de hacer ciudad que ha permitido el capitalismo. Por ello se dividió el análisis en: las características de la Autogestión y la importancia de la Propiedad Colectiva, con el ánimo de dimensionar lo innovadoras que pueden ser estas nociones en las formas de construcción de hábitat y vivienda urbana.

Ahora bien, a estos dos primeros ejes de la Ley les atraviesa una cuestión fundamental y es el Derecho a la Ciudad. Harvey hace referencia al Derecho a la Ciudad como un derecho fundamentalmente colectivo, el derecho a cambiar y reinventar la ciudad a partir del ejercicio colectivo sobre el proceso de urbanización. Si bien el capitalismo se fundamenta sobre la búsqueda permanente de un plusvalor, de producir un excedente que requiere la urbanización, necesita a la vez de la urbanización para absorber ese sobreproducto. Es debido a esto que hay siempre una relación directa entre los procesos de urbanización y el desarrollo del capitalismo. Sin embargo, esta estructura de urbanización va en contravía de condiciones ideales de ciudadanía, de identidad urbana, pertenencia, y de política urbana. Escenario en que aparecen entonces movimientos sociales que, buscando responder a las condiciones de aislamiento, quieren crear configuraciones de ciudad distintas a las que promueve o permite el capital financiero y empresarial. Lo cual implica un mayor control democrático sobre la producción y uso del excedente. Es por ello que el derecho a la ciudad se traduce en un control democrático sobre la aplicación a la urbanización de los excedentes. Es decir, el derecho a la ciudad se enfrenta a poderes de capital que se nutren de rentas producidas por otros. Lo cual se traduce en que parte fundamental de esta cuestión es el problema del carácter privado de los derechos de propiedad (Harvey, 2013).

De la misma forma, como bien lo sintetiza Ortiz (2011) el derecho a la ciudad, entendido como un derecho colectivo, persigue la consecución de una ciudad incluyente, solidaria, equitativa, participativa, productiva, sustentable, habitable y disfrutable. Derecho que se constituye a partir del ejercicio de la ciudadanía, una función social de la ciudad, de la tierra y de la propiedad, la gestión y producción democrática de la ciudad, el manejo sustentable y el disfrute equitativo (Ortiz Flores, 2011).

Así mismo, y a partir del anterior análisis es evidente cómo el diseño de la Ley 341/00 y el Programa de Autogestión de Vivienda PAV que surge de ahí, nace como una respuesta a la crisis habitacional de la ciudad. Crisis que es producto de esa relación del capitalismo y la urbanización y que genera una mercantilización del suelo urbano y la vivienda, ocasionando a su vez el aislamiento de sectores populares y obligándolos a habitar en diferentes formas de vivienda precaria como conventillos, asentamientos informales, villas, y casas tomadas entre otras. Y son los habitantes de estos espacios quienes emprenden un proceso de organización colectiva que les permita construir formas diferentes de vivir la ciudad. No sólo logran abrir un espacio de diálogo entre las organizaciones de base y actores institucionales, sino que logran tener un rol decisor en el diseño de la política habitacional. Y es por ello que un programa como el PAV como ser pensado a partir de principios de ejercicio de ciudadanía, la producción democrática y un control sobre el excedente urbano al que se refieren Harvey (2013) y Ortiz Flores (2011).

Al abrir un espacio de participación a organizaciones de base territorial y cooperativas, la Ley 341/00 reflejó un reconocimiento de actores colectivos no sólo como sujetos objeto de política pública, sino como sujetos constructores de procesos de la misma. Tanto en el diseño de la Ley y el Programa como en la implementación del mismo. Y en esa medida refleja el reconocimiento del derecho a la vivienda digna y al hábitat como derechos colectivos, garantizando a la vez una participación decisoria de las organizaciones en la construcción de ciudad.

Así mismo, a pesar de que las diferentes etapas de desarrollo de la política, donde las reglamentaciones impuestas fueron cambiando parte de su esencia, dicha transformación refleja también cómo el PAV sucede como un proceso y una lucha entre diferentes pugnas de diversos actores sociales que logran en mayor o menor medida incidir sobre las decisiones y acciones ante una cuestión social determinada. Lo cual implica no sólo entender las políticas públicas como proceso, sino también la construcción de hábitat y viviendas desde esa misma perspectiva, no como un bien estático, sino como un proceso. Proceso que se desarrolla además de manera colectiva.

Bibliografía

- Fleury, S. (1999). Políticas sociales y ciudadanía. *Umbrales*, no. 11. CIDES, Postgrado en Ciencias del Desarrollo, UMSA, Universidad Mayor de San Andrés, 189-218.
- Harvey, D. (2013). *Ciudades rebeldes. Del derecho de la ciudad a la revolución urbana*. Salamanca: Ediciones Aka, S. A.
- Janoschka, M. (2011). Geografías urbanas en la era del neoliberalismo. Una conceptualización de la resistencia local a través de la participación y la ciudadanía urbana. . . *Investigaciones Geográficas, Boletín del Instituto de Geografía, UNAM, Núm. 76.*, 118-132.
- Lorence, A., & Loperena, C. (2014). *El Programa de Autogestión para la Vivienda*. Buenos Aires, Argentina: Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires .
- Mazzola, R. (2012). *Nuevo Paradigma. La Asignación Universal por Hijo en la Argentina*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Prometeo.
- Ortiz Flores, E. (2011). Derecho a la ciudad, producción social y gestión participativa del hábitat. La promoción de iniciativas comunitarias incluyentes en la ciudad de México. En J. & Andrade Narváez, *La vivienda popular en México. Retos para el siglo XXI. Pensar el futuro de México*. México: Universidad Autónoma Metropolitana .
- Oszlak, O., & O'Donnell, G. (1995). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Dossier, Revista REDES No. 4, Vol. 2., Buenos Aires* .
- Rodríguez, M. C. (2012). La ecuación vivienda-trabajo en las políticas argentinas del nuevo milenio. En J. Erazo Espinosa, *Políticas de empleo y vivienda en Sudamérica* (págs. 119-144). Quito: FLACSO Ecuador/ CLACSO/ Instituto de la Ciudad.
- Thomasz, A. G. (2008). Historia y etnografía de una normativa polémica: la Ley 341 y el Programa de Autogestión para la Vivienda . *Cuadernos de Antropología Social N° 28, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires*, 127–149.
- Zapata, M. C. (2013). *El Programa de Autogestión para la Vivienda: el ciclo de vida de una política habitacional habilitante a la participación social y del derecho al hábitat y a la ciudad*. Buenos Aires, Argentina: Documentos de Jóvenes Investigadores N° 36, Instituto de Investigaciones Gino Germani.