

Editores: Fernando Carrión, Marcelo Corti,
Patricia Ramírez Kuri, Pedro Abramo

Editora general: Paulina Cepeda

El futuro de las ciudades



Universidad Nacional
Autónoma de México



COORDINACIÓN
DE HUMANIDADES



UFRJ

MU

MAESTRIA EN URBANISMO
Facultad de Arquitectura de Urbanismo y Diseño
Universidad Nacional del Córdoba, Argentina



FLACSO
ECUADOR

© 2022 FLACSO Ecuador
Julio de 2022

ISBN: 978-9978-67-611-0 (impreso)
978-9978-67-612-7 (e-pub)

FLACSO Ecuador
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro, Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 294 6800 Fax: (593-2) 294 6803
www.flacso.edu.ec

Corrección de estilo:

Juana Garabano Caporossi; Martina Sipowicz

Apoyo editorial:

Emilia Silva; Mayra Dominguez

El futuro de las ciudades / editado por Fernando Carrión, Marcelo Corti,
Patricia Ramírez Kuri, Pedro Abramo y Paulina Cepeda. Quito : FLACSO
Ecuador, 2022

ix, 630 páginas : ilustraciones, figuras, gráficos, mapas, tablas

Incluye bibliografía

ISBN: 9789978676110 (impreso)

ISBN: 9789978676127 (e-pub)

PLANIFICACIÓN URBANA ; CIUDADES ; SOCIOLOGÍA UR-
BANA ; POLÍTICA URBANA ; ECONOMÍA ; ZONAS URBANAS ;
ESPACIOS PÚBLICOS ; URBANISMO ; DESARROLLO URBANO. I.
CARRIÓN, FERNANDO, EDITOR II. CORTI, MARCELO, EDITOR
III. RAMÍREZ KURI, PATRICIA, EDITORA IV. ABRAMO, PEDRO,
EDITOR V. CEPEDA, PAULINA, EDITORA

307.76 - CDD

Índice

Presentación	ix
INTRODUCCIÓN	
El futuro de las ciudades	3
<i>Pedro Abramo, Marcelo Corti, Patricia Ramírez Kuri y Fernando Carrión M,</i>	
METRÓPOLIS GLOBALES	
Las ausencias en nuestros análisis	29
<i>Saskia Sassen</i>	
París 2021 - Trayectoria metropolitana y gobernanza Viejos problemas y nuevos desafíos	45
<i>Marie-France Prévôt-Schapira</i>	
Ciudad de México Espacio público y neoliberalismo urbano en tiempos de pandemia	61
<i>Patricia Ramírez Kuri</i>	
La gobernanza de las metrópolis y los desafíos de la inclusión: la trayectoria de São Paulo	89
<i>Eduardo Marques</i>	
Trayectoria, transformaciones e incertidumbres de la ciudad de Chicago a través de los cambios de régimen socioeconómico del capitalismo	107
<i>John Jairo Betancur</i>	
Un nuevo urbanismo de transformación y reciclaje de la ciudad existente: Proyecto Madrid Centro	125
<i>José María Ezquiaga</i>	

Historia y perspectivas del desarrollo urbano sostenible en Seúl	151
<i>Federico Poore</i>	
Informalidad urbana en Corea del Sur	169
<i>Pedro Abramo y Arantxa Rodríguez</i>	
Los desafíos de la ciudad futura: Pospandemia, desarrollo urbano y derechos humanos	201
<i>María Mercedes Di Virgilio</i>	
METRÓPOLIS CONTINENTALES	
Santiago, la pandemia neoliberal	215
<i>Alfredo Rodríguez y Paula Rodríguez</i>	
Bogotá, el futuro incierto al fragor de la sindemia metropolitana	235
<i>Óscar Alfonso Roa</i>	
Montevideo, memoria y futuro	251
<i>Mariano Arana y Salvador Schelotto</i>	
Panamá metropolitana: entre espejismos y desigualdades	263
<i>Magela Cabrera Arias</i>	
Caracas o la gobernabilidad metropolitana frustrada. Ideas para repensarla	287
<i>Carlos Mascareño Quintana</i>	
Retos y oportunidades del crecimiento de la Ciudad de Guatemala en el inicio del siglo XXI	303
<i>Jean Roch Lebeau</i>	
Quito: crónica de una crisis anunciada	321
<i>Fernando Carrión M. y Paulina Cepeda</i>	
CIUDADES DE INTERMEDIACIÓN	
Ressurgências do passado, emergências do presente e o futuro pós pândemico das cidades, indicações a partir do caso brasileiro e sua capital	353
<i>Benny Schvarsberg y Neio Campos</i>	
Ciudad Juárez en el contexto actual: Recuperar la inteligencia de la ciudad para proyectar su futuro posible	365
<i>Luis Alfonso Herrera</i>	

Covid-19 na fronteira Brasil-Uruguaí: ilegalismos e políticas públicas nas cidades de Sant’Ana do Livramento e Rivera	393
<i>Letícia Núñez Almeida y Camilo Pereira Carneiro</i>	
Centro, periferia y fuego Córdoba en discusión.....	409
<i>Marcelo Corti</i>	
Aproximaciones a las lógicas de apoyo mutuo en Cochabamba durante el confinamiento rígido por el Covid 19	425
<i>Juan E. Cabrera, José Martínez, Carla Quezada y Margoth Salazar</i>	
Asunción: Posibilidades para la gestión participativa en el gobierno local	447
<i>Ana Raquel Flores</i>	
DEBATES CENTRALES	
La ciudad neoliberal en América Latina	465
<i>Fernando Carrión M.</i>	
Por una teoría crítica del mercado del suelo urbano	493
<i>Samuel Jaramillo</i>	
La Ciudad por Partes El plan de sector como un instrumento de planificación para periferias complejas. Experiencias recientes en Córdoba, Argentina	509
<i>Fernando Díaz Terreno</i>	
Pensar la infraestructura urbana en América Latina.....	519
<i>Pedro Pérez</i>	
Producción social del hábitat en América Latina	533
<i>Enrique Ortiz</i>	
Historia y presente de las iniciativas de Producción Social del Hábitat desde el prisma del Programa de Autogestión de la Vivienda (PAV): ¿Alternativa para la(s) desigualdad(es) urbana(s) en el contexto del COVID-19?	545
<i>María Mercedes Di Virgilio y Alejandro Lorences</i>	

DEBATES EMERGENTES

Ciudad, ciudadanías y expresiones solidarias en la producción urbana y en contextos de crisis sanitaria	571
<i>Yutzil Cadena</i>	
Espacio público y ciudadanía en la centralidad urbana.	579
<i>Vladimir Morales</i>	
Criar Paisajes Sanos. En busca de una ciudad mejor	589
<i>Karina Borja</i>	
Turismo urbano y COVID-19	605
<i>Victor Llugsha G.</i>	
Pandemia y Ciudades de Frontera.	613
<i>Francisco Enríquez Bermeo</i>	
¿Hacia dónde vamos?	623
<i>Valeria Reinoso Naranjo</i>	

Historia y presente de las iniciativas de Producción Social del Hábitat desde el prisma del Programa de Autogestión de la Vivienda (PAV): ¿Alternativa para la(s) desigualdad(es) urbana(s) en el contexto del COVID-19?

María Mercedes Di Virgilio¹ y
Alejandro Lorences²

Introducción

La Declaración Universal de Derechos Humanos marcó un hito en la historia de la humanidad y en el reconocimiento de la dignidad de la persona humana. Traducida a más de 500 idiomas, fue proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en París, el 10 de diciembre de 1948. Ese mismo día del recién estrenado año 2022, cumplirá 74 años el reconocimiento –en su artículo 25– del derecho a un nivel de vida adecuado, y en ese marco, el derecho a la vivienda. A pesar del lugar fundamental que ocupa este derecho en el sistema jurídico mundial, en las ciudades de América Latina, CEPAL (2022) estima que en promedio uno de cada cinco habitantes reside en asentamientos informales, una cifra que, lejos de disminuir, crecerá en los años de la pospandemia, aumentando el histórico déficit de vivienda que caracteriza la vida en la región. A quienes habitan en condiciones inadecuadas de vivienda se suman las personas que sufren todos los años desalojos forzosos o son amenazadas con desahucios. La cuestión habitacional en la región no parece ofrecer demasiadas respuestas contundentes.

1 Universidad de Buenos Aires, IIGG | CONICET.

2 Defensoría del Pueblo de la Ciudad.

Si bien desde Hábitat I (1976) los gobiernos han avanzado en el desarrollo de marcos regulatorios y políticas públicas que colaboran en garantizar la función social del suelo, el derecho a la ciudad y la producción de ciudades sostenibles (CEPAL, 2018), su implementación efectiva en la región se ha topado con algunos obstáculos. Entre ellos se destaca,

La escasa democratización de los procesos de diseño e implementación de marcos legales y políticas públicas, y la existencia de tensiones entre los niveles de gobierno por la disputa de los recursos financieros, y conflictos ligados a las divergencias en la orientación de la acción pública, y el protagonismo de los gobiernos nacionales [por sobre instancias subnacionales] (Becerril Miranda, 2021, p. 39).

A las cuestiones vinculadas a las capacidades institucionales de los Estados y sus limitados recursos para dar respuestas efectivas a un problema de tamaño magnitud, se suma la lógica del modelo de producción y de financiamiento de viviendas. El foco puesto casi exclusivamente en la vivienda en propiedad, sumado a la rápida urbanización y al crecimiento de asentamientos informales, resultaron en enormes limitaciones para el acceso a la vivienda por parte de los sectores de menores ingresos.

En este marco, desde inicios de la década de 2000, se ha impulsado de manera incipiente en la región el desarrollo de políticas alternativas al modelo de producción y comercialización de la “casa propia”: entre ellas se destaca la producción social del hábitat (en adelante, PSH) (Rodríguez, 2009). Vale la pena repasar entonces qué es la producción social de hábitat y cuáles son las iniciativas que han marcado el derrotero de la región. Aquí, nos detenemos especialmente en la experiencia del Programa de Autogestión de la Vivienda (PAV) implementado –bajo diferentes denominaciones– en la Ciudad de Buenos Aires desde inicios del nuevo siglo. Con base en estos antecedentes, reflexionamos sobre si la PSH puede constituir (o no) una alternativa para dar respuesta a las necesidades de vivienda de los sectores de menores ingresos en la región y, de ser así, cuáles son los caminos posibles.

Se trata de un estudio que se apoya en los resultados de investigaciones previas, especialmente aquellas codirigidas juntamente con la Dra. María

Carla Rodríguez³ y en los hallazgos de la tesis de maestría de Alejandro Lorences (2021) –bajo la dirección de la Dra. Di Virgilio–. Asimismo, recupera una sintética revisión bibliográfica de trabajos publicados en revistas nacionales e internacionales y en libros del área de las políticas públicas y del urbanismo, buscando componer un panorama acerca de la producción social del hábitat y sus fundamentos.

Hacia una definición revisitada de la PSH⁴

La producción social del hábitat es una de las modalidades comprendidas en el conjunto de las experiencias de autoproducción de la vivienda y el hábitat llevadas adelante por los sectores de menores ingresos para dar respuesta a sus necesidades habitacionales. En este marco, la PSH se define como un *sistema de producción social* que actúa *sin fines de lucro, bajo el control de una organización de base territorial y/o una organización profesional no gubernamental*, que produce viviendas –en diferentes escalas y tipologías–, que adjudica a demandantes –generalmente se trata de grupos de ingresos bajos, pero con alguna capacidad de ahorro– que participan activamente en las diferentes fases del proceso habitacional (Ortíz, 2002). En todos los casos, los *procesos son concebidos y desarrollados de manera planificada, dirigidos y controlados por el colectivo demandante*⁵.

3 2010/2012 Proyecto S097 “Producción social del hábitat y políticas habitacionales en las principales ciudades del Cono Sur (Área Metropolitana de Buenos Aires, Gran Santiago y Montevideo)”. Programa de subsidios UBACyT. Área de Estudios Urbanos del Instituto de Investigaciones Gino Germani. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires. Directora: María Mercedes Di Virgilio-Codirectora: María Carla Rodríguez.

2008/2010 Proyecto S431 “Políticas públicas y producción social del hábitat en principales áreas metropolitanas de Argentina”. Programa de subsidios UBACyT. Área de Estudios Urbanos del Instituto de Investigaciones Gino Germani. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires. Directora: María Carla Rodríguez-Codirectora: María Mercedes Di Virgilio.

2004/2007 Proyecto S032: “Producción Social del Hábitat en ciudades argentinas (AMBA, Córdoba y Mendoza)”. Programa de subsidios UBACyT. Área de Estudios Urbanos del Instituto de Investigaciones Gino Germani. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires. Directora: María Carla Rodríguez-Codirectora: María Mercedes Di Virgilio.

4 Este acápite recupera y actualiza cuestiones desarrolladas en Rodríguez, Di Virgilio *et al.* (2007) y Di Virgilio y Rodríguez (2013).

5 En la PSH, el demandante no es una unidad doméstica sino un colectivo. El mismo puede alcanzar diferentes grados de autonomía y, por ende, de radicalidad en la experiencia organizativa

La noción de PSH no es un concepto acuñado originalmente en el contexto de la reflexión académica. Se trata de una noción forjada en la práctica política de organizaciones no gubernamentales, movimientos y organizaciones sociales de base, activistas de derechos humanos y grupos académicos de diversos países de la región que, a partir del proceso desatado por la primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos (HABITAT I), se nuclearon en torno al hábitat popular y la defensa de su derecho. En ese marco, confluyeron y dieron forma a la Coalición Internacional para el Hábitat-América Latina (en adelante, HIC-AL). Durante el proceso preparatorio de HABITAT II, y en respuesta a la implementación de políticas habitacionales de corte neoliberal en la región, en la Coalición se intensificaron esfuerzos de conceptualización y debate sobre la producción social del hábitat. Con base en las experiencias que sus diversos miembros venían transitando en el continente a lo largo de casi 40 años, durante la Primera Asamblea Mundial de Pobladores organizada por HIC en México, delegados de movimientos y organizaciones sociales definieron a la PSH como una de sus estrategias clave en la resistencia a las políticas neoliberales. Aun reconociendo las inconmensurables asimetrías de poder existentes, el enfoque apuntaba a revalorizar, sistematizar, sostener y fortalecer las propias capacidades de los sectores populares y sus organizaciones, como punto de partida de la transformación de sus condiciones cotidianas de vida y en función del fortalecimiento de la soberanía popular.

La revisión crítica de las experiencias desarrolladas en la región reconoció varios hitos. Entre ellos, la experiencia de la Cooperativa Palo Alto desarrollada en México a inicios de la década de 1970, que fuera referente para el diseño de varios instrumentos y programas como el FONHAPO (Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares). Dichos instrumentos fueron aplicados en la reconstrucción de la ciudad central a raíz de los sismos de 1985 y hacia fines de los noventa en el marco de un Programa de Mejoramiento de Barrios de la Ciudad de México. Asimismo, la expe-

(véase Di Virgilio, 2021). Por ejemplo, el colectivo puede haber preexistir o no a la implementación de políticas públicas orientadas a la promoción de la PSH, el colectivo puede ser o no el propietario final de las viviendas producidas o bien el proceso de producción puede haber sido llevado adelante enteramente por el colectivo o sólo puede haber sido supervisado por éste, entre otras opciones.

riencia de la Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM). Con base en cuatro experiencias piloto que contaban con apoyo del BID (Banco Interamericano de Desarrollo), entre ellas la paradigmática Isla Mala, el movimiento cooperativo uruguayo dio lugar a una ley nacional de vivienda que desarrolló financiación para las cooperativas, privilegiando el sistema de usuarios y la ejecución autogestionaria con aplicación de ayuda mutua.

Ambas fueron base de inspiración para el desarrollo de otras experiencias más recientes, por ejemplo, la desarrollada en Sao Paulo, Brasil a partir del año 1989, con la llegada del Partido de los Trabajadores al gobierno de la Prefectura. En ese contexto, una de las primeras propuestas en relación con la cuestión del hábitat popular fue el diseño y puesta en marcha del Programa de Autogestión de 10.000 “mutirones” (del portugués *mutirao*, esfuerzo). En la Ciudad de Buenos Aires, Argentina, a partir especialmente de la experiencia del Movimiento de Ocupantes e Inquilinos y la producción autogestionaria de vivienda, se generó un proceso de movilización de los colectivos que dio por resultado Programa de Autogestión de Vivienda (reglamentado en la Ciudad por la Ley N°341/00 y su modificatoria Ley N°964/02) que favoreció la conformación de más de 150 cooperativas de autogestión. Otras experiencias se replican actualmente en Bolivia, Paraguay, Perú y Centroamérica.

A inicios de la década del 2000, HIC-AI convocó a la organización de un registro de casos que permitió conocer el estado y características que guardaban las experiencias de PSH en la región. Relata Enrique Ortíz al respecto:

La sistematización y análisis que realizamos en esa ocasión Carla Rodríguez y yo de los 42 casos presentados por organizaciones latinoamericanas, mostró el amplio abanico de actores involucrados y temas abordados en la mayor parte de las experiencias, lo que nos mostró la necesidad y la capacidad de los actores sociales para enfrentarse a la complejidad implicada en los procesos del hábitat humano.

También nos mostró las dificultades y obstáculos que enfrentan, principalmente aquellos que se proponen incidir en las políticas públicas para abrir caminos nuevos y transformadores y, lo que es más grave para estos procesos, las debilidades y dificultades que enfrentan los actores

sociales en la construcción de una nueva cultura y de mecanismos de gestión capaces de garantizar la continuidad y la profundización de sus luchas en una perspectiva transformadora y de largo aliento (En Producción social del hábitat, s.f.).

Asimismo, el balance permitió advertir que la PSH involucraba en esos años procesos muy variados en cuestiones relativas a la autoconstrucción y a la autoproducción organizada, al acceso al crédito, a las modalidades de tenencia, al proceso organizativo, al papel del Estado, etc. A pesar de su diversidad, todas ellas dejaban sentados los cimientos de la PSH: (i) organizarse en torno a la concepción de la vivienda como un derecho humano, (ii) como un proceso, y (iii) como una expresión del acto mismo de habitar (Ortiz y Zárate, 2005).

Una nueva sistematización promovida por la Coalición se publicó recientemente (HIC-AL/Grupo de trabajo de PSH, 2017). En ellas se pueden rastrear los consensos más recientes en torno a las experiencias y, con ellos, complementar los contenidos del concepto. La primera cuestión que sobresale es la implementación de diversas *formas de tenencia social de la tierra y la vivienda* que les aseguran a los colectivos el control social sobre sus conjuntos habitacionales, sus barrios y territorios. Entre ellas se destacan la modalidad del fideicomiso y la figura del comodato. A través de ellas las personas adquieren derechos de uso y goce sobre los inmuebles, mas no derechos de cambio en el mercado inmobiliario. Asimismo, refuerza la participación de *sus habitantes –con diferentes intensidades– en las distintas etapas del proceso de producción de la vivienda*. Cuando la experiencia participativa se profundiza, prosperan iniciativas barriales diversas que desbordan los límites del colectivo (bibliotecas y huertas comunitarias, escuelas autogestionadas, campeonatos deportivos) y proyectos de economía social. Otro rasgo que surge de las experiencias es la *articulación de los colectivos con diversos actores sociales, académicos y estatales*. Algunas de estas articulaciones se dan en el marco de *políticas públicas que impulsan la PSH*, poniendo en evidencia que tales iniciativas logran ampliar y profundizar el alcance y la escala de los proyectos colectivos. A pesar de los avances, el relevamiento pone de manifiesto también, la necesidad de impulsar el desarrollo de marcos normativos que regulen y avalen a los productores sociales de vivienda

y que reconozca estrategias de tenencia colectiva del suelo y/o la vivienda garantizando la seguridad jurídica de los emprendimientos.

Finalmente, vale enfatizar que la PSH *se inspira en las capacidades autogestivas* que muestra la urbanización popular. La autogestión en tanto modalidad de la PSH se distingue por estar inscrita de manera explícita en *una perspectiva política de transformación de las relaciones de poder*, independientemente del grado de alcance de esa meta. La autogestión no implica una relación paralela o ajena de los colectivos con el Estado, sino más bien un *compromiso con procesos de transformación de la institucionalidad pública*. En tal sentido, las propuestas autogestionarias, al transferir capacidades a los colectivos ejecutores y, en particular, al promover su participación en definiciones de política pública, tienden a impulsar procesos de desburocratización de determinadas estructuras institucionales estatales. De este modo, a través de la autogestión y del desarrollo de capacidades cooperativas, recuperando los postulados de Lefebvre (1968), la PSH promueve “una producción no alienada de ciudad [...] en donde la diferencia entre productor y usuario desaparece en favor de un habitante que controla el proceso de producción de su propio espacio de vida” (López Casado, 2020, p. 714).

Los orígenes del Programa de Autogestión de la Vivienda en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

A comienzos del año 2002, Argentina se encuentra sumida en una profunda crisis económica, social y política sin paralelo. A partir de 1998, la economía entra en una fase recesiva que se extiende por tres años. Hacia finales de la década, la situación social de la Argentina presenta ya un cuadro de profunda gravedad: en el Gran Buenos Aires –el aglomerado urbano más grande del país– el desempleo trepa en octubre de 1999 al 14.4 % y la pobreza afecta al 18,9 % de los hogares. Era ya evidente que la liberalización de los mercados y el crecimiento económico que acompañó a la década de los años noventa no se expresaban en una mejor distribución de la riqueza ni en una disminución de los índices de pobreza (Clichevsky, 2002).

En diciembre de 1999 asume el gobierno Fernando de la Rúa, acompañado por Carlos Álvarez, una fórmula presidencial surgida de la alianza entre la Unión Cívica Radical y el Frente para un País Solidario (FREPASO). Durante los dos años que dura el gobierno de De la Rúa, y después de tres años de recesión ininterrumpida, la crisis económica y financiera se profundiza en el año 2001. En el transcurso de dicho año, se hacen intentos infructuosos para reactivar el crecimiento. Las medidas orientadas a frenar el amplio retiro de los depósitos (el “corralito”) restringieron la circulación de dinero efectivo, provocando una contracción importante en el consumo y en la actividad económica y generaron gran descontento popular. El proceso culmina con la renuncia del presidente De la Rúa en diciembre de 2001, después de dos días de protestas en las calles de las principales ciudades del país, saqueos en los supermercados del Gran Buenos Aires y la muerte de veinte personas durante las manifestaciones populares en contra del gobierno. Se produce entonces, una sucesión de presidentes designados que culmina el 2 de enero de 2002 con el nombramiento del Dr. Eduardo Duhalde, senador por la Provincia de Buenos Aires, como presidente.

El nuevo gobierno enfrenta una situación crítica. El derrumbe del Plan de Convertibilidad, la inmovilidad de los depósitos bancarios, el *default* en la deuda externa, altas tasas de inflación, la contracción de la actividad económica y la devaluación del tipo de cambio, acarrear severas consecuencias para los sectores medios y los de menores ingresos. La ruptura del Plan de Convertibilidad significa que el ajuste en el mercado laboral opera más a través de los sueldos que por un aumento en el desempleo. La inflación reduce los salarios reales sustancialmente y, a diferencia de recesiones anteriores, el desempleo afecta en gran medida al sector formal, con un aumento del empleo en el sector informal.

La economía declina profundamente. Con una marcada depreciación del peso desde su flotación y una política monetaria aún poco definida, Argentina experimenta una significativa inflación por primera vez desde 1991. La caída de la actividad económica y la depreciación de la moneda agravan severamente las ya difíciles condiciones sociales del país. Los niveles de desempleo, que eran muy elevados (18.3 % en octubre de 2001), saltan al 21,5 por ciento según datos de mayo de 2002. Además,

la destrucción de puestos de trabajo es importante (particularmente en relación con los empleos no calificados). Durante el primer trimestre de 2002, la industria de la construcción (que es clave para la mano de obra no calificada) cae el 25 por ciento con respecto al último trimestre de 2001 (42 % en comparación con el primer trimestre de 2001). También la pobreza está en aumento. Las estimaciones oficiales para 28 centros urbanos indican que aumentó del 38,3 % en octubre de 2001 a 53 % en mayo de 2002. Este contexto extremadamente negativo también ha tenido un fuerte impacto sobre los sectores de la salud y la educación, en los que existe una creciente evidencia de deterioro en la provisión de servicios. El efecto combinado de todos estos factores produce una situación social crecientemente conflictiva en la cual los programas sociales existentes no proporcionaban una red de seguridad adecuada (Fiszbein, Giovagnoli y Adúriz, 2002).

En este marco, el Instituto de Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires (en adelante, IVC) desarrolla un conjunto de acciones orientadas a dar respuesta a las situaciones críticas. Muchas de estas acciones, en particular aquellas que prevén la participación de organizaciones sociales en el proceso de acceso al hábitat, continúan líneas de trabajo existentes, iniciadas durante el segundo quinquenio de la década de 1990.

Este es el caso de la operatoria de financiación directa a la demanda que, desde el año 1996, la Comisión Municipal de la Vivienda (actual Instituto de la Vivienda de la Ciudad) desarrollaba, con diferentes modalidades, en el barrio de La Boca. Dichas iniciativas otorgaban créditos individuales a las familias en situación de emergencia habitacional y de bajos ingresos, para adquirir en forma mancomunada inmuebles en el mercado con destino a uso habitacional. A fines de 1996, culminaba la sucesión de un propietario privado que poseía numerosos inmuebles del barrio. Este evento se superpuso con una “ola” de juicios de desalojo en inmuebles de propiedad privada y la nueva coyuntura de “emergencia” favoreció la constitución de la Asamblea de Desalojados de La Boca, que inicia un proceso reivindicativo en reclamo de soluciones habitacionales para las familias afectadas por los desalojos o con problemas de vivienda. En este marco, las organizaciones comunitarias que se nuclean en la Asamblea de Desalojados impulsan la organización de vecinos en riesgo para la compra de algunos

inmuebles, a través de la negociación directa con los propietarios privados. En algunos casos, donde la negociación directa no fue posible, los vecinos organizados en forma mancomunada adquirieron otros viejos inmuebles de propiedad privada que se encontraban en venta en el barrio. A través de este mecanismo se han comprado más de cien edificios tratando directamente con los propietarios.

Esta operatoria estuvo vigente entre 1997 y el año 2000. Durante ese periodo, con base en las experiencias implementadas sumadas a las de las cooperativas de autogestión desarrolladas por el Movimiento de Ocupantes e Inquilinos (en adelante, MOI), las organizaciones sociales identificaron un conjunto de limitaciones y propusieron a la Legislatura porteña la instalación de una Mesa de Concertación para desarrollar una normativa superadora. Esta instancia de concertación reunió a las organizaciones, a las comisiones de trabajo del Poder Legislativo comunal y a instancias del Poder Ejecutivo local (entre ellas, Comisión Municipal de la Vivienda, Promoción Social, Procuración y Escribanía General, Hacienda). Este proceso de negociaciones culminó con la sanción de la ley 341, en diciembre de 2000. Con este instrumento, que estuvo en vigencia hasta el año 2002, se realizaron compras de predios, mayormente por grupos cooperativos organizados. La ley 341/00 marcó la confluencia entre propuestas colectivas materializadas en experiencias puntuales de regularización dominial (Cooperativa ExPadelai, Perú, La Unión, E. Lobos, entre otras) con operatorias generadas en el marco de emergencia habitacional. El aspecto más significativo es que por primera vez en la Ciudad de Buenos Aires, las organizaciones sociales se constituyen en un actor central de las políticas de hábitat (Rodríguez, 2002).

Esta línea de trabajo es asumida por el Programa de Autogestión para la Vivienda (en adelante, PAV) que, desde su concepción, se define como una política pública destinada a la reducción progresiva del déficit habitacional en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). El mismo recupera las luchas desplegadas por diversos colectivos 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.

Lineamientos del Programa de Autogestión de la Vivienda (PAV)

La ley 341 estableció bajo la órbita del IVC 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 incorporados 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. Este mandato es recogido en los lineamientos del PAV⁶.

Es el reconocimiento de destinatarios incorporados en procesos de organización colectiva la llave que permite la operatoria del PAV. 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 deben 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. Una vez seleccionadas, las organizaciones pasan a integrar el Padrón de Beneficiarios, en donde deben individualizarse los hogares considerados como prioritarios por la normativa.

⁶ 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 edificios y obras destinadas a su rehabilitación. En todos los casos, el financiamiento debe garantizarse con escritura hipotecaria a favor del IVC.

Cabe señalar que la ley sufrió desde su sanción sucesivas aclaraciones, modificaciones y ampliaciones. Asimismo, a partir del año 2008, por intermedio del acta de Directorio 2.350/2008, el IVC cambió 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 modificatorias se fijaron los criterios organizativos y de funcionamiento de la operatoria.

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.

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 (ver Figura 1). 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.

Entre 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 primeras, 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 1.251, 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 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 Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires 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 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 CABA se encuentran 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, hay organismos públicos y empresas prestadoras de servicios que intervienen directa o indirectamente en el desarrollo del PAV. 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.

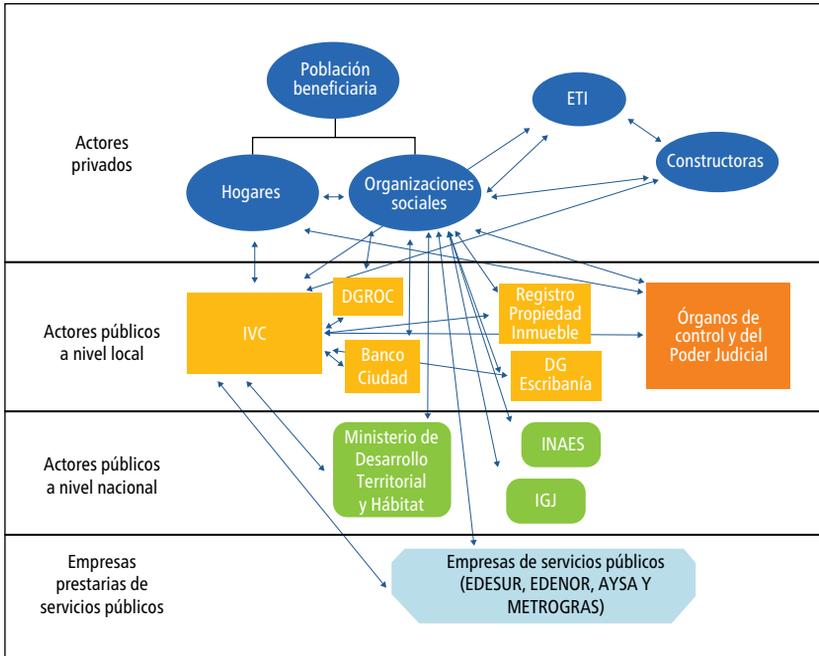
Tal y como pudimos observar, en el origen del PAV está presente la impronta colectivista que caracteriza a la operatoria. En los lineamientos de la ley 341 se promueve la participación y el compromiso de los sujetos colectivos. En ese sentido, puede considerarse al PAV como una política de carácter distributivo, dado que apunta a resolver las fallas del mercado en términos de acceso a la vivienda, pretendiendo generar una distribución más justa de los recursos. Asimismo, 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 Ciudad condujeron a una excesiva burocratización en el procedimiento administrativo de la operatoria, complejizando y socavando la participación de las organizaciones sociales, que deberían ser las verdaderas protagonistas de la política pública.

Figura 1. Diagrama de actores que intervienen en el PAV. CABA. Año 2018



Fuente: Lorences, 2021.

Los resultados del programa de autogestión para la vivienda

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. 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 (Figura 2). De hecho, en los últimos 10 años se empadronaron solamente el 22 % de las entidades que integran la totalidad del Padrón de Entidades Solicitantes de Crédito. 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.

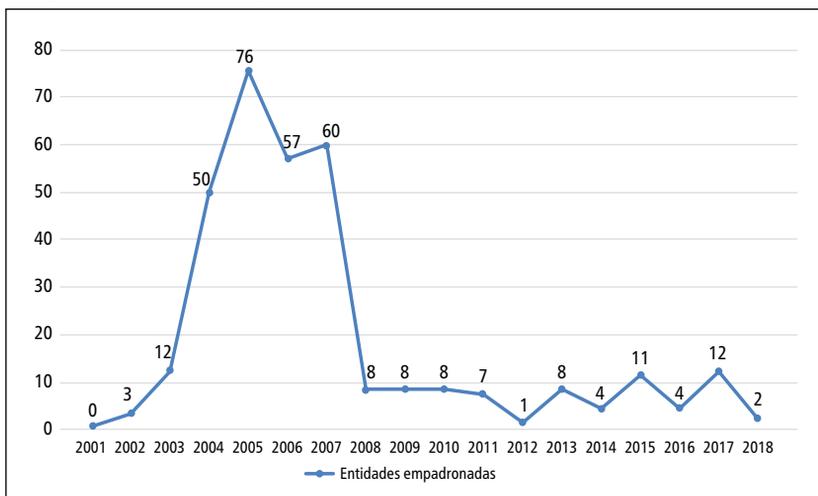
Desde la sanción de la ley 341 hasta el 31 de diciembre de 2018 se otorgaron 112 créditos para la construcción de viviendas a organizaciones colectivas que benefician a 2.421 grupos familiares. En ese sentido, solo un 34 % de las entidades empadronadas en la operatoria pudieron acceder al crédito. Es 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. Desde la llegada del PRO –el partido Propuesta Republicana⁷– a la Jefatura de Gobierno porteño, la implementación del PAV se desaceleró y prácticamente se interrumpió. Entre los años 2008-2014 y 2017-2018 no se otorgó ningún crédito. Los únicos 3 créditos del período se entregaron en 2015 y 2016.

Desde la implementación del PAV se iniciaron 70 obras, de las cuales 39 fueron finalizadas, lo que representa el 35 % del total de créditos apro-

⁷ El PRO es un partido de centro derecha identificado con las estrategias económicas por mercado.

bados 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. 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.

Figura 2. Entidades empadronadas en el PAV por año. CABA. Años 2001-2018



Fuente: Lorences, 2021

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. En concordancia con esta tendencia, el 66 % de las solucio-

nes habitacionales son efectivamente otorgadas a partir de ese mismo año. A pesar de las virtudes de su diseño, y más bien por las vicisitudes políticas que por defectos propios, es claro que los resultados no son los esperados para una política que se propone reducir el elevado déficit habitacional de la Ciudad de Buenos Aires, 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.

De este modo, en los primeros 7 años de funcionamiento del PAV (2001-2007) se otorgaron 109 créditos, lo que benefició a 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 las sucesivas gestiones del PRO han 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 Ciudad de Buenos Aires continúa siendo un problema (véase Di Virgilio y Serrati, en prensa) 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.

Actualmente, 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 decir, 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.

En términos presupuestarios, 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 gobierno porteño se refleja en las restricciones al acceso de la operatoria.

Balance final

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 escrituraran 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 organi-

zaciones. 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 redeterminación 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.

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 observado 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. Asimismo, 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. Esta paradoja no es sólo producto de los vicios del PAV, sino que se relaciona con una particular postura del Gobierno de la Ciudad. El paradigma ideológico del Ejecutivo porteño llevó al triunfo de la lógica del mercado por sobre la implementación de políticas de acceso a la vivienda social. Desde fines de 2007 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. El actual modelo de ciudad del gobierno porteño 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 (véase Di Virgilio y Brikman, 2019).

De este modo, la dualidad presente en el PAV, entre su potencial inclusivo y transformador y su realidad política actual, explica que, como resultado de las transformaciones operadas a través de las distintas gestiones de la Jefatura de Gobierno de la Ciudad, se encuentre estancado en cuanto al otorgamiento de soluciones habitacionales y cerrado en términos de acceso. La PSH sin dudas es una alternativa a las desigualdades urbanas de acceso al hábitat de los sectores de menores ingresos, pero sólo cuando los gobiernos y las condiciones políticas habilitan su desarrollo y su expansión.

Bibliografía

- Acuña, H. (2013). *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno.
- Becerril Miran, H. (2021). Marcos legales, políticas públicas y gobernanza. En UHPH. *Informe del Estado del Arte de Vivienda y Hábitat Urbano en América Latina y el Caribe*. Lima: UNIAPRAVI.
- CEPAL (2018)
- CEPAL (2022). Cómo financiar el desarrollo sostenible. Recuperación de los efectos del COVID-19 en América Latina y el Caribe. *Informe especial COVID no.13*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Clichevsky, N. (2002). *Pobreza y políticas Urbano-ambientales en Argentina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Di Virgilio, M. M. y Brikman, D. (2019). Nuevas derechas, nuevas políticas de urbanización: el modelo pro en la ciudad de Buenos Aires y el caso de Villa 15. *Oculum Ensaíos. Revista de arquitectura e urbanismo*, 16(2), 215-234.
- Di Virgilio, M. M. (2021). Participación social y gestión del hábitat: formas y tipos de participación en la experiencia de América Latina. *Post-data*, 26(1), 11-46.
- Fiszbein, A., Giovagnoli, P., y Adúriz, I. (2002). *La crisis argentina y su impacto sobre los hogares*. (Documento de Trabajo, 1/02). Oficina del Banco Mundial para Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay.
- HIC-AL/Grupo de trabajo de PSH (2017). *Utopías en construcción. Experiencias latinoamericanas de producción social del hábitat*. México: Rosa Luxemburg Stiftung/ Misereor.
- Lefebvre, H. (1968). *El derecho a la ciudad*. Ediciones Península.
- Ley N° 314. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. <http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley341.html>
- Ley N° 946. Ciudad Autónoma de Buenos Aires <http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley341.html>
- López Casado, D. (2020). La informalidad como nexos: Producción social del hábitat en ciudades latinoamericanas frente a parcelaciones ilegales en España. *ACME: An international Journal for Critical Geographies*, 19(3), 707-726.

- Lorences, A. (2021). *El Programa de Autogestión para la Vivienda y el acceso participativo a la vivienda en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2000 – 2018)*. (Tesis de maestría). Maestría en Políticas Públicas y Desarrollo, FLACSO, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Ortiz Flores, E. (2002). La producción social del hábitat ¿opción marginal o estrategia transformadora? En Ortiz Flores, E. y Zarate, L. (Comps.). *Vivitos y coleando. 40 años trabajando por el hábitat popular de América Latina*. México: UAM.
- Ortiz Flores, E. y Zárate, M. L. (Eds.) (2005). *De la marginación a la ciudadanía: 38 casos de producción y gestión social del hábitat*. Fundación Forum Universal de las Culturas.
- Producción social del hábitat (s.f.) Qué queremos [Entrada de página web] <https://www.produccionsocialhabitat.wordpress.com/propuesta/>
- Rodríguez, M. C. (2002). *Ficha relevamiento de casos*. Proyecto Producción Social del Hábitat. HIC-AL. Mimeo.
- Rodríguez, M.C. (2009). *Autogestión, políticas del hábitat y transformación social*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- 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 N° 49). Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA.
- Di Virgilio, M.M. y Rodríguez, M.C. (2013). *Producción Social del Hábitat Abordajes conceptuales, prácticas de investigación y experiencias en las principales ciudades del Cono Sur*. Buenos Aires: Café de la Ciudades.
- 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 de Maestría) Maestría en Administración Pública, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.