



## Historia y etnografía de una normativa polémica: la Ley 341 y el Programa de Autogestión para la Vivienda

Ana Gretel Thomasz\*

### RESUMEN

En este artículo describimos el proceso de construcción de la normativa que dio origen al “Programa de Autogestión para la Vivienda”, implementado en la ciudad de Buenos Aires en 2001: la Ley 341/00. Explicitamos las vinculaciones de dicha ley con tres fenómenos: la reforma del Estado, la profundización de la crisis habitacional en la ciudad de Buenos Aires y el proceso de organización de los sectores populares por reafirmar su derecho a la vivienda. Focalizamos en este último fenómeno y destacamos las tensiones observables entre el “ideal de la ley” propuesto por ciertas organizaciones sociales y la aplicación práctica de la normativa.

**PALABRAS CLAVE:** Estado, Normativa, Lucha, Organizaciones sociales, Políticas públicas.

### ABSTRACT

In this article we describe the process of construction of the regulation that originated a program called “Programa de Autogestión para la Vivienda”, applied in Buenos Aires city in 2001: the 341/00 law. We explain the links of the law with three facts: the State’s reform, the worsening of the housing crisis in Buenos Aires city, and the popular sector’s

---

\* Licenciada en Ciencias Antropológicas y Estudiante de Doctorado, Facultad de Filosofía y Letras, UBA. Becaria de CONICET. Docente de la Facultad de Filosofía Letras, UBA. Dirección electrónica: gretel2007@gmail.com.

Fecha de realización: febrero 2008. Fecha de entrega: marzo de 2008. Fecha de aprobación: diciembre de 2008.

process of organization in order to reaffirm their housing right. We focus in this third fact, and remark the tensions between the “ideal of the law” suggested by certain social organizations and its practical application.

**KEY WORDS:** State, Normative, struggle, social organizations, public policies.

## RESUMO

Em este artigo descrevemos o processo de construção da norma que origina o “Programa de Autogestión para la Vivienda” aplicado na cidade de Buenos Aires em 2001: a lei 341/00. Explicitamos as vinculações da lei com três fenômenos: a reforma do Estado, o crescimento da crise habitacional na cidade de Buenos Aires e o processo de organização dos setores populares pela defesa do direito à moradia. Aprofundamos em o último fenômeno e destacamos as tensões entre o ideal da lei proposta pelas organizações e a aplicassem da norma.

**PALAVRAS-CHAVE:** Estado, Norma, Lutta, Organizações sociais, políticas públicas.

En este trabajo describimos y analizamos, desde una perspectiva antropológica,<sup>1</sup> los orígenes y las características de un programa autogestionario de construcción de viviendas de interés social implementado en la ciudad de Buenos Aires a partir de 2001: el Programa de Autogestión para la Vivienda (PAV de aquí en adelante). Ponemos de relieve el hecho de que el PAV constituye un emergente de tres fenómenos distintos pero íntimamente conectados: la reforma del Estado, la profundización de la crisis habitacional producida en la ciudad de Buenos Aires en la década del noventa, y el proceso de movilización y organización de los sectores populares en aras de reafirmar su derecho a la ciudad en general y a la vivienda en particular. En tal sentido, partimos del supuesto de que las políticas públicas, planes y programas oficiales son producto de procesos de lucha, disputa y negociación entre las demandas y reivindicaciones de algunos sectores de la ciudadanía y el accionar de los diversos agentes que se desempeñan en el marco del Estado, así como de su complejo entrecruzamiento con la coyuntura histórico-política más amplia en que se desarrollan. De este modo, develamos y reconstituimos el intrincado y sinuoso proceso que va desde las iniciales demandas y reclamos de determinadas agrupaciones sociales por la concreción de su derecho a la vivienda, hasta su posterior condensación en una normativa —la Ley 341—,

así como las sucesivas reformulaciones, redefiniciones y re-reglamentaciones sufridas por ésta última. Mostramos cómo la cristalización —siempre parcial e incompleta— de las reivindicaciones de algunos sectores de la ciudadanía en una ley opacan u ocultan el carácter conflictivo del proceso que le dio origen. Remarcamos la diversidad y multiplicidad de actores sociales —gubernamentales y de la sociedad civil— que suelen intervenir en el diseño, la elaboración e implementación de ciertas políticas públicas, y el hecho de que las mismas no son la expresión directa de una “presunta voluntad del Estado” (Oszlack, 1991:32), sino que manifiestan posicionamientos particulares acerca del modo en el que deben resolverse determinadas cuestiones sociales. Retomando a Malinowski (1991), por una parte, y a Weber (1997), por la otra, ponemos de relieve la manera en que los contenidos y la finalidad de la ley concluyeron siendo parcialmente violentados a través del manejo del mecanismo de la reglamentación.

#### EL PROGRAMA DE AUTOGESTIÓN PARA LA VIVIENDA (PAV)

El PAV tiene como propósito instrumentar políticas de acceso a la vivienda para población de escasos recursos (Ley 341, art. 1). Constituye un programa de extensión de créditos hipotecarios para la edificación de viviendas o bien para la compra y refacción de viviendas deterioradas. Se dirige a individuos o familias que se encuentren “*en situación crítica habitacional*” y que se nucleen en organizaciones sociales mayores, tales como cooperativas, mutuales o asociaciones civiles sin fines de lucro, a los fines de recibirlos (Ley 341, art. 1).<sup>2</sup> Prioriza, entre otras cosas, la extensión de créditos a familias que se encuentren “*con sentencia judicial de desalojo*” (Ley 341, art. 6). Su implementación se encuentra a cargo del Instituto de Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires<sup>3</sup> (IVC), organismo responsable de ejecutar las políticas habitacionales en el ámbito de la urbe. Se trata de un programa que resulta innovador en, al menos, dos sentidos. En primer lugar, porque otorga créditos a agrupaciones colectivas como cooperativas de vivienda. Ciertamente, su principal innovación radica en la incorporación de organizaciones sociales como “sujeto de crédito” (Rodríguez et al., 2007:110). En segundo término, porque en virtud de su carácter autogestionario, el proceso de edificación de las viviendas no es conducido por el IVC sino por las organizaciones sociales mismas,<sup>4</sup> aunque con el financiamiento y la “supervisión” de dicho organismo. En efecto, las organizaciones deben ir asumiendo distintas y variadas responsabilidades, que comprenden desde la búsqueda de los terrenos en los que se construirán

las viviendas (o de las edificaciones a refaccionar), hasta la contratación de los profesionales que conformarán su “Equipo Técnico”.<sup>5</sup>

El PAV fue creado formalmente a través de la reglamentación de la Ley 341 en junio de 2003. Dicha ley fue aprobada por la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires en febrero de 2000 y, posteriormente, en diciembre de 2002, fue modificada por otra normativa, la Ley 964. La Ley 341 fue nuevamente reglamentada en octubre de 2006, y el PAV re-denominado como “Programa de Autogestión para el Desarrollo del Hábitat Popular”.

### EL PAV COMO EMERGENTE DE LA REFORMA DEL ESTADO

Como lo señalamos, el PAV es inseparable de tres fenómenos estrechamente conectados. En primer lugar, es inseparable de la reforma del Estado,<sup>6</sup> la reestructuración de las políticas sociales derivada del desmantelamiento del Estado de Bienestar y la liberalización de la economía. En efecto, el PAV marca una ruptura con las políticas habitacionales características del Estado de Bienestar, materializadas bajo la modalidad “obra pública” y sustentadas en criterios más paternalistas. Es decir, una ruptura con los programas de producción de viviendas popularizados como operatorias “llave en mano”, en las que el proceso de edificación era en su totalidad asumido por el Estado y en donde los “beneficiarios” o “adjudicatarios” se limitaban a “recibir” las viviendas terminadas y abonar las cuotas correspondientes, sin ningún tipo de intervención en dicho proceso.<sup>7</sup> En cambio, es un objetivo del PAV promover el compromiso activo de los sectores de la población en situación de crisis habitacional en la solución de su problemática, y fomentar su participación efectiva en el proceso de construcción de las viviendas.

A su vez, el PAV es indisociable del abandono de los criterios universalistas en materia de política social y de su progresiva sustitución por políticas marcadamente focalizadas. Según lo señalamos, se dirige a población en “*situación crítica habitacional*” y prioriza la extensión de créditos a hogares que se encuentren “*con sentencia judicial de desalojo*”. Se sustenta, por lo tanto, en una noción de “grupo vulnerable” o “grupo-problema”, noción que, como sostiene Ziccardi, ha permitido ajustar aún más los criterios de focalización de las políticas sociales “de atención a la pobreza”. Según Ziccardi, dicha noción ha redundado en “...algo así como la focalización de la focalización”, ya que apunta a seleccionar o elegir “los más pobres entre los pobres” para atenderlos prioritariamente (Ziccardi, 2002:108). Otra característica de las políticas sociales contemporáneas, identificada por

Rodríguez, es su sujeción a la capacidad de presión de los sectores populares. Como señala la autora, los ‘grupos problema’ afectados por diversas carencias sólo son atendidos en relación con su capacidad de presión. De no existir la misma, “sus necesidades no logran tematizarse como tales y permanecen invisibles” (Rodríguez, 2005:33). Tal como lo desarrollaremos luego, el PAV constituye de hecho un programa nacido al calor de la lucha popular y la presión de los sectores en situación de “emergencia habitacional”, quienes comenzaron a reivindicar con vehemencia su derecho a la vivienda en la década del noventa.

Por último, el énfasis que el PAV coloca en la participación de las organizaciones sociales en el proceso de edificación de las viviendas y en la autonomía y libertad de la que gozan para llevarlo a cabo, da cuenta de la creciente hegemonía de algunos preceptos liberales: se remarca que las organizaciones tienen la libertad de elegir las personas con quienes desean asociarse a los fines de solicitar el crédito, así como la forma asociativa que desean darse (cooperativa u otra) y a los profesionales del Equipo Técnico que las guiará. Eligen libremente la ubicación física del terreno o inmueble a adquirir y la estética de la obra a realizar, además de la modalidad a que recurrirán para edificarla. Según un coordinador del PAV, las organizaciones tienen “*la mano desatada*” para hacer lo que les plazca “*mientras que sea viable*”, “*ese es... digamos... el juego de la autogestión*”.<sup>8</sup>

## EL PAV COMO EMERGENTE DE LA CRISIS HABITACIONAL

Por otra parte, el PAV es indisociable de la profundización de la crisis habitacional producida en la ciudad de Buenos Aires en la década del noventa, la proliferación de ciertas “formas pobres” de hacer ciudad (Rodríguez, 2005), como la ocupación de tierras e inmuebles, y el incremento de la población residente en hoteles-pensión e inquilinatos.

El establecimiento en villas o terrenos ociosos, el alojamiento en inquilinatos y hoteles-pensión, y la ocupación de casas o edificios deshabitados —es decir, la toma de un inmueble “sin mediación de contrato con los dueños”—, son las distintas modalidades con que los sectores de bajos recursos enfrentan el problema del acceso a la vivienda en la ciudad (Procupez, 1999:166). Mientras que las tres primeras modalidades se observan en la ciudad de Buenos Aires desde la primera mitad del siglo XX o con anterioridad,<sup>9</sup> el fenómeno de las ocupaciones de inmuebles data de la década del ochenta.<sup>10</sup> Sin embargo, cobró mayor visibilidad en el decenio posterior, no sólo por el incremento de la población ocupante, sino

porque ese decenio marca el fin de la inacción judicial y de una actitud “tolerante” del gobierno frente al mismo, y el inicio de un ciclo expulsivo en el que se agudizan las tendencias socio-espaciales de segregación de los sectores de más bajos recursos del ámbito de la ciudad, las que se expresaron a través de la ejecución de desalojos.

Junto a los desalojos, otros factores se concatenaron a lo largo de esa década, contribuyendo a agravar marcadamente la crisis habitacional: la escasez y el alto valor inmobiliario de la tierra urbana, el desempleo y la precariedad laboral, los aumentos tarifarios de los servicios públicos (luz, agua, gas, cloacas) derivados de su privatización, la reestructuración del Fondo Nacional de la Vivienda,<sup>11</sup> la privatización del Banco Hipotecario, y la ausencia de una política de vivienda de interés social<sup>12</sup> (Tedeschi, 2003), son sólo algunos de ellos. De hecho, durante ese período, el Estado centró su accionar en la promoción del “mercado de la vivienda”.<sup>13</sup> A la par, desincentivó la construcción de viviendas para los sectores más empobrecidos (Tedeschi, 2003:467). Para dichos sectores, sólo se diseñaron e implementaron algunos instrumentos focalizados destinados a paliar situaciones de “emergencia habitacional”. En lo tocante a la ciudad de Buenos Aires específicamente, ya desde 1986 existía un programa de esa naturaleza, que brindaba alojamiento a personas o familias “sin techo” en hoteles-pensión contratados por el Estado (el programa Atención en Casos de Emergencias Individual y Familiar —PACEIF—, creado por ordenanza 41.110/86). Dicho programa fue absorbido por otro en 1997 (Programa Integrador para Personas o Grupos Familiares en Situación de Emergencia Habitacional, creado por decreto 607/97), y continuó funcionando hasta 2001 en el ámbito de la Secretaría de Desarrollo Social. Aunque, según datos publicados por dicha Secretaría, la población subsidiada afectada al mismo pasó de 1160 personas en 1999 a 8000 en 2001, el gobierno intentó interrumpir el programa en septiembre de 2001 y sustituirlo por un subsidio monetario a ser percibido por única vez (decreto 895/02). Ello motivó la reacción de la población involucrada, la que comenzó a movilizarse, denunciando al gobierno no sólo por la brusca suspensión de la asistencia social, sino además por las pésimas condiciones habitacionales e higiénicas de los hoteles-pensión en los que se les otorgaba alojamiento. Asesorados y acompañados por un conjunto de organizaciones no gubernamentales y por un organismo gubernamental —la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires— los afectados se organizan e inician acciones legales (interponen centenares de acciones de amparo). A su vez, dichos organismos presentan un documento en la Legislatura porteña en el que se detalla la vulnerabilidad de la situación de la población afectada, se exigen soluciones y la concreción del derecho a la vivienda digna.<sup>14</sup>

Como dijéramos, el PAV nació como una operatoria destinada a atender y resolver, en la medida de lo posible, situaciones de emergencia habitacional. Ciertamente, se implementó en principio en estrecha vinculación con la problemática recién referida, relativa al sistema de hoteles-pensión: los primeros grupos organizados en el marco de la Ley 341 estaban, hacia 2001, integrados en su totalidad por población alojada en hoteles-pensión y subsidiada por la Secretaría de Desarrollo Social, y las primeras “Mesas de trabajo” realizadas en el marco de la Ley 341 fueron las realizadas entre representantes o “delegados” de los hoteles y los coordinadores de la operatoria. Durante la primera etapa de implementación del programa, las reuniones entre dicha población y los coordinadores del PAV tenían lugar incluso en la Secretaría de Desarrollo Social, y no en el IVC. Como cuenta una Coordinadora del PAV: *“era gente asistida y subsidiada de años (...) lo que hacía Desarrollo Social era acompañar a la gente, porque estaba acostumbrada a trabajar con ellos. Y como era población de ellos, asistida por ellos, trabajamos un tiempo conjuntamente”*.<sup>15</sup> Así, hacia finales del 2002, se habían formado aproximadamente nueve cooperativas integradas por población residente en hoteles exclusivamente.

En síntesis, dada la coyuntura de crisis del sistema oficial de hoteles-pensión, hacia finales de 2001 y durante 2002 se da una confluencia de intereses que redundan en la puesta en práctica de la Ley 341: confluyen los intereses de los sectores populares alojados en dichos hoteles, quienes rechazan la decisión del gobierno de suspender intempestivamente la asistencia social y reemplazarla por un subsidio monetario y reivindican su derecho a la vivienda digna y definitiva (en oposición al carácter transitorio del sistema de hoteles y del subsidio 895), y los del poder ejecutivo local que, buscando una solución a dicha crisis, vislumbra a la Ley 341 como el instrumento desde donde fomentar el egreso de la población del sistema de hoteles. Paralelamente, fueron surgiendo las primeras cooperativas formadas por población residente en inmuebles tomados y por organizaciones sociales de “vivienda y hábitat”, lo que nos remite directamente al tercer fenómeno.

## EL PAV COMO EMERGENTE DEL PROCESO DE ORGANIZACIÓN DE LOS SECTORES POPULARES

Según se expresó, el PAV es asimismo producto del proceso de organización de los sectores populares para reafirmar su derecho a la ciudad en general y a la vivienda en particular. Es, por ende, fruto de la confluencia de los esfuerzos y la lucha sostenida por diversas agrupaciones sociales. Reconocemos en esta lucha dos grandes vertientes: aquella —a la que ya nos hemos referido— representada

por la movilización y organización de la población residente en hoteles-pensión, subsidiada por la Secretaría de Desarrollo Social del GCBA, y la conformada por la población residente en inmuebles ocupados. En efecto, una vez iniciado el ciclo expulsivo al que aludimos antes, se produce un interesante proceso de organización de la población ocupante. Si bien las experiencias transitadas por las organizaciones que contribuyeron a elaborar los distintos instrumentos normativos que dieron lugar a la construcción de la Ley 341 fueron múltiples, se observan algunos denominadores comunes como el progresivo desplazamiento desde una actitud de defensa y resistencia —básicamente ante los desalojos— hacia otra más activa, manifestada en el diseño de herramientas normativas y su proposición a legisladores y funcionarios (Rodríguez, 2005). Dentro de esta segunda vertiente, destacan los caminos recorridos por dos agrupaciones: el “Movimiento de Ocupantes e Inquilinos” (MOI) y la Asamblea de Desalojados de La Boca.

El MOI nació hacia 1990 a partir de las inquietudes de un grupo de profesionales comprometidos con la problemática del hábitat popular y la “necesidad de vivienda” de un conjunto de familias residentes en edificios ocupados. En efecto, las primeras cooperativas del MOI, como las cooperativas “Yatay” y “La Unión”, cuyo desarrollo fue paralelo al del movimiento, nacieron a partir de la ocupación de dos edificios situados en los barrios de Almagro y San Telmo respectivamente. El movimiento trabajó en sus orígenes impulsando la organización de los ocupantes a fin de resistir eventuales desalojos, pero también elaborando propuestas concretas que representaran la posibilidad de acceder a una vivienda definitiva. En ese sentido, y en tanto pretende diseñar líneas de acción “orientadas a elaborar programas de política habitacional en general”, y a demandar al Estado “un espacio de discusión y producción de proyectos en los cuales los propios destinatarios organizados tengan incidencia”, el movimiento se autodefine como de carácter propositivo (Procupez, 1999:167). Aunque las propuestas generadas por el MOI fueron variando de acuerdo con las características particulares de las cooperativas que iban conformándose, la autogestión —entendida como la toma de decisiones y manejo de recursos estatales por parte de las organizaciones (Procupez, 1999:167)— y la reivindicación de la propiedad colectiva, son algunos de los principios rectores de su accionar.

A modo de ilustración de las experiencias organizativas del MOI, podemos citar el caso de la cooperativa “La Unión”, formada a partir de la ocupación, hacia fines de la década del ochenta, de un edificio de propiedad del Estado Nacional situado en la calle Azopardo 920. Su experiencia culminó con la compra del edificio por la cooperativa en 1995, merced a la reivindicación y puesta en práctica

de una normativa nacional aprobada en la década del noventa, que permite la transferencia y venta de inmuebles del Estado “innecesarios” para la Nación (Ley 24.146/92). Cabe remarcar que, en ese caso, el MOI se valió de otra experiencia de “regularización dominial” —como se conoce a los procesos por medio de los cuales las cooperativas o agrupaciones logran obtener el título de propiedad del inmueble que ya se encontraban habitando—, desarrollada por otra organización del barrio con la que colaboró: la “Cooperativa San Telmo”, formada hacia 1988 por familias que ocupaban el edificio del viejo Patronato de la Infancia.<sup>16</sup> Otro camino recorrió la cooperativa Yatay, que luego de ser desalojada en 1992 del edificio de ocho pisos que ocupaba en Yatay 435, continuó con su proceso organizativo y logró adquirir un predio para la edificación de viviendas en el barrio de Barracas, aunque sin la mediación de ninguna ley ni programa oficial.<sup>17</sup>

De este modo, al promediar la década del noventa, los integrantes del MOI habían desarrollado diversas experiencias y prácticas en el campo del cooperativismo autogestionario y adquirido ciertos conocimientos que los llevaron a vislumbrar la posibilidad de elaborar un instrumento normativo, capaz de encauzar y financiar a las cooperativas autogestionarias que iban desarrollándose en su seno, a fin de extenderlo a ámbitos gubernamentales. En tal sentido, cabe destacar que hacia 1996, cuando se produjo la autonomización de la ciudad, el MOI tuvo la oportunidad de dar a conocer algunos aspectos de su aprendizaje en el ámbito de la Asamblea Estatuuyente que se reunió el mismo año con el propósito de discutir los contenidos de la nueva Constitución de la ciudad. En efecto, ciertos preceptos reivindicados por el MOI (promoción de la autogestión, solución al déficit habitacional, regularización dominial e incorporación de inmuebles ociosos) lograron plasmarse en el artículo 31 de la dicha Constitución, referido al derecho a la “vivienda digna” y el “hábitat adecuado”.

El batallar del MOI confluyó, en la segunda mitad de la década del noventa, con el de otra agrupación, la Asamblea de Desalojados de La Boca. Ciertamente, otro jalón significativo en el proceso que condujo al diseño y la aprobación de la Ley 341 se remite a la declaración del estado de Emergencia Habitacional en el barrio de La Boca, y a la definición y puesta en práctica de la operatoria 525 en 1997, en respuesta a la lucha sostenida por ciertas agrupaciones sociales locales frente al proceso de renovación urbana que estaba desplegándose en el barrio. Ese proceso, que comenzó con la realización de obras de defensa costera para controlar las inundaciones de la ribera del Riachuelo, y continuó con otras intervenciones orientadas a fomentar el turismo e incentivar las inversiones de capital privado en la zona (Herzer, 2004:169), tuvo como contracara la ejecución de desalojos

a nivel masivo en los inquilinatos y conventillos del barrio. Cabe remarcar que el desarrollo de dicho proceso de renovación urbana fue paralelo al progresivo empobrecimiento de la población local, una de cuyas manifestaciones fue la proliferación de comedores comunitarios (Herzer, 2004:170) en la zona. En ese contexto adverso, la población afectada por los desalojos comenzó a movilizarse y organizarse con el propósito de resistir su expulsión y reafirmar su derecho a residir y permanecer en el barrio, aglutinándose en la Asamblea de Desalojados de La Boca. A través de distintas acciones —cortes de tránsito en el Puente Nicolás Avellaneda, celebración de misas— emprendidas con el apoyo y la participación de otras asociaciones barriales, como el Comedor “Los Pibes” y representantes locales de la Iglesia, así como por la presión ejercida contra sectores del poder legislativo, la población en cuestión logró que el Concejo Deliberante de la ciudad declarara al barrio de La Boca en estado de “Emergencia Habitacional” y destinara un fondo presupuestario especial para las familias en riesgo de desalojo. Este proceso de “sensibilización y negociación” (Rodríguez, 2005:93) de la Asamblea con el poder legislativo continuó a lo largo de 1997, y se extendió a la esfera de la Comisión Municipal de la Vivienda (CMV), donde se entablaron conversaciones con funcionarios del Poder Ejecutivo en el marco de una “mesa de trabajo” conformada a tal fin. Como resultado, se formuló la Operatoria 525 “De créditos hipotecarios blandos para familias de escasos recursos”. La operatoria 525 estaba destinada a articular la demanda de los inquilinos con propietarios dispuestos a vender sus inmuebles, y permitía la compra directa de inquilinatos por grupos de familias organizados en forma mancomunada (Herzer et.al, 2000:43) a través de la extensión de créditos por la CMV. Sin embargo, éstos últimos se otorgaban a representantes de cada una de las familias residentes en los inquilinatos, a título individual. Por otra parte, aunque la operatoria dio lugar a “algunas operaciones puntuales de compra” (Herzer, 2004:172), las mismas no se concretaron sin conflicto, requiriendo de la continua movilización de las organizaciones, las que apelaron a distintos recursos como la realización de marchas a la CMV.

Pues bien, una vez establecida la operatoria 525, las agrupaciones comenzaron a vislumbrar otra posibilidad: la de generar una herramienta “superadora” de la operatoria 525, que reconociera la titularidad de los créditos a las organizaciones sociales mismas, y no a un representante de cada una de las familias que las componían a título individual. Es entonces, hacia 1998, cuando el batallar de la Asamblea de Desalojados de La Boca y del MOI confluyen más fuertemente: ambas agrupaciones apuntaban a que las organizaciones sociales fueran reconocidas como interlocutoras válidas y legítimas, y como “sujeto de crédito”. Comien-

zan a generarse entonces los primeros debates por una herramienta normativa que algunos llamaban “modificatoria de la 525”, a los que fueron sumándose nuevas organizaciones, y la lucha se orienta ahora en favor de la definición de una norma que diera espacio y reconociera a los procesos colectivos autogestionarios. Un hito en esa lucha lo marcó la movilización realizada por ambas organizaciones —el MOI y la Asamblea de la Boca— a comienzos de 1999 (en el mes de abril), como producto de la cual consiguieron impulsar la conformación de una “mesa de trabajo” en la Legislatura de la ciudad. Es en el contexto de esa “mesa de trabajo”, integrada por el MOI, la Asamblea de Desalojados de La Boca, la Comisión de Vivienda de la Legislatura y funcionarios del poder ejecutivo de la CMV, donde las organizaciones proponen con mayor ímpetu un proyecto de ley de autogestión, y donde se discuten sus contenidos. Hacia finales de 1999, las organizaciones lograron (movilizaciones mediante) que el tratamiento de la ley fuera incluido para las sesiones extraordinarias de febrero de 2000, momento en el que fue finalmente sancionada.

Como lo plantea Rodríguez, la Ley 341 fue así “una suerte de síntesis” de un proceso en el que participaron fundamentalmente tres actores: organizaciones sociales de base que desarrollaban trabajos vinculados al hábitat en la ciudad de Buenos Aires, legisladores con experiencia en temas de vivienda y la Comisión Municipal de la Vivienda (Rodríguez et al., 2007:110).

En suma, durante el primer gobierno que manejó la ciudad una vez producida su autonomía —controlado por radicales y frepistas— se dio un contexto relativamente favorable a los reclamos de los sectores populares nucleados en organizaciones sociales, en el que sus reivindicaciones fueron escuchadas y algunas de ellas plasmadas en normativas, lo que desde luego no se logró sin conflictos. En lo que respecta a la temática vivienda específicamente, siguiendo a Rodríguez, “desde variadas ópticas y pertenencias políticas”, la flamante Legislatura de la ciudad se esforzó por definir normas que recuperaran los preceptos del artículo 31 de la nueva Constitución de la ciudad, generar herramientas de política habitacional retomando los lineamientos de la Operatoria 525 de la CMV, e incorporar “la voz ciudadana” para distanciarse de las prácticas “del desprestigiado Concejo Deliberante” (Rodríguez et al., 2007:110) y mostrar un perfil progresista.

## DE LA SANCIÓN A LA REGLAMENTACIÓN

En agosto de 2000, un nuevo Jefe de Gobierno electo por la ciudadanía asume la dirección de la ciudad y un nuevo funcionario (ambos provenientes del

Frepaso) se hace cargo de la dirección de la CMV. El desafío que se proponen ahora las organizaciones sociales es el de lograr contribuir con el trabajo de reglamentación de la Ley 341, efectivizando la tan mentada “participación social”, y el de obtener presupuesto para su implementación. Se dan algunos pasos en ese sentido; en 2001 se conforman varias cooperativas y, a fines de ese año, cinco de ellas logran efectivizar las primeras compras de inmuebles. El máximo responsable de la CMV muestra una actitud de apertura hacia las organizaciones y ambos sectores trabajan conjuntamente en el diseño de un proyecto de reglamentación. Sin embargo, esta coyuntura favorable a las organizaciones se aborta repentinamente, debido a que el Jefe de Gobierno decide cambiar intempestivamente al funcionario que preside la CMV, sin esgrimir los motivos de su decisión. Pese a la oposición de las organizaciones y al “plan de lucha” que éstas emprenden en favor de su continuidad (que incluyó la realización de manifestaciones masivas y una toma del edificio de la Jefatura de Gobierno en marzo de 2002), así como de la crisis que se produce al interior de la CMV, dicho funcionario es reemplazado por un ingeniero que ocupaba un alto cargo en una importante empresa del sector privado. De este modo, a comienzos de 2002, se abre una etapa adversa en la que las organizaciones ven progresivamente recortada y limitada su capacidad de intervención y participación. En ese contexto de reflujó, al finalizar el año se sanciona la Ley 964, con el fin de precisar y especificar algunos contenidos generales y vagos de la Ley 341. La labor es realizada, básicamente, por las nuevas autoridades de la CMV. Finalmente, la Ley 341/964 es reglamentada por el IVC en junio de 2003 sin la participación de las organizaciones y sin miramientos por el proyecto diseñado por aquéllas. A partir de ese momento, su capacidad de contribución entra en un ciclo de franco retroceso. No obstante, su proceso de movilización continúa. Al respecto se destacan dos hechos. Primero, las reuniones mantenidas en abril y julio de 2004 en la Legislatura de la Ciudad entre las cooperativas del PAV y el entonces Presidente del IVC, organizadas por la Comisión de Vivienda de la Legislatura por presión de las primeras, las que reclamaban información acerca de la dinámica del programa. Segundo, la conformación del Espacio de Coordinación de Cooperativas Autogestionarias (ECCA) en 2005, una instancia que nuclea a múltiples cooperativas surgidas del PAV en la que se intercambia información, se organizan “planes de lucha” y se elaboran propuestas tendientes a modificar la reglamentación de la ley.

En síntesis, pese a las dificultades, hacia fines de 2005 las cooperativas se encontraban activas y movilizadas. Alrededor de 12 organizaciones se encontraban edificando viviendas en distintas zonas de la ciudad, sobre un total de aproxi-

madamente 150 conformadas. No obstante, un cambio drástico se produjo en marzo de 2006 a raíz de la destitución del Jefe de Gobierno y su reemplazo por el entonces Vicejefe de Gobierno, luego de la profunda crisis institucional provocada por las repercusiones del incendio de un local bailable de la ciudad. Nuevas autoridades asumen la dirección del IVC. A poco de hacerlo, el Jefe de Gobierno toma la determinación de intervenir al IVC, en respuesta a otra crisis institucional desatada por la toma de un conjunto de edificios de interés social, construidos por el mismo IVC en la zona sur de la ciudad. En ese contexto de crisis, las nuevas autoridades deciden, de manera unilateral, reglamentar nuevamente la Ley 341 dejando sin efecto la elaborada en 2003. Los argumentos que esbozan al respecto son la ineficiencia y el mal funcionamiento del PAV.

#### TENSIONES Y RUPTURAS ENTRE EL “IDEAL DE LA LEY” Y SU APLICACIÓN PRÁCTICA

La imposibilidad de las organizaciones de contribuir en la labor de reglamentación de la ley, y la elaboración de ésta última por las autoridades del IVC en forma unilateral, a mediados de 2003 y en 2006, se tradujo en una serie de desbalances, tensiones y abiertas rupturas entre los preceptos contenidos en la Ley 341, propugnados y abrazados por las cooperativas, y la *aplicación práctica* de dicha ley, regulada y normada por la reglamentación.

Una de esas discrepancias se vincula con el hecho de que, en la práctica, el reconocimiento de las organizaciones como sujeto de crédito es sólo parcial e incompleto, ya que si bien, según la reglamentación vigente para el período 2003-2006, el crédito se extiende y otorga a la organización social, su devolución —una vez concluida la edificación de las viviendas— recae sobre cada una de las familias u “hogares” que la integran en forma individual. Por otra parte, las exigencias impuestas por dicha reglamentación a las organizaciones (como la copiosa y detallada documentación técnico-arquitectónica que se les demanda para iniciar el proceso de edificación de las viviendas e ir concretándolo) hacen que, en la práctica, su rol en la conducción del proceso de construcción de las viviendas quede relegado en favor de los Equipos Técnicos y los profesionales que los integran. De hecho, una de las más fuertes críticas de las organizaciones a la reglamentación se centra en el excesivo burocratismo que entraña: los requerimientos que se les solicitan hacen que el camino que deben recorrer a fin de obtener el crédito y comenzar con la edificación de las viviendas se extienda por años, de suerte que múltiples organizaciones terminan disolviéndose en ese camino. En efecto, parece ha-

ber en juego algo así como un proceso de “selección natural” de las cooperativas, al que sólo sobreviven las “más aptas”. Es decir, las que cuentan con mayores recursos (económicos, sociales, culturales) para llevar adelante el proceso.<sup>18</sup> Con respecto a la extensión de los procesos burocráticos, es interesante notar que el propio presidente del IVC expresó en 2004 que el PAV ya no constituía un programa destinado a resolver la emergencia habitacional, pese a que fue diseñado con ese propósito: *“El desarrollo de esta ley ha demostrado que se requiere de un tiempo bastante importante para la puesta en marcha de cada uno de los emprendimientos por lo complejo que el mismo proceso resulta. Por consiguiente, no es una ley que pueda aplicarse para atender la emergencia habitacional”*.<sup>19</sup> Así, la suelta libertad de la que gozan las cooperativas para llevar adelante el proceso, a la que aludimos al comienzo, choca en la práctica con la fuerte intervención del Estado propugnada por la reglamentación de la ley: lejos de estar en situación de elegir, las organizaciones se encuentran terriblemente constreñidas por las exigencias que se les imponen. Como lo expresaba un miembro de un Equipo Técnico de una cooperativa de La Boca:

*“El problema fundamental es que el Estado se metió donde no tenía que meterse. Cuando hicimos la ley entendimos que iba a ser de colaboración entre el Estado y los privados, y esto es, simplemente, una excesiva reglamentación, que lo único que está tratando de hacer es que las cosas no avancen. Acá lo que ha pasado es que se ha destruido la ley, porque el espíritu de la ley no era que el Estado tuviera semejante intervención y que paralizara absolutamente todas las posibilidades de organización de la gente”*.<sup>20</sup>

Con respecto a la re-reglamentación de la Ley 341, vigente desde octubre de 2006, profundiza la tendencia “burocratizante” descripta y debilita aún más el reconocimiento de las organizaciones sociales como sujetos de crédito: uno de los cambios que introduce es que la escrituración de los terrenos o inmuebles adquiridos ya no se realiza a nombre de aquellas sino del IVC.<sup>21</sup>

Para finalizar este acápite, es interesante notar la aparente paradoja derivada del hecho de que si, por un lado, el Estado retomó y recuperó los reclamos y propuestas de las organizaciones y las plasmó en una normativa, resulta bastante claro que por otro lado concluyó manipulándolos, desnaturalizándolos y violentándolos a través del manejo del mecanismo de la “reglamentación”. Fue Malinowski quien en el célebre texto de 1926, titulado *Crimen y costumbre en la sociedad salvaje*, destacó la distancia que suele mediar entre las normas abstractas e ideales y sus aplicaciones prácticas, o entre la ley y el “uso legalizado”, así como su manipulación y quebrantamiento por parte de los individuos en el transcurso de

su vida cotidiana. Destacó también las limitaciones que la dinámica de la vida social misma suele imponer a dicha manipulación. Lo peculiar en el caso de la Ley 341 aquí analizado, es que es el Estado el que ha manipulado en forma abierta y casi sistemática una ley propuesta por los sectores populares aglutinados en organizaciones sociales, siendo éstos últimos los que aparecen como los verdaderos guardianes y custodios de la norma. Y que a pesar de que hace ya rato que “estalló el escándalo” y se hizo pública la realidad vinculada con la crisis habitacional, el Estado continúa desoyendo y violentando “*el espíritu*” de la Ley 341.

## CONCLUSIONES

Por último, quisiéramos subrayar la diversidad de actores sociales que contribuyeron a construir y poner en práctica la Ley 341, y de los mecanismos que utilizaron. Participaron *directamente* en ese proceso organizaciones sociales, legisladores y funcionarios del poder ejecutivo pertenecientes a distintas agencias estatales (la Secretaría de Desarrollo Social, el IVC). En forma *indirecta* contribuyeron también otras agencias estatales: a través de la defensa del derecho de los sectores de bajos recursos a la “vivienda digna”, y de la presión ejercida con medidas como recursos de amparo, participaron organismos como la Defensoría del Pueblo de la Ciudad y representantes del poder judicial, mientras que por medio del asesoramiento prestado a la población sin acceso a la vivienda, lo hicieron profesionales y organismos de la sociedad civil como “organizaciones no gubernamentales”. En síntesis, cumplieron un rol en la construcción de la ley los tres poderes públicos (ejecutivo, legislativo y judicial) y sectores de la sociedad civil nucleados en agrupamientos muy disímiles: cooperativas de vivienda, comedores comunitarios, “movimientos sociales” y organizaciones no gubernamentales. En cuanto a los mecanismos a los que recurrieron las organizaciones para ello, se cuentan la *lucha y movilización callejera* —manifestadas en la realización de marchas, “guardias” y “colchonazos” frente a organismos públicos (el IVC, la Secretaría de Desarrollo Social) y de tomas a esos organismos— y la “*lucha legislativa*”, la que se materializó en la presentación de reclamos, demandas y proyectos a organismos de gobierno así como en el despliegue de distintos mecanismos de presión y negociación —“mesas de trabajo”, “mesas de concertación”— con legisladores y funcionarios, organizadas en la Secretaría de Desarrollo Social, la Legislatura y el IVC.

Como lo señalamos, aunque todos esos recursos y mecanismos contribuyeron a la construcción de la ley, a poco de que ésta fuera sancionada las organiza-

ciones sociales fueron excluidas del proceso de reglamentación, y los contenidos y la finalidad misma de la norma fueron parcialmente violentados. Como ya lo señalamos también, fue Malinowski (1991) uno de los antropólogos que tempranamente puso de manifiesto el modo en que los individuos manipulan las normas y las utilizan siguiendo sus propios intereses. Claro está que Malinowski desarrolló tales reflexiones a partir de investigaciones desarrolladas “en una tribu salvaje” (Malinowski, 1991:14): es decir, en una sociedad “primitiva”, sin Estado y, según cierta tradición antropológica, organizada sobre la base del parentesco. Pero al margen de la fructífera reapropiación que la antropología política ha hecho de algunos conceptos elaborados a partir del estudio de sociedades primitivas para el análisis de sociedades con Estado y sus instituciones,<sup>22</sup> aquí nos interesa recurrir a la fecunda apropiación que la antropología hizo además de la obra de Weber.

Como lo sostuvo el autor, en las sociedades organizadas de acuerdo con los principios del Estado moderno, la dominación se ejerce en un grado no despreciable a través del manejo de la burocracia, a la vez que se funda en la obediencia a un conjunto de normas “legalmente establecidas” y “racionalmente creadas” (Weber, 1997:85). En palabras de Weber: “para la vida cotidiana, dominación es primariamente administración” (Weber, 1996:175). Como señala Martínez, las burocracias estatales son los sitios en los que dicha dominación se materializa a diario, a través de los encuentros que se producen entre los “agentes administradores de la dominación legal”, o *funcionarios*, y aquellos que desde la perspectiva de éstos últimos aparecen como *otros administrados* (Martínez, 2006:169). La autora subraya la posición jerárquica ocupada por los funcionarios en tales interacciones, así como la centralidad que los “procedimientos formales” adquieren allí, lo que redundaba en una “marcada fetichización” de éstos últimos:<sup>23</sup>

*“La aplicación de las normas no es un acto mecánico sino el producto de complejos procesos organizados sobre la base de innumerables reglas de procedimiento, previstas en distintos instrumentos normativos (códigos, reglamentaciones administrativas, acordadas judiciales, etc).” “[El] énfasis no está puesto en el cumplimiento de los objetivos últimos de las leyes, sino en la observancia estricta de los procedimientos formales: el problema no es incumplir los fines de la norma, sino desobedecer los procedimientos”* (Martínez, 2005:169).

Trasladando estos razonamientos a nuestro tema de interés, podemos sostener que la reglamentación de la ley derivó en una “fetichización de los procedimientos” (Martínez, 2005:169), en tanto complejizó su puesta en práctica, sujetándola al cumplimiento de innumerables pasos administrativos (basta recordar el testimonio antes citado en el que el Presidente del IVC expresara que la Ley 341

ya no puede atender la emergencia habitacional, “*por lo complejo que el proceso mismo resulta*”, subordinando claramente los fines de la norma a los medios o procedimientos). Podemos sostener también que, de ser las mentoras y gestoras de la ley, las organizaciones pasaron a ocupar el simple y subalterno lugar de “*otros administrados*” (Martínez, 2005:167). Sin embargo, un excesivo énfasis en la dimensión legal-racional de la dominación y en la primacía de los procedimientos no debe hacernos olvidar que, junto al sistema representado por las reglas abstractas e impersonales, suele existir el de las relaciones interpersonales (Da Matta, 1980), el que puede conducir a usos discrecionales e interesados de las normas. O, en términos de Malinowski (1991), a su manipulación. En otras palabras, la dominación del tipo legal-racional corresponde a un “tipo ideal” que, en la práctica, difícilmente pueda hallarse en estado “puro”. Examinar el papel que han jugado las relaciones interpersonales en la puesta en práctica de la Ley 341 no ha sido un objetivo de este trabajo. Sin embargo, a modo de cierre, sí podemos señalar que, mientras la “fetichización de los procedimientos” (Martínez, 2005) obstaculizó y hasta paralizó su puesta en práctica, el recurso a los vínculos personales y el desarrollo de prácticas clientelares facilitó, en *algunos* casos, su implementación efectiva.

## NOTAS

<sup>1</sup> Para la elaboración de este artículo nos basamos en la investigación que venimos desarrollando desde 2005 en el marco de la tesis doctoral en antropología, la que analiza procesos de transformación urbana desarrollados en el ámbito de la ciudad de Buenos Aires, y sus repercusiones en términos del derecho al espacio urbano y a la vivienda detentado por diversos sectores sociales. Realizamos tareas de observación participante en las obras que construyen algunas cooperativas de vivienda en el marco del PAV, asistimos a múltiples marchas y movilizaciones organizadas por esas cooperativas, y a encuentros y reuniones de las organizaciones con legisladores y autoridades del IVC. Se realizaron entrevistas a funcionarios, legisladores y coordinadores del PAV. Se recopilaron fuentes y documentos relativos a las políticas habitacionales y transcripciones taquigráficas de sesiones desarrolladas en la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires que versaron sobre la temática.

<sup>2</sup> Cabe aclarar que el PAV extiende también créditos a “destinatarios individuales” (Ley 341, art. 1). Sin embargo, en este trabajo nos referiremos a la modalidad de extensión de créditos a organizaciones colectivas, ya que allí radica la originalidad del PAV y ya que esa fue la reivindicación impulsada por las agrupaciones sociales

que lucharon por la aprobación de la Ley 341. Cabe remarcar también que la “coexistencia confusa” (Rodríguez et al., 2007:117) de ambas formas de extensión del crédito ha sido fuertemente cuestionada por las agrupaciones por considerarla un atenuante de su propio reconocimiento, en tanto organizaciones sociales, como “sujetos de crédito”.

<sup>3</sup> El Instituto de Vivienda de la Ciudad fue creado en 2003 en reemplazo de la antigua Comisión Municipal de la Vivienda y es el organismo que la continúa en términos jurídicos.

<sup>4</sup> Aunque las organizaciones conducen ese proceso, para efectivizarlo pueden optar por constituirse ellas mismas como empresas constructoras y dirigir el proceso de edificación en forma directa (con asesoramiento de un equipo técnico), subcontratar cooperativas de trabajo o pequeñas empresas para la realización de tareas específicas, o bien por contratar una constructora que realice el trabajo en su totalidad (Rodríguez et al., 2007: 112).

<sup>5</sup> Cada organización debe contratar a su “Equipo Técnico”, el que debe integrarse por profesionales del área de la construcción (arquitecto), del área social (trabajador social, sociólogo), legal (abogado) y contable (contador).

<sup>6</sup> Durante las presidencias del Dr. Menem (1989-1999) se afianzó un modelo económico orientado hacia la reducción del gasto público, la eliminación del déficit fiscal, la desregulación económica y la privatización de las empresas de servicios públicos (Svampa y Pereyra, 2003:19). Las leyes de Reforma del Estado y de Emergencia Económica (1989) fueron sólo el comienzo de una serie de medidas que contribuyeron a desarticular al Estado de Bienestar. La primera ley concedió al Poder Ejecutivo poderes de excepción para intervenir dichas empresas y privatizarlas, mientras que la de Emergencia Económica derogó el trato diferencial entre capital nacional y extranjero, habilitando al segundo a participar en los procesos de privatizaciones sin límites (Mecle Amiñana, 2002:43-44). Ambas leyes posibilitaron que las empresas públicas fueran en su totalidad privatizadas por decreto. Así, a través de los Decretos N° 666/89, 2778/90, 1591/89, se privatizaron los ferrocarriles, YPF y Aerolíneas Argentinas respectivamente. Otras medidas coherentes con el citado modelo económico fueron la Ley de Convertibilidad (1991), la Ley Nacional de Empleo (24.013/91), la Ley Federal de Educación (1993), la Ley 24.241/93 de Reforma Previsional, y en materia de política habitacional, la Ley Federal de Vivienda (24.464/95) que creó el Sistema Federal de Vivienda y alteró el funcionamiento del FONAVI.

<sup>7</sup> Al respecto, un coordinador del PAV expresaba: “...no es que mañana vas a tener la llave de tu casa y te vas a ir a vivir. Esto no es ‘llave en mano’. Además de no ser ‘llave en mano’, esto es un proceso que tiene que ver... con el fortalecimiento de este grupo de familias que conforman una organización, con su Equipo Técnico, con la habilidad o las herramientas que obtenga esa organización para elegir un Equipo Técnico, varias cosas. Hay distintas cosas.” (Entrevista abierta realizada en el IVC en enero de 2006).

<sup>8</sup> Entrevista abierta realizada en el IVC a un coordinador del PAV en enero de 2006.

<sup>9</sup> Los primeros inquilinatos aparecieron en la ciudad hacia finales del siglo XIX; las primeras villas miseria, en la década del treinta del siglo XX; y los hoteles-pensión se expandieron y masificaron en la década del sesenta.

<sup>10</sup> Las ocupaciones de inmuebles se difundieron con la reapertura democrática (1983), cuando los sectores populares lograron re-apropiarse de la urbe luego de que fueran segregados y expulsados por diversas medidas implementadas por la dictadura militar (1976-1983), como la liberación del mercado de alquileres (Ley Nacional de Locaciones Urbanas 21.342/76) y la erradicación de villas que, entre 1976 y 1978, expulsó aproximadamente 230.000 personas del ámbito de la capital (Oszlak, 1991:121-141).

<sup>11</sup> El Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) fue reestructurado mediante las Leyes 24.130/92 y 24.464/95, de creación del Sistema Federal de Vivienda. El FONAVI, creado en 1972, fue concebido como un fondo continuo para el financiamiento de la vivienda y como organismo responsable de la construcción de viviendas para los sectores de menores ingresos. Su sistema de gestión era centralizado: los recursos eran administrados por el Banco Hipotecario Nacional, mientras que la Secretaría de Vivienda evaluaba técnica y financieramente a los proyectos posteriormente ejecutados por los Institutos Provinciales de Vivienda. La federalización del organismo supuso algunos cambios drásticos, como la transferencia de sus recursos directamente a los tesoros provinciales y el cambio de partidas con destinos específicos (las que, en lugar de quedar afectadas a la construcción de viviendas, pasaron a ser de “libre disponibilidad” de dichos tesoros). Al hacerse cargo las provincias de la administración de los fondos y convertirse éstos en recursos de “libre disponibilidad”, la nación perdió su poder de fiscalización sobre los mismos y el FONAVI se convirtió en un recurso fiscal genérico, desdibujándose su tradicional función como financiador de vivienda social (Tedeschi, 2003; Rodríguez, 2005).

<sup>12</sup> Sobre este punto cabe realizar una salvedad: si bien es cierto que la Argentina nunca se caracterizó por haber desarrollado una política de vivienda de interés social de envergadura, sistemática y sostenida en el tiempo, dirigida a los sectores más empobrecidos, en el pasado sí existieron un conjunto de factores o medidas indirectas y de alternativas que, en forma mediata, redundaron en que la posibilidad de acceder a una vivienda para dichos sectores no fuera tan remota como en el contexto actual, o que al menos contribuyeron a mitigar esta problemática: el establecimiento de controles para restringir los desalojos de familias inquilinas (la primera ley en este sentido fue la Ley N° 11.156/21), el congelamiento de los alquileres, la directa suspensión de desalojos, el fomento de la acción del mercado “pero sujeto a la intervención estatal redistributiva” (Rodríguez, 2005:46), la venta de lotes en cuotas, la expansión del crédito barato a través del Banco Hipotecario Nacional —unido a la existencia de una sociedad salarial— y, desde luego, la ejecución directa de viviendas por parte del Estado a través de ciertos planes y programas —a los que por razones de espacio no podemos referirnos ni detallar aquí—, son algunas de ellas.

<sup>13</sup> Con esto queremos decir que el rol del Estado quedó reducido a facilitar el desarrollo y buen desempeño de los mercados inmobiliarios (Tedeschi, 2003:471). De hecho, el propio Estado promocionó el desarrollo de la industria de la construcción y propició la implementación de instrumentos regulatorios y sistemas financieros apropiados a la lógica de la maximización del beneficio, lo que hizo que, en la práctica, el acceso a la vivienda quedara limitado a las líneas de crédito de la banca privada, “obtenida sólo por sectores de ingreso medio, medio-alto y alto” (Tedeschi, 2003:467-471).

<sup>14</sup> El documento se titula “Por una política de vivienda respetuosa de los derechos constitucionales y los derechos humanos”, y puede consultarse en la página web <http://www.cels.org.ar>

<sup>15</sup> Entrevista abierta realizada en el IVC a una coordinadora del PAV en enero de 2006.

<sup>16</sup> Ese proceso de organización se frustró puesto que el edificio del ex Patronato de la Infancia situado en San Telmo (entre las calles Balcarce y Humberto Primo) fue desalojado violentamente en febrero de 2003.

<sup>17</sup> Por último, podemos citar también el caso de la cooperativa Perú, originada de la ocupación de un edificio del barrio de San Telmo perteneciente al poder público local, la que pudo concretar otro proceso de regularización dominial a partir del

diseño y la presentación de una propuesta a la Legislatura de la Ciudad (conocida como “Programa de Desarrollo Local de San Telmo”).

<sup>18</sup> Al respecto, es importante remarcar que la composición social de las organizaciones que se fueron formando e integrando al PAV fue variando para incorporar cada vez más a sectores de clase media. De este modo, hoy existen, junto a las cooperativas formadas por población de escasos recursos, otras integradas por profesionales y sectores de clase media que no pueden acceder a otro tipo de crédito que no sea el PAV.

<sup>19</sup> Testimonio del presidente del IVC (gestión 2002-2006) brindado el 19/4/2004 en Legislatura de la Ciudad en una reunión organizada por la Comisión de Vivienda de la Legislatura por pedido y presión de las cooperativas.

<sup>20</sup> Testimonio vertido en una reunión realizada el 19/4/2004 en la Legislatura con participación de las organizaciones y autoridades del IVC.

<sup>21</sup> Por otra parte, ninguna de las dos reglamentaciones recogió ciertas propuestas de las cooperativas, como por ejemplo la de elaborar un “banco de tierras e inmuebles” a fin de acortar el largo período de búsqueda de un terreno o edificio por el que deben atravesar las mismas. Con respecto a la propuesta, un coordinador del programa expresaba: “...*el Banco de Tierras es interesante, pero digo tampoco sería para esta Operatoria (...) esto tiene que ver con la autogestión, y la autogestión es arremangarse (...) no puede ser un problema buscar un terreno, más cuando estás asesorado por un Equipo Técnico; profesionales. Entraríamos en una Operatoria común y corriente. Porque entonces lo próximo va a ser ‘y bueno, no encuentro una hormigonera, que me la ponga el Estado’. Y terminás haciendo Obra Pública. Y la idea acá no es hacer Obra Pública*” (Entrevista abierta realizada en el IVC en enero de 2006).

<sup>22</sup> Nos referimos, por ejemplo, a la aplicación de ciertas nociones y conceptos tales como los de “reciprocidad”, “intercambio” y “relaciones de parentesco” para el análisis del funcionamiento de las relaciones políticas en las sociedades occidentales: más exactamente, de fenómenos como el clientelismo, el padrinazgo y el patronazgo. Para algunos estudios sobre la temática, ver la compilación de Banton (1980) y el trabajo de Gouldner (1977).

<sup>23</sup> Aunque Martínez elabora estas reflexiones a partir de una investigación realizada en una burocracia de tipo penal (la justicia penal de la provincia de Buenos Aires), aquí las hacemos extensivas a las que se desarrollan en un organismo público de carácter ejecutivo de la ciudad de Buenos Aires, como lo es el IVC.

## BIBLIOGRAFÍA

Banton, M. (Comp.). (1980). *Antropología social de las sociedades complejas*. Madrid: Alianza.

Da Matta, R. (1980). *Carnavais, malandros e herois*. Rio de Janeiro: Zahar.

Gouldner, A. (1977). The Norm of Reciprocity: A Preliminary Statement. En S. Schmidt, L. Guatsi, C. Lande, J. Scott (Comps.), *Friends, followers and factions. A Reader in Political Clientelism* (pp. 28-43). California: University of California Press.

Herzer, H. (2004). Riesgo y renovación: el papel de las organizaciones sociales. En B. Cuenya, C. Fidel, H. Herzer (Coords.), *Fragmentos sociales. Problemas urbanos de la Argentina* (pp. 169-187). Buenos Aires: Siglo XXI.

Herzer, H., Di Virgilio, M., Lanzetta, M., Redondo, A y Rodríguez, M. C (2000). Características de la población de un barrio en proceso de renovación: luces y sombras. En M. Di Loreto, A. Rofman (Comps.) *Seminario Taller Internacional Plan de Revitalización de la Zona Sur: Un Proceso en marcha. Ponencias, Debates y Talleres. 24 y 25 de septiembre de 1999*. (41-59). Buenos Aires: Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Regional, Gobierno de la ciudad de Buenos Aires.

Malinowski, B. (1991). *Crimen y costumbre en la sociedad salvaje*. Barcelona: Ariel.

Martínez, M. J. (2005). Viaje a los territorios de las burocracias judiciales. Cosmovisiones jerárquicas y apropiación de los espacios tribunalicios. En S. Tiscornia, M. V. Pita (Eds.), *Derechos Humanos, tribunales y policías en Argentina y Brasil. Estudios de antropología jurídica* (pp. 167-183). Buenos Aires: Editorial Antropofagia.

Oszlack, O. (1991). *Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al Espacio Urbano*. Buenos Aires: Cedes Humanitas.

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

Rodríguez, M. C., Di Virgilio, M. M., Procupez, V., Vio, M., Ostuni, F., Mendoza, M. y Morales, B. (2007). *Políticas del hábitat, desigualdad y segregación socioespacial en el área metropolitana de Buenos Aires*. Buenos Aires: Área de Estudios Urbanos, Instituto Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

Procupez, V. (1999). Ladrillo por ladrillo: ¿un grupo cooperativo como campo de investigación? En G. Althabe, F. Schuster (Comps.), *Antropología del Presente* (pp. 165-180). Buenos Aires: Edicial.

Svampa, M. y Pereyra, S. (2003). *Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras*. Buenos Aires: Biblos.

Tedeschi, S. (2003). Derecho a la vivienda. La ausencia de una estrategia de vivienda social. En *Derechos humanos en la Argentina. Informe Anual 2002-2003, Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS)* (pp. 467-493). Buenos Aires: Siglo XXI.

Weber, M. (1996). *Economía y Sociedad*. México: FCE.

Weber, M. (1997). *El político y el científico*. Barcelona: Altaya.

Ziccardi, A. (2002). Las ciudades y la cuestión social. En A. Ziccardi (Comp.), *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina* (pp. 85-126). Buenos Aires: CLACSO.