

ISSN 1666-4884

Características del cooperativismo de
vivienda en la Ciudad de Buenos Aires
en el período 2001-2008

Tomás Raspall

DOCUMENTO 70

AUTORIDADES

DECANO

Alberto Edgardo Barbieri

VICEDECANO

Luis Perez Van Morlegan

SECRETARIO DE

INVESTIGACIÓN Y DOCTORADO

Eduardo Scarano

DIRECTORA DEL INSTITUTO DE

INVESTIGACIONES ADMINISTRATIVAS CONTABLES Y MATEMÁTICAS

SECCIÓN ADMINISTRACIÓN

María Teresa Casparri

DIRECTORA DEL CENTRO DE

ESTUDIOS DE SOCIOLOGÍA DEL TRABAJO

Mirta Vuotto

Características del cooperativismo de vivienda en la Ciudad de Buenos Aires en el período 2001-2008¹

Tomás Raspall²

Resumen

En el marco de la crisis que atravesó el país durante el año 2001 se vieron incentivadas diversas experiencias asociativas, como asambleas barriales, movimientos sociales, fábricas recuperadas y colectivos culturales, entre otros (Svampa, 2005). En este contexto, la Ley 341, sancionada en el año 2000 creó en el ámbito del Instituto de Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires (IVC) el Programa para la Autogestión para la Vivienda (PAV), a fin de instrumentar políticas de acceso a la vivienda para uso exclusivo y permanente de hogares de escasos recursos en situación crítica habitacional, asumidos como destinatarios individuales o incorporadas en procesos de organización colectiva a través de cooperativas, mutuales o asociaciones civiles sin fines de lucro, mediante subsidios o créditos con garantía hipotecaria.

El texto indaga sobre las formas que adoptó el cooperativismo de vivienda en la Ciudad de Buenos Aires durante el período 2001-2008, dando cuenta por una parte de las modalidades asociativas que se generaron por fuera del PAV y por otra, de las estrategias asumidas por las

¹ Artículo basado en la ponencia "Características del cooperativismo de vivienda en la Ciudad de Buenos Aires en el período 2001-2008, ¿Hay vida después del PAV?. Ponencia presentada en el Pre-encuentro de Investigadores Latinoamericanos en Cooperativismo de la Alianza Cooperativa Internacional. Facultad de Ciencias Económicas Universidad de Buenos Aires. 25 y 26 de noviembre de 2009.

² Licenciado en Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

cooperativas desde el año 2005, ante el desfinanciamiento y la suspensión de la operatoria. Para la realización del trabajo se utilizó material de entrevistas realizadas a miembros de cooperativas inscriptas en el PAV cuyas obras no comenzaron o se encuentran paralizadas, y a cooperativas de segundo o tercer grado; a referentes de organizaciones sociales como el Movimiento de Ocupantes e Inquilinos (MOI) cuya trayectoria en la lucha por el derecho a la vivienda se inicia antes de la sanción de la ley 341; y a funcionarios del IVC.

Introducción

Las jornadas de protesta y lucha de diciembre de 2001 fueron el resultado del trabajo territorial que numerosas organizaciones venían desarrollando en distintas barriadas populares como respuesta a las políticas económicas y sociales de corte neoliberal que comenzaron a aplicarse en Argentina a partir del año 1976 y se profundizaron en la década del 90. En el año 2001 todos los indicadores expresaban el gravísimo empobrecimiento de la población argentina. En el área metropolitana de Buenos Aires, la tasa de pobreza alcanzaba el 32.7%, mientras que la de indigencia se encontraba en el 10.3%. El agravamiento de las condiciones socioeconómicas en los dos años siguientes se reflejó en una tasa de pobreza que alcanzaba al 51.7% de los habitantes del área metropolitana, al tiempo que el 25.2% de ellos se situaba por debajo de la línea de indigencia.

La situación habitacional en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires, pese a los permanentes esfuerzos por expulsar a la población más pobre fuera de sus límites políticos, reflejaba la dramática situación social del país. Para paliar esa problemática, se sancionó en la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires la Ley 341, fruto de reivindicaciones y aprendizajes acumulados por distintos actores colectivos que venían luchando por el derecho a la ciudad. Se trataba de una ley, que aún con sus limitaciones, presentaba rasgos realmente novedosos y superadores de los programas vigentes al reconocer a las organizaciones sociales como sujetos de crédito y priorizar a los sujetos asociados en organizaciones frente a los postulantes individuales como beneficiarios de los mismos.

Sin embargo, tal como se indicará en este trabajo, desde el momento de su implementación el “ideal de la ley” mostró permanentes tensiones con sus sucesivas reglamentaciones, y la resolución tomó direcciones cada vez más alejadas de las reivindicaciones de las organizaciones.

Concomitantemente, el progresivo desfinanciamiento de la operatoria interpuso límites difícilmente sorteables para el desarrollo de las prácticas autogestionarias, dando por resultado el fracaso del programa como herramienta concebida para solucionar la emergencia habitacional.

Situación del hábitat popular en la Ciudad de Buenos Aires: dimensiones cuantitativas y cualitativas

La situación habitacional de los sectores populares de la ciudad es un reflejo de su situación socio-económica. La exclusión de una amplia proporción de la población del mercado de trabajo, obligó a quienes se vieron afectados a generar un vasto y rico repertorio de estrategias de supervivencia, sustentadas en su mayor parte en el trabajo informal. Este proceso produjo profundas transformaciones: en la base de la pirámide social, donde antes podía identificarse a una clase trabajadora de perfiles relativamente bien definidos, convive un crisol de individuos que hacen del campo popular un terreno notoriamente heterogéneo. Igualmente heterogénea es por tanto la problemática habitacional de la ciudad, compuesta por una pluralidad de tipos de hábitat popular. Para brindar un panorama sobre sus expresiones más deficitarias, podemos precisar algunas cifras que dan una idea del aspecto cuantitativo del problema: en el año 2001, las villas de la ciudad, en constante y exponencial crecimiento desde la recuperación de la democracia, albergaban a 110.387 personas. Al mismo tiempo, 55.799 personas vivían en inquilinatos y 37.601 en hoteles-pensión. No existen fuentes estadísticas fehacientes sobre el número de ocupantes irregulares de edificios públicos y privados en la ciudad para el año 2001, pero se sabe que en 1991 este incluía a 150.000 personas. En términos cualitativos se deben mencionar las consecuencias sociales vinculadas a la segregación socioespacial y al aislamiento social de los pobres urbanos (Kaztman, 2001). Estas dimensiones comenzaron a tomar relevancia a partir de las políticas urbanas implantadas por la última dictadura, que en línea con la idea del entonces intendente Osvaldo Cacciatore de "merecer a Buenos Aires", buscaron y en buena medida consiguieron expulsar a las capas más pobres de la población afuera de la Avenida General Paz (Oszlak, 1991). Estas políticas, en combinación con medidas económicas profundamente regresivas y con el desguace del Estado, causaron efectos drásticamente disruptivos en una sociedad en que los espacios compartidos, como las escuelas y los barrios, se erguían como puentes que facilitaban integración entre las clases medias y los sectores populares (Svampa, 2001)

Cooperativismo

“Frente a un problema tan grave, la cooperación no pretende por supuesto aportar una solución total e inmediata, pero ofrece un sistema humano y racional, de amplios alcances educativos y sociales y de probado éxito en nuestro país y en el extranjero”
(Kaplan de Drimer, 1961: 23)

La cooperación constituye un instrumento potencialmente muy importante para el acceso a una vivienda digna. Sin embargo, distintas experiencias indican que sólo un espectro bastante reducido de la sociedad podría hacer uso de esta herramienta sin apoyo estatal. De hecho, en su versión clásica constituye una alternativa al alcance casi exclusivamente de las clases medias, y medias altas no propietarias. Estos son los únicos sectores que por un lado reúnen condiciones de ingreso para poder construir a través de cooperativas de vivienda por fuera de los programas públicos, y que al mismo tiempo pueden tener necesidad e interés en hacerlo³. Los grupos sociales de mayor poder adquisitivo poseen los recursos económicos para acceder a una vivienda a través del mercado inmobiliario, por compra directa o recurriendo a un crédito hipotecario. No tienen por lo tanto incentivos para afrontar el laborioso proceso que toda gestión cooperativa involucra. En cambio para los sectores empobrecidos, sin oportunidades ni garantías para acceder a un crédito privado, el cooperativismo no se presenta en el espectro de posibilidades para una solución a sus problemas habitacionales. En el caso de la ciudad de Buenos Aires, donde el suelo urbano tiene valores que escapan a las posibilidades económicas de grandes franjas de la población, las dificultades de este tipo de organizaciones para anclarse en el territorio son notablemente mayores. Sin embargo, a través de políticas públicas específicas, subsidios y créditos blandos puede fomentarse la asociación y transformarse en un medio al alcance de los sectores populares para la solución de su situación de vivienda. Como afirma Kaplan de Drimer (1961), es un medio que reporta ventajas tanto para el Estado como para los individuos que entablan experiencias cooperativas. Para los sujetos asociados, puede transformarse en un proceso formativo y educativo, en el que pueden descubrir las potencialidades de la cooperación para la solución de un conjunto mayor de problemas que los afectan en su vida

³ Entrevista al presidente de UNICOOP (Unión de Cooperativas de Vivienda).

cotidiana. Para el Estado, puede constituir un mecanismo para ahorrar recursos en la construcción de viviendas. Quienes abordan esta problemática desde la perspectiva de la Producción Social del Hábitat, destacan la capacidad autoprodutora del espacio urbano de los sectores populares (Rodríguez et al., 2007), y brindan una clave entender uno de los límites que afectan a las políticas públicas que pretenden avanzar en esa dirección: para los sectores dirigentes resulta siempre más tentadora la firma de contratos con grandes empresas para la construcción de viviendas sociales, que la transferencia de recursos a organizaciones del tercer sector que contratan mano de obra a pequeños contratistas o a cooperativas de trabajo.

En este sentido, un relevamiento de los programas de vivienda del Gobierno de la Ciudad en 2005 arroja como resultado que el 50% de ellos contemplaba alguna instancia de participación para las organizaciones sociales, generalmente reducida a la presentación de la demanda, la canalización del ahorro o bien para construir una interlocución mediadora (Rodríguez et al., 2007). Sólo el Programa de Autogestión para la vivienda, diseñado para cumplimentar con lo dispuesto por la Ley 341, permite a las organizaciones administrar los recursos facilitados por un crédito del Instituto de Vivienda de la Ciudad (IVC – antes Comisión Municipal de la Vivienda), asumiendo de esta forma un rol protagónico en el proceso de construcción.

La Ley 341

La ley 341 sancionada en febrero de 2000 por la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, tiene por finalidad encontrar una solución a los problemas de vivienda de las familias de escasos recursos en situación de emergencia habitacional. En su artículo primero establece que “El Poder Ejecutivo, a través de la Comisión Municipal de la Vivienda, instrumentará políticas de acceso a vivienda para uso exclusivo y permanente de hogares de escasos recursos en situación crítica habitacional, asumidos como destinatarios individuales o incorporadas en procesos de organización colectiva verificables, a través de cooperativas, mutuales o asociaciones civiles sin fines de lucro, mediante subsidios o créditos con garantía hipotecaria” (Ley 341, art. 1). Esta ley, que presenta rasgos verdaderamente novedosos, debe ser entendida en el contexto de su surgimiento.

Ana Gretel Thomasz (2008) concibe la sanción de la Ley 341 como emergente de tres fenómenos distintos pero interrelacionados: “la reforma del Estado, la profundización de la crisis habitacional 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” (Thomasz, 2008). En cuanto al primer fenómeno, basta decir que se trata de una política pública marcadamente focalizada, dirigida exclusivamente a aquellas familias en situación “crítica” habitacional, característica de las modalidades de intervención estatal imperantes en la década de 1990 y que en la Argentina significaron el repliegue de la matriz de derechos universales.

Con relación al segundo fenómeno es importante destacar que a partir de la década del 80 los sectores populares, que durante el proceso militar habían sido expulsados por varias vías de la ciudad, comienzan a presionar por hacer valer su derecho a la ciudad. “En el contexto de tolerancia política favorecido por la apertura democrática, al tiempo que se van manifestando los efectos de las políticas de ajuste, los sectores populares pueden y necesitan avanzar sobre la ciudad” (Rodríguez, 2005: 65). Las ocupaciones de edificios y el repoblamiento de las villas, son algunas de las manifestaciones de ese ciclo. Sin embargo, las ventajas para la supervivencia que ofrece la ciudad a quienes se instalan en sus intersticios, no pueden contrarrestar las fuertes tendencias excluyentes del mercado de trabajo.

Las “formas pobres de hacer ciudad” (Rodríguez, 2005) se multiplican en el marco de una creciente exclusión social. En la ciudad de Buenos Aires las políticas públicas de los años 90 fueron cuantitativamente insuficientes y cualitativamente ineficientes. Básicamente se limitaron a ofrecer a las familias en situación crítica habitacional piezas en hoteles y pensiones. Por su parte, el sistema oficial de hoteles-pensión entró en crisis en el año 2001 y la presión del grupo de los beneficiarios del programa por una solución definitiva, confluyó con la lucha de otros sectores que también buscaban una respuesta a su situación.

El tercer fenómeno relevante para entender el surgimiento y las modificaciones de la Ley 341 es la lucha de estos grupos por mantenerse en la ciudad. Al respecto Thomasz destaca particularmente el trabajo de dos organizaciones que durante la segunda mitad de la década del 90 venían avanzando separadamente en materia habitacional: la Asamblea de Desalojados de La Boca y el Movimiento de Ocupantes e Inquilinos (MOI). Luego de una importante movilización conjunta, se logró conformar una 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. Las organizaciones propusieron un proyecto de ley de autogestión y discutieron sus contenidos.

En cuanto a los actores principales del proceso que finalizó con la sanción de la ley, “se trató de una suerte de síntesis de un proceso en el

que participaron fundamentalmente organizaciones de base que desarrollan trabajos vinculados con el hábitat en la ciudad de Buenos Aires, legisladores con experiencia en temas de vivienda y la Comisión Municipal de Vivienda (hoy IVC), brazo ejecutor de la política habitacional del GCBA” (Rodríguez et al., 2007: 72-73).

Doble tensión: económica y normativa

La operatoria se vio sometida desde el momento de su sanción a múltiples tensiones que fueron opacando su brillo original. Por un lado, la financiación del Programa estuvo por debajo de las necesidades de la población en emergencia habitacional y de las necesidades que iba generando el programa por su propia dinámica entre sus distintas fases. El presupuesto destinado al PAV, aún durante sus años de mayor dinamismo, siempre se caracterizó por un desfase entre los fondos destinados a la compra de terrenos y los destinados a la construcción. Mientras que el programa contó con financiamiento se priorizó la primera acción, sin reservar recursos para dar inicio a las obras. Con la decreciente asignación presupuestaria se frenó la compra de nuevas propiedades y por lo tanto esa tendencia comenzó por fuerza a revertirse levemente. Así puede comprenderse en buena medida el escenario actual, ya que habiendo transcurrido 8 años de la sanción de la ley, solamente 11 de las 110 cooperativas que pudieron comprar un terreno, lograron terminar sus obras. Cabe aclarar que 8 de ellas las finalizaron en el año 2009.

Por otro lado, la reglamentación y la puesta a punto de la ley, fue objeto de conflictos, luchas y reivindicaciones por parte de las organizaciones cooperativas. Desde su sanción, tres reglamentaciones diferentes dispusieron cómo se llevaría adelante el programa. Cada una de ellas puede interpretarse como el resultado de la relación de fuerzas entre los diferentes actores involucrados en el ámbito de una burocracia que es al mismo tiempo un actor más y de la arena de conflicto político donde se resuelven las tomas de posiciones por parte del Estado (Oszlak, 1984).

La primera reglamentación de la Ley 341 fue producto de un trabajo conjunto entre las autoridades de la CMV y las organizaciones cooperativas, en un verdadero ejercicio de participación que buscaba garantizar el espíritu de la normativa. La autogestión cuyo eje nodal es la toma de decisiones en el control del proceso productivo como en la participación en la definición de políticas- implica la participación activa de la población colectivamente organizada en todas las etapas del proceso de producción habitacional, sostenido por un hilo conductor central que es el desarrollo organizacional de base (Rodríguez, 2004).

Sin embargo, progresivamente, las sucesivas gestiones con sus distintos lineamientos políticos introdujeron nuevas reglamentaciones, que de alguna manera hacen pensar en un cambio en la relación de fuerzas. La primera de ellas se produce a fines del año 2002 con la sanción de la Ley 964, modificatoria de la Ley 341, y su reglamentación a principios de 2003 en la que no participaron las organizaciones cooperativas ni se resguardaron sus principios. El segundo quiebre se produjo en el año 2006, cuando tras una crisis institucional que sacudió al Gobierno de la Ciudad, se reemplazaron las autoridades del IVC, y poco después el instituto fue intervenido tras la ocupación de viviendas construidas por el organismo en la zona sur de la ciudad. En ese contexto se decide de manera unilateral por parte del ejecutivo la tercera reglamentación de la ley.

Cada una de las nuevas modificaciones fue alejando la aplicación práctica del ideal de la ley. El principio primordial de la normativa, que reconoce a las organizaciones sociales como sujetos legítimos de crédito, se encontró permanentemente tensionado debido al requerimiento de la devolución individual del mismo. No está contemplada la propiedad colectiva. Por otro lado, la complejidad de la operatoria, afectada por trabas burocráticas y requerimientos específicos, impide en muchos casos a los propios asociados de la cooperativa llevar adelante los trámites ante el IVC, delegando esa responsabilidad en los Equipos Técnicos Interdisciplinarios. La prolongación de los plazos llevó a muchas organizaciones a abandonar la estrategia cooperativa que habían emprendido. Esta tendencia encuentra tal vez su manifestación más elocuente en la imposición, tras la última reglamentación en 2006, de escrituración de los terrenos no a título de la cooperativa con hipoteca a favor del IVC, sino a nombre del IVC, afectado al proyecto de tal o cual cooperativa. Aunque en apariencia no resulte un cambio significativo, esto conlleva graves consecuencias ya que “corta la autogestión”⁴. Al no ser la cooperativa propietaria del terreno, la organización se encuentra imposibilitada de gestionar subsidios, de la aprobación de planos o de avanzar por sus medios, quedando subordinada a la buena voluntad del

⁴ Entrevista a una cooperativista, miembro de la Comisión de Evaluación, Control y Seguimiento de la Ley 341 (CCES). Octubre de 2009. La CCES en la que participan las organizaciones en calidad de observadoras tiene como objeto controlar la debida ejecución de la Ley 341. Si bien en su artículo décimo la ley 341 dispone la creación de esta comisión, ésta recién fue instaurada hacia fines del año 2006, resultado de una gran movilización convocada por el Espacio de Coordinación de Cooperativas Autogestionarias, en reclamo por el desfinanciamiento de la operatoria, y actualmente se encuentra prácticamente disuelta.

IVC para movilizar los trámites correspondientes. Todos estos factores tienen como correlato la evidente ineficiencia de esta operatoria para afrontar la grave crisis habitacional de la ciudad, objetivo para la que fue diseñada.

Consecuencias del Programa de Autogestión para la Vivienda (PAV)

La sanción de la Ley 341 y la creación del PAV dentro de la Comisión Municipal de la Vivienda (hoy IVC), actuó como una usina para la conformación de cooperativas. Ahora bien, desde la óptica del cooperativismo más tradicional cabe preguntarse ¿Cuáles son las características de estas organizaciones? ¿En qué medida se respetan los principios básicos del cooperativismo?

Es importante aclarar que la norma, a nueve años de su sanción y no obstante la burocratización que la afectó, fue diseñada como una medida en respuesta a la grave crisis habitacional de la ciudad. De hecho las primeras cooperativas conformadas estaban compuestas por población de los hoteles-pensiones subsidiados por el Gobierno de la Ciudad (Thomasz, 2008). Por ello, las organizaciones inscriptas están en su mayor parte compuestas por familias con problemas habitacionales y con dificultades para acceder a una vivienda y no cuentan con experiencia cooperativa. De hecho, como se ha sostenido, “a partir de la crisis de 2001, la Ley 341 y sus programas operativos fueron apropiados por un amplio espectro de organizaciones, movimientos, partidos políticos y cientos de familias ocupantes e inquilinas, a pesar de limitaciones burocráticas, ahogos financieros y del incremento sostenido del precio del suelo que actualmente la pone en crisis” (Rodríguez, 2009).

En un análisis sobre la Ley 341 Verón y Acha (2006) realizan una descripción que logra dar cuenta de la heterogénea constelación de organizaciones que componen el universo del PAV: “A partir de la implementación del PAV se conforman nuevas organizaciones, otras se constituyen en cooperativas, otras tantas se traspasan de programa, entre infinidad de situaciones, ampliando el número de cooperativas de vivienda en la Ciudad de Buenos Aires”. Entre ellas existen cooperativas conformadas en el marco de Asambleas Barriales, iglesias, comedores y diversos tipos de organizaciones mientras que otras se conformaron porque algún vecino que se acercó al IVC para informarse sobre los programas de vivienda y tomó conocimiento del PAV, reunió a otros vecinos en similar situación y organizó una cooperativa. Al mismo tiempo existen cooperativas que surgen de experiencias de desalojo y a raíz de la recepción de una nota de desalojo, se asesoran con abogados y otras

organizaciones, tomando conocimiento del PAV y, conformando luego una cooperativa (Veron y Acha, 2006). Para comprender la naturaleza de este conjunto heterogéneo de organizaciones, es necesario ampliar la clasificación binaria propuesta por Veron y Acha (2006), y ubicar a las cooperativas inscriptas en el PAV dentro de tres grandes categorías: aquellas que surgen de organizaciones que centran su trabajo en el hábitat y la vivienda y que participaron en la sanción de la Ley 341, las conformadas en el seno de organizaciones sociales y políticas que a raíz de la sanción de la normativa decidieron conformar cooperativas para dar respuesta al problema habitacional de sus militantes, y familias que formaron cooperativas como mecanismo para acceder a un plan de vivienda. Del conjunto de organizaciones, solamente las incluidas en la primera categoría y algunas de las nucleadas en la segunda tenían experiencia y conocimiento sobre las prácticas cooperativas. El resto se ajustó al programa, y ello quizá pueda explicar que al cerrarse el mismo numerosas cooperativas quedaron congeladas y otras tantas se disolvieron de hecho tras la dispersión de sus miembros. Para las cooperativas aisladas, sin una organización detrás, resulta muy difícil consolidarse, desarrollar la confianza en sus propios recursos para encontrar una solución a sus problemas habitacionales y mantener la cohesión de sus miembros luego de largos años en donde los avances fueron magros en el mejor de los casos. Es por ello que desde el Movimiento de Ocupantes e Inquilinos reclaman el dictado de talleres de formación más completos, que contribuyan efectivamente a la consolidación de las organizaciones como sujetos colectivos que participen activamente en el proceso de autogestión de su vivienda, fomentando al mismo tiempo su permanencia una vez finalizado el proceso constructivo.

Los cambios a partir del año 2005

En octubre de 2005 el gobierno de la Ciudad decide unilateralmente el cierre del Programa de Autogestión para la Vivienda impidiendo la presentación de nuevos proyectos y la compra de nuevos terrenos. Quedarían dentro de la operatoria sólo aquellas cooperativas que a esa fecha se encontraban ya inscriptas por Mesa de Entradas del IVC y sólo se procedería a la adquisición de terrenos cuyas complejas operaciones de compra-venta se encontrasen en estado avanzado⁵. En esa situación se encontraban los inmuebles presentados por 25 cooperativas. De ellas, 12 lograron concretar la transferencia de dominio antes de octubre de 2006,

⁵ Para conocer en profundidad las características de la operatoria, véase Rodríguez, M. et al. 2007.

momento a partir del cual comenzó a implementarse la última reglamentación. Es importante hacer este señalamiento, ya que la nueva normativa disponía que los terrenos se escrituraran a nombre del IVC, afectados al proyecto de la cooperativa, con los consiguientes problemas antes mencionados en lo relativo a la autogestión.

La situación presente, es el resultado de la política contradictoria que viene desarrollando la gestión que asumió el gobierno de la ciudad hacia fines de 2007, al tiempo que afirmaba que no se comprarían nuevos terrenos hasta que no se concluyeran las obras sobre los ya adquiridos, no se incluía la partida para la operatoria de la ley 341 en el presupuesto presentado ante la legislatura. Finalmente como producto de la presión de las organizaciones inscriptas, se sancionó una partida de 76.314.491 pesos que se subejecutó y se dirigió mayoritariamente al otorgamiento de créditos individuales. Aún así, el presupuesto sirvió para que 26 obras pudieran avanzar durante el año. A raíz del radical recorte presupuestario realizado en 2009 al IVC en el mes de marzo, se obligó a reasignar el grueso de sus partidas al pago de los salarios y a solventar los gastos mínimos de funcionamiento del organismo, quedando la financiación del programa interrumpida (Página 12, 20.03.2009).

Así planteado el escenario, numerosas cooperativas se encuentran ante la realidad de contar con un terreno escriturado a su nombre sin tener la posibilidad de construir en él. ¿Qué alternativas tienen las organizaciones para salir adelante?

Para aquellas trece organizaciones cuyos terrenos permanecen a título del IVC afectados a su proyecto constructivo, existen importantes obstáculos que les impiden avanzar de manera autogestionaria. El resto de las cooperativas tampoco tiene un panorama mucho más alentador y fundamentalmente se le presentan tres alternativas:

a) *Créditos personales*: Los miembros de las cooperativas pueden solicitar préstamos personales ante distintas entidades. Las limitaciones de esta opción son evidentes si se toma en consideración el carácter focalizado del programa. Sin garantías y muchas veces sin salarios en blanco, los montos ofrecidos son bajos y con altos intereses. Por otra parte, la mayoría de los beneficiarios son personas de muy bajos ingresos que tienen serias dificultades para sumar a sus costos cotidianos el valor de una cuota por un crédito individual. Aún así, existen algunos casos en los que se realizó este tipo de operaciones⁶.

⁶ Los miembros de la cooperativa El Caracol, contrajeron créditos personales para afrontar los costos de demolición del terreno que habían comprado.

b) *Subsidios de otros organismos públicos*: En determinados periodos, el Ministerio de Desarrollo Social del Gobierno de la Ciudad ofreció subsidios para la compra de materiales a cooperativas del PAV, ampliando el alcance de un programa que funcionaba para la población de las villas de la ciudad. Actualmente esta operatoria no se encuentra en funcionamiento.

c) *Plan Federal*: Las tratativas con el gobierno nacional para obtener financiamiento para todas las cooperativas que contaban con terreno pero no habían comenzado las obras, se iniciaron en 2004, aunque nunca prosperaron debido al cambio de gestión y las tensas relaciones entre el gobierno nacional y el gobierno de la ciudad. Finalmente, como producto de distintas negociaciones 24 cooperativas del PAV, las únicas que reunían toda la documentación y cumplían con las condiciones exigidas, pudieron incorporarse al Plan Federal y obtener así financiamiento por fuera del presupuesto que la ciudad destina a vivienda social. Por el momento no existen posibilidades para las cooperativas que quedaron fuera de ser incluidas en el Plan Federal en un futuro próximo.

Es evidente que el actual universo de alternativas es sumamente restringido y se reduce estrictamente al financiamiento de las obras por parte de los propios asociados por fuera del crédito desembolsado por el IVC. Es común que esta tendencia desemboque en desmembramientos de las organizaciones constituidas ya que para estar en condiciones de encontrar otras salidas ante el laberinto de problemas, las cooperativas deben poner mucho empeño en generar lazos de solidaridad, confianza y convicción en el proceso asociativo entablado. Si se reconoce algún tipo de capacidad de los sectores populares para movilizar recursos, se debe destacar que el grado de consolidación de la organización guarda estrecha relación con la capacidad de ahorro que pueden desarrollar sus integrantes. El caso de la cooperativa Yatay es un ejemplo en ese sentido ya que luego de sufrir el desalojo del edificio que ocupaba, el grupo original se fragmentó, aunque 15 de sus 45 miembros decidieron mantener la cooperativa. A través de créditos personales, lograron abonar el costo de una parte importante del terreno, mientras que la otra parte fue financiada a dos años por el mismo propietario. Para el pago de esa deuda las familias llegaron a afectar el 35% de sus ingresos (Rodríguez, 2009). Aunque esto no significa que el financiamiento público sea prescindible, se debe destacar el potencial de la cooperación cuando logra consolidarse en relaciones sociales efectivamente solidarias.

Conclusión

La respuesta al interrogante acerca de si "existe vida más allá del Programa de Autogestión para la Vivienda" parecería ser negativa, aunque es preciso hacer algunas aclaraciones y marcar ciertos matices. La posibilidad de los sectores de menores ingresos de solucionar sus problemas habitacionales a través de cooperativas de vivienda depende de una acción estatal con capacidad para fomentar el asociativismo por medio de políticas públicas. Al mismo tiempo, las cooperativas que nuclean a grupos de escasos recursos que participan en estos programas pueden generar lazos de dependencia muy fuertes con el Estado. Cuando el programa que había permitido el desarrollo de estas iniciativas se disolvió casi completamente, como en el caso de la Ciudad de Buenos Aires, las cooperativas conformadas bajo esta iniciativa tuvieron pocas posibilidades de solucionar de manera autónoma los problemas de vivienda de sus integrantes.

Sin embargo algunos casos de cooperativas conformadas lograron consolidarse debido a que sus miembros entablaron vínculos solidarios y se basaron en sus propios recursos para disputar con el Estado y con el mercado por su derecho a vivir en la ciudad. Estos casos no son mayoría, aunque ponen en evidencia la necesidad de exigir no sólo financiamiento público para los proyectos cooperativos, sino también el acompañamiento a través de una serie de acciones (capacitación entre otras) en aquellos casos que deciden entablar procesos asociativos para resolver sus problemas habitacionales teniendo en cuenta que la cooperación puede constituir una herramienta eficaz cuando se la sostiene con convicción.

Bibliografía

- Acha, P., Verón, N. (2006) "El cooperativismo en la ley 314 de autogestión de vivienda en la Ciudad de Buenos Aires". IV Encuentro de Investigadores latinoamericanos en cooperativismo. Rosario, Argentina.
- Kaplan de Drimer, A. (1961) *Las cooperativas de vivienda: caracteres, sistemas, proyecto de ley, estatuto*, Buenos Aires, Bibliográfica Argentina S.R.L.
- Kaztman, R., (2001) Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos, en Revista de la CEPAL N° 75, diciembre
- Oszlak, O. (1984). Notas críticas para una Teoría de la Burocracia Estatal en Teoría de la Burocracia Estatal. Oszlak, O. (Comp.), Buenos Aires, Paidós.
- Oszlak, O. (1991) *Merecer la ciudad*, Buenos Aires, Humanitas.

- Página 12, (2009) Recorte drástico en los planes de vivienda, 20 de marzo.
- Rodriguez, M. C. (2004) “Hábitat, cooperativismo autogestionario y redefinición de las políticas públicas: buscando la nueva fábrica en los barrios de Buenos Aires”, en: *Argumentos*, Buenos Aires, Instituto de Investigaciones Gino Germani.
- Rodriguez, 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.
- Rodriguez, M. C., Di Virgilio, M. M., Procupez, V., Vio, M., Ostuni, F., Mendoza, M., Morales, B. (2007) *Producción social del hábitat y políticas en el Área Metropolitana de Buenos Aires: historia con desencuentros*, Buenos Aires Instituto de Investigaciones Gino Germani, Documentos de Trabajo N° 49.
- Rodriguez, M. C. (2009) “Derecho a la ciudad y autogestión cooperativa en Buenos Aires”, en: *Centro H*, Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos, pp. 27-36.
- Rodriguez, M. C. (2009) *Autogestión, políticas del hábitat y transformación social*, Buenos Aires, Espacio Editorial.
- Svampa, M. (2001) *Los que ganaron: la vida en los countries y barrios privados*, Buenos Aires, Biblos.
- Svampa, M. (2008) *Cambio de época: movimientos sociales y poder político*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Thomasz, A. G. (2008) “Historia y etnografía de una normativa polémica: la Ley 341 y el Programa de Autogestión para la Vivienda”, en: *Cuadernos de la Antropología Social*, Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras: Instituto de Ciencias Antropológicas, pp. 127-149.

La serie Documentos del Centro de Estudios de Sociología del Trabajo es una publicación trimestral indexada en Catálogo Latindex (Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal).

Los Documentos se publican desde 1996 y contienen:

- Resultados de investigaciones realizadas por miembros del Centro,
- Presentación de actividades académicas,
- Traducciones de artículos publicados en revistas especializadas en economía social.

Documento 70

Publicación del Centro de Estudios de Sociología del Trabajo

Facultad de Ciencias Económicas. UBA

Editor responsable: Mirta Vuotto

Ciudad de Buenos Aires, septiembre de 2010