



**Universidad Nacional
de General Sarmiento**

TESIS DE MAESTRÍA EN ECONOMÍA SOCIAL

SEGUNDA EDICIÓN 2005 – 2007

Activos, suelo urbano y hábitat popular desde

la perspectiva de la Economía Social.

Aportes conceptuales y estudios de caso

en la Ciudad de Buenos Aires.

MARÍA SOL ARROYO

DIRECTORA: DRA. BEATRIZ CUENYA

Julio 2007

**Activos, suelo urbano y hábitat popular desde
la perspectiva de la Economía Social.
Aportes conceptuales y estudios de caso en la Ciudad de Buenos Aires.**

INDICE

Prólogo	1
Introducción general	2

**Primera Parte
Aspectos conceptuales**

Capítulo 1

El enfoque de activos aplicado al suelo urbano.

1.1. Introducción.	9
1.2. El enfoque de activos en el campo de las políticas para el alivio a la pobreza.	10
a) Orientación ortodoxa	11
b) Orientación Vulnerabilidad – Activos	12
c) Orientación relacional	13
1.3. El pensamiento de De Soto y su influencia en las políticas de regularización del suelo	15
1.4. Las críticas a De Soto desde la investigación urbana reciente	16
1.5. Las críticas a De Soto desde la perspectiva de la Economía Social	27
1.6. Conclusiones.	34

Capítulo 2

Otros enfoques aplicados al suelo urbano y hábitat popular.

2.1. Introducción	39
2.2. Antecedentes. Regularización de la tenencia del suelo como base para el mejoramiento del hábitat popular.	40
2.3. La tenencia segura como meta de UN-Hábitat	42
2.4. Seguridad de la tenencia desde la perspectiva de organizaciones sociales de hábitat.	48

2.5.	Las reivindicaciones de las organizaciones sociales de vivienda en el Foro Social Mundial	50
2.6.	Conclusiones	54

Capítulo 3

Aportes para un enfoque de hábitat desde la perspectiva de la Economía Social

3.1.	Introducción	57
3.2.	Principales núcleos temáticos de la Economía Social	58
	a) Crítica a las instituciones capitalistas: valoración de la vida humana por sobre la búsqueda del beneficio sin límites.	58
	b) Lo social, lo político y lo cultural como instancias de lo económico.	60
	c) Los valores de uso y satisfactores socialmente necesarios.	62
	d) La satisfacción de necesidades desde una racionalidad reproductiva	63
	e) Los trabajadores como agentes de cambio y el trabajo como actividad creadora	65
	f) Las instituciones como activadoras de las capacidades de trabajo.	66
3.3.	Aportes para un enfoque del hábitat desde la Economía Social	66
	a) Crítica a la economía e instituciones capitalistas: los límites para la satisfacción de necesidades de hábitat digno para todos los seres humanos.	67
	b) El concepto de hábitat y sus satisfactores desde la perspectiva de la Economía Social	70
	c) La cuestión de las formas (o regímenes) de tenencia del suelo.	75
	d) Las prácticas autogestivas del hábitat para el desarrollo de la Economía Social	81
3.4	Conclusiones	84

Segunda Parte Estudios de Caso

Capítulo 4

Las políticas de regularización de suelo y de mejoramiento del hábitat en Argentina

4.1. Introducción	88
4.2. Las políticas a nivel nacional	88
4.3. Las políticas en la Ciudad de Buenos Aires	95
a) Formas de acceso al hábitat popular en la Ciudad de Buenos Aires	95
b) Marco normativo para el desarrollo de procesos autogestionario	97
c) La participación de las organizaciones sociales en la creación y reglamentación de la ley 341/00 y su modificatoria 964/00	102
d) Análisis crítico de la ley 341/96	108
e) Un programa complementario a la Ley 341/954: El programa de Vivienda Transitoria (PVT)	113
4.4. Conclusiones	116

Capítulo 5

La experiencia de la Cooperativa Movimiento Territorial de Liberación (MTL).

5.1. Introducción	120
5.2. El Movimiento Territorial de Liberación	121
a) Perfil del MTL y programas habitacionales	121
5.3. La Cooperativa MTL: vivienda y trabajo	124
5.4. Forma de tenencia: propiedad individual de las viviendas-definitivas con función social y control de la especulación.	128
5.5. Forma de tenencia de la vivienda transitoria: el alquiler colectivo	135
5.6. Normas y códigos de convivencia para las viviendas definitivas	138
5.7. Conclusiones	139

Capítulo 6

La experiencia de las Cooperativas “El Molino” y “La Fábrica” del Movimiento de Ocupantes e Inquilinos (MOI).

6.1.	Introducción	143
6.2.	El Movimiento de Ocupantes e Inquilinos (MOI): perfil y programas de acción socio habitacional.	144
	a) Logros del MOI en las políticas socio habitacionales de la ciudad: la Ley 341/00	149
6.3.	Las cooperativas La Fábrica y El Molino Breve descripción de su trayectoria y situación actual	150
	a) La Cooperativa EL MOLINO	151
	b) La Cooperativa LA FÁBRICA	154
6.4.	Autogestión y propiedad colectiva: ejes del proceso habitacional.	156
6.5.	La vivienda transitoria: prácticas de organización y convivencia previa a la vivienda definitiva	164
6.6.	Normas, códigos de convivencia y fortalecimiento del régimen cooperativo en las viviendas definitivas	169
6.7.	Conclusiones	173

Capítulo 7

Conclusiones generales

7.1.	Sobre los fundamentos conceptuales e implicancias políticas del enfoque de activos aplicado al suelo urbano.	176
7.2.	Sobre los fundamentos conceptuales (e implicancias políticas) de otros enfoques aplicados al suelo urbano y hábitat popular	177
7.3.	Sobre los fundamentos conceptuales provisorios del enfoque de la Economía Social aplicado al hábitat urbano.	178
7.4.	Sobre los casos de estudio.	179
7.5.	Los aportes de la investigación al campo de estudios sobre activos y Economía Social.	181

Bibliografía	185
---------------------	-----

Prólogo

El presente estudio se origina en una beca de Maestría otorgada por la Fundación Ford. El resultado académico es la tesis de Maestría en Economía Social de la Universidad Nacional de General Sarmiento.

El resultado personal es un aprendizaje inmensurable que debo a muchas personas. En especial, a Beatriz Cuenya por las horas dedicadas, la lectura cuidadosa y por su orientación e incentivos permanentes.

Agradezco al equipo de becarios del Proyecto Especial de la Maestría y a sus directores de tesis que me ayudaron a hacer nuevas preguntas y a reformular el análisis a lo largo del tiempo. Por el mismo motivo, quiero agradecer especialmente a José Luis Coraggio y a Susana Hintze porque me dieron la posibilidad de realizar esta maestría y a mis compañeros con quienes hemos construido una sólida amistad y horizontes comunes.

Gracias a la gente de las cooperativas analizadas que me dedicaron su tiempo, especialmente a Marisa del MTL y a Adelina del MOI sin las cuales se hubiera dificultado llevar adelante el trabajo de campo.

Agradezco a Carla Rodríguez por haberme permitido realizar una pasantía en el MOI, lo cual me dio la posibilidad de participar de manera más cercana en la dinámica cotidiana de las cooperativas y conocer a sus integrantes. Así como también, le agradezco por el material que puso a mi disposición para la realización de este estudio.

Por último, gracias a mi gente por haberme acompañado en mi propio proceso y por su constante y afectuoso interés en mi crecimiento.

Introducción

Tema y objetivo de la investigación

La presente investigación se enmarca en el proyecto especial de la Maestría en Economía Social “*El papel de los activos en la economía popular. Una aproximación desde la Economía Social*”, dirigido por José Luis Coraggio¹ y desarrollado durante el período comprendido entre los años 2005 – 2007. El objetivo de este proyecto es avanzar en la comprensión de aspectos relativos a la formación de activos y su papel en el desarrollo de un sector de Economía Social.

El propósito de esta investigación es realizar un análisis crítico de los fundamentos conceptuales e implicancias políticas del llamado enfoque de activos aplicado al suelo urbano y a las políticas de hábitat en la economía popular. Adicionalmente se intenta una primera aproximación a la construcción de un enfoque inscripto en la perspectiva de la Economía Social para entender el hábitat urbano, y así contribuir al debate y la reflexión en relación a esta problemática.

El enfoque de activos aplicado al suelo urbano en la economía popular – cuyo máximo exponente en América latina es el economista De Soto - se ha sustentado en la hipótesis de que la obtención de la propiedad formal permite realizar el suelo como capital y de este modo mejorar la situación de vida de los pobres. Esta idea ha fomentado una suerte de capitalismo popular entre los pobres que resultó muy atractiva en el ambiente neoliberal prevaleciente en las

¹ Los becarios participantes del mismo son: Valeria Costanzo, Valeria Mutuberría, Cristóbal Navarro, Natalia Quiroga y María Sol Arroyo.

dos últimas décadas. Su traducción al campo de las políticas del hábitat ha dado lugar a una generación de programas de regularización de asentamientos informales, aplicados con financiamiento internacional, que han puesto énfasis en los aspectos ligados a la titulación y la formalización de los sistemas de propiedad privada individual, desconociendo que las políticas de regularización dominial implementadas de manera aislada, no reducen el problema de la pobreza urbana al no orientarse a enfrentar las fuentes estructurales de la misma. La noción de que la legalidad es la vía para producir valor excedente muy por encima de los activos físicos llevó a la búsqueda de soluciones en el ámbito del Derecho. Con ello se abrió un interesante debate sobre las formas alternativas de tenencia, que está en curso actualmente y que involucra a académicos, instituciones públicas y organizaciones sociales de vivienda, tanto locales como internacionales.

Esta investigación intenta aportar referencias teóricas y empíricas que contribuyan a ese debate acerca de los fundamentos del enfoque de activos aplicado al suelo y su traducción en programas de hábitat, así como los de un enfoque alternativo provisorio inscripto en los principios de la Economía Social, aún en construcción.

Aspectos metodológicos

Para el cumplimiento del objetivo propuesto la estrategia metodológica de la investigación se ha apoyado en cuatro pilares básicos:

- a) Revisión de la literatura sobre el enfoque de activos

En forma colectiva con el equipo de becarios de la Maestría se ha avanzado en la comprensión de los aspectos relativos al enfoque de activos, como base para una nueva generación de programas de combate a la pobreza en América Latina que surge en los 90s. Eso ha dado lugar a un capítulo común que, en esta tesis, fue sintetizado haciendo hincapié en los rasgos más característicos de dicho enfoque cuyo eje principal de reflexiones se centra sobre la cuestión de la propiedad de los activos y de la pobreza. A partir de ese marco, en esta investigación se ha profundizado en el análisis crítico de la propuesta de activos aplicada al suelo, entendido según De Soto como recurso cuya función radica en la generación de capital, la cual se pone en acto sólo por medio de sistemas formales de propiedad.

b) Revisión de otros enfoques aplicados al suelo urbano y hábitat popular.

Se ha efectuado una revisión y somero análisis de la evolución de los enfoques teóricos y las propuestas en torno a las formas de tenencia del suelo y traducidos en políticas de mejoramiento del hábitat popular, desde los que surgieron a partir de la Primera Conferencia de Asentamientos Humanos (Hábitat I) hacia mediados de 1970, hasta los que actualmente discuten las organizaciones sociales de vivienda en torno al concepto de tenencia segura que promueve Hábitat- Naciones Unidas. Se ha utilizado información proveniente de ámbitos académicos, así como también instituciones públicas, organismos no gubernamentales y de organizaciones sociales de vivienda y hábitat, tanto locales como internacionales.

c) Construcción de un enfoque del hábitat desde la perspectiva de la Economía Social.

Se ha elaborado un marco analítico que intenta trasladar el enfoque de la Economía Social al campo del hábitat, incluyendo la discusión sobre las formas de tenencia del suelo urbano apropiadas para superar la pobreza y la exclusión social. Este marco, aunque parcial y preliminar, es un componente importante de la investigación, dado que no se han encontrado otros trabajos sobre este tema particular. El enfoque de Economía Social aplicado al hábitat sugiere algunas condiciones para lograr la satisfacción de un hábitat digno para todos los seres humanos, desde la perspectiva del bien común: que los satisfactores del hábitat (suelo, vivienda y servicios) sean concebidos como medios para la vida o medios de consumo y no como medios para maximizar el lucro individual; que sean exploradas y alentadas la pluralidad y diversidad de formas de tenencia del suelo que aparecen como alternativas a la propiedad privada individual; y que sean jerarquizadas y apoyadas las prácticas autogestivas presentes en movimientos y organizaciones sociales de hábitat tendientes hacia la resolución colectiva de las necesidades de sus miembros.

Se han utilizado trabajos provenientes del ámbito académico referidos al campo de la Economía Social, al hábitat y a las formas de tenencia del suelo urbano.

d) Estudio empírico de dos casos de acceso al suelo y producción del hábitat.

Se ha realizado el estudio de dos experiencias autogestionarias de acceso al suelo y producción del hábitat en la ciudad de Buenos Aires que representan formas de tenencia del suelo alternativas a la propiedad privada hegemónica, en su concepción y forma de acceder a ella. Se trata de

cooperativas con liderazgo de organizaciones sociales intermedias, articuladas con políticas públicas del gobierno local. En estas experiencias no se prioriza la propiedad del suelo y vivienda en su función de maximización del lucro individual y la acumulación del capital sino que son entendidas como medios para garantizar el consumo de valores de uso o satisfactores del hábitat, aspecto que aproxima estas experiencias al campo de la Economía Social

Se ha acudido a fuentes secundarias y primarias de información. Las fuentes secundarias han permitido describir el contexto socio-histórico en el que se inscriben los casos de estudio y sus características generales: estudios previamente realizados, textos y registros de las propias organizaciones, periódicos y documentos oficiales. Las fuentes primarias sirvieron para analizar y explorar los procesos desde la perspectiva de los actores. Se ha privilegiado la entrevista semi - estructurada por estar considerada como un mecanismo de aproximación a la narrativa o a las voces de los actores, las cuales implicaron un diseño de preguntas abiertas y cerradas. Las preguntas cerradas son utilizadas para inferir el nivel socioeconómico del entrevistado (lugar de residencia, composición familiar, educación y características habitacionales de las poblaciones a estudiar entre otras), mientras que las abiertas se han orientado a indagar acerca de las prácticas de los actores en torno al mejoramiento del hábitat y los sentidos que asignan a la situación de tenencia del suelo en el proceso más general de mejoramiento de las condiciones habitacionales: experiencias y aspiraciones con respecto a la propiedad de la tierra, condiciones de reproducción, entre otras.

Si bien se ha trabajado con entrevistas parcialmente configuradas con anterioridad al encuentro, las mismas han tomado formas relativamente

distintas dependiendo de los contextos de interacción (Guber, 2004). En los casos que ha sido necesario, se volvió a contactar a los sujetos para profundizar sobre algún aspecto que resultara relevante para la investigación y poco desarrollado en la primera entrevista.

El trabajo de campo se ha desarrollado durante el año 2006 hasta marzo del 2007 y se han realizado 16 entrevistas a integrantes de las cooperativas analizadas. Ambas estrategias han permitido acceder tanto al conocimiento local como a las relaciones sociales que lo posibilitan. También se ha realizado una pasantía durante tres meses en una de las organizaciones sociales analizadas.

Se asume como válida la idea que “la investigación es un proceso que implica la interacción entre teoría y la práctica. El objeto de estudio se va conceptualizando y reconceptualizando como producto de la investigación. (Rockwell, 1987: 25). Consecuentemente con lo expuesto, esta investigación asume una perspectiva comprensiva por la naturaleza del objeto de estudio, donde la construcción de los datos exige, como señala Habermas, la participación en un proceso de entendimiento (Habermas, 1984).

PRIMERA PARTE
ASPECTOS CONCEPTUALES

Capítulo 1

El enfoque de activos aplicado al suelo urbano: Fundamentos conceptuales e implicancias políticas.

1.1. Introducción

El presente capítulo se inicia con un somero análisis sobre el llamado enfoque de activos que, en la década de 1990, da lugar a una nueva generación de programas para el combate a la pobreza en América Latina, hasta entonces asociados a una cuestión de corriente de ingresos antes que de activos. Posteriormente se examinan las particularidades que adopta este enfoque aplicado al suelo urbano y trasladado a las políticas de regularización de asentamientos informales. Se analizan las ideas planteadas por De Soto, para quien el suelo urbano como un “activo” permitiría a los pobres acceder a créditos para acumular capital y mejorar su situación económica. Se exponen luego las críticas a este argumento desde dos vertientes: las que plantean varios autores latinoamericanos en base a estudios empíricos recientes sobre asentamientos informales, realizados en países como Colombia, Perú y México; y las que sostienen otros autores desde la perspectiva de la Economía Social.

1.2. El enfoque de activos en el campo de las políticas para el alivio a la pobreza.²

En la década del 1990 el concepto de activos se coloca en el centro del debate sobre la pobreza y la desigualdad social, nutriendo una nueva generación de programas para el combate de la pobreza en América Latina.

El concepto de activos proviene del campo de la contabilidad y es utilizado originalmente para definir “una entidad que posee valor de mercado o de intercambio, y que forma parte de la riqueza o propiedad de su dueño”. La ciencia económica, ha trabajado tradicionalmente con una distinción entre “activos reales”, que son recursos tangibles como los bienes inmuebles o la tierra que entregan servicios a la producción o directamente a los consumidores; y los “activos financieros” que incluyen dinero, bonos y acciones, y que son títulos o promesas de recibo de ingreso o de recibo de valor de otros” (Pearce; 1999). Posteriormente, se agregaron a la clasificación los “activos intangibles”, como las marcas, patentes y otros derechos que podían ser asimilados por extensión al concepto general de activos, y que podían transarse en el mercado. Luego, el concepto de activos intangibles se extendió para incluir aquellas relaciones e instituciones informales basadas en lógicas no mercantiles como la costumbre y la afinidad, lo que también se denominó *capital social*, concepto extrapolado desde las ciencias sociales al discurso del desarrollo (Alvarez; 2002). Además, se ha definido como activos intangibles a la experiencia educativa, o también llamado, el capital cultural.

El traslado de la noción de activos al campo de las políticas sociales significa un nuevo abordaje de los problemas de pobreza y desigualdad social;

² Este primer apartado constituye una síntesis de un trabajo colectivo desarrollado en el marco del proyecto “*El papel de los activos en la economía popular. Una aproximación desde la Economía Social*”, en el cual se han analizado críticamente las políticas de activos.

que generalmente han estado asociados a una cuestión de corriente de ingresos antes que de activos. El eje principal de las reflexiones realizadas desde el enfoque de activos se centra en la relación entre la propiedad de los activos y la posibilidad de aliviar la pobreza, a través de políticas socioeconómicas que apunten a la generación y distribución de activos entre los individuos más pobres de la sociedad.

Se han podido identificar distintas orientaciones dentro del enfoque de activos que podrían denominarse ortodoxa, de vulnerabilidad – activos, y relacional de activos que comporta una aproximación más heterodoxa y compleja al tema de los activos en vinculación con condicionantes estructurales de las sociedades actuales.

a) La orientación ortodoxa

Desde la vertiente más ortodoxa del enfoque de activos se plantea que la razón por la cual los pobres siguen siendo pobres radica en que los mismos no han usado suficientemente sus activos, coartando sus potencialidades de desarrollo económico, ya sea por incapacidad, poco esfuerzo o restricciones externas - como pueden ser las regulaciones estatales. En este sentido, se asocia el origen de la pobreza al uso ineficiente de los recursos que tienen los pobres. Los representantes de dicha vertiente son Shapiro (2001) y Sherraden (2001), quienes se han constituido en los precursores en el desarrollo de propuestas de políticas asociadas a la generación de activos como solución a la pobreza. Ambos autores cuestionan que la transferencia de ingresos a los pobres puedan llevar a la reducción de la pobreza, así como también, critican a las propuestas que se centran en la ocupación y la educación, al omitir que la

base económica de la sociedad capitalista es la propiedad privada (Shapiro; 2001). Sostienen que la posesión de los activos permite a los individuos o familias contar con un mayor control sobre sus prácticas económicas y de inversión convirtiéndose, de esta manera, en emprendedores según sus necesidades.

b) La orientación Vulnerabilidad – Activos.

Otra orientación dentro del enfoque Activos es la denominada Vulnerabilidad – Activos, que si bien presenta argumentos similares a la anterior incorpora la noción de vulnerabilidad la cual se presenta estrechamente vinculada con la posesión de activos. “Cuanto más activos se tienen, menor es la vulnerabilidad y cuanto mayor es la erosión de los activos, mayor es la inseguridad” (Moser; 1996: 2). Esta perspectiva es desarrollada por Moser³ (1996, 1998, 2006a, 2006b), quien proviene del campo de la antropología, y plantea que “los activos son los medios de resistencia que pueden movilizar los individuos, hogares o comunidades para hacer frente a las privaciones: Define a la pobreza en función de la administración estratégica del complejo portafolio de activos y no en relación a la insuficiencia de ingresos como tradicionalmente ha sido vista.

Desde la visión del equipo de becarios de esta Maestría ambas vertientes son susceptibles de varias críticas.

En primer lugar, visualizan las causas y las posibles soluciones a la pobreza en la pobreza misma y no en la estructura de la sociedad, que las

³ Sus trabajos sobre la problemática de los activos han sido realizados en el marco de programas de investigación financiados por el Banco Mundial en la década del 90 y 2000.

genera. Lo cual se evidencia en la escasa problematización sobre las razones estructurales de la existencia de la pobreza y desigualdad en las sociedades capitalistas.

Las elaboraciones teóricas son confusas, fundamentalmente en lo referido a un uso laxo de los conceptos centrales⁴, de tal forma que casi cualquier cosa puede ser una fuente potencial de ingresos, es decir, un activo.

Al reducir el problema de la pobreza a la falta de propiedad y por esta vía a la exclusión del mercado, omiten o dejan en un segundo plano la existencia de valores de uso, los cuales son definidos por Hinkelammert y Mora (2003) como productos materiales aptos para satisfacer necesidades humanas y cuya función se orienta a la reproducción de la vida y no a la acumulación de capital sin límites.

Se podría inferir que ambas vertientes pueden contribuir a reforzar el lugar de la propiedad privada como el derecho fundamental de la sociedad expresado en la frase “todos ya somos propietarios”. En este sentido, todos los sujetos estarían incluidos en el sistema – aunque desigualmente - como propietarios de algo y contarían con la capacidad de participar en el mercado ya que cuentan con la condición fundamental de poseer algo que pueden disponer, intercambiar o poner a producir.

c) Orientación relacional de los activos.

Por último, existe una elaboración más compleja que problematiza la relación entre la posesión y uso de activos con condicionantes estructurales de las sociedades actuales, la misma es desarrollada por Ruben Kaztman (1999,

⁴ Los conceptos como “riqueza”, “recursos”, “capital” y “activos” no se encuentren claramente delimitados utilizándose como sinónimos en diversas ocasiones. Asimismo, el término “activos” comporta una amplia gama de referencias.

2002) y Carlos Filgueira (1999), quienes buscan superar los estudios existentes⁵ incorporando una visión estructural de la acumulación y la distribución de activos en una sociedad.

Los autores intentan desarrollar un marco conceptual partiendo de la distinción entre “recursos”, entendidos como aquellos bienes tangibles o intangibles que controla una unidad doméstica para la reproducción biológica y social de sus miembros; y “activos”, como un subconjunto de esos recursos cuya movilización permite el aprovechamiento de estructuras de oportunidades existentes en un momento dado, ya sea para elevar el nivel de bienestar o para mantenerlo ante situaciones que lo amenazan. Los autores desarrollan una definición “dinámica” de activos al considerar que los recursos se convierten en activos en la medida que permiten el aprovechamiento de las oportunidades a través del mercado, el estado o la sociedad.

Según esta visión existen estructuras de desigualdad y configuración de vulnerabilidad predominantes en una sociedad (Filgueira, 1999), que afectan de distinta forma a distintos sectores sociales (pudiendo establecerse una tipología de niveles de vulnerabilidad) según las oportunidades efectivas que encuentren para el desarrollo de sus recursos y capacidades. Los autores parten de una noción de vulnerabilidad extendida a todas las categorías sociales y no sólo a los pobres, tal como se presenta en la vertiente desarrollada por Moser.

Pasa a ser central en el análisis de dichos autores, no solo qué recursos o atributos individuales se poseen (nivel microsociales), sino también su efectiva utilización en el marco de lo que los autores denominan “estructuras de

⁵ Los autores sugieren que es necesario conceptualizar de manera más precisa la noción de activos presente en las vertientes anteriores y critican que la problemática de los activos sea analizada solamente teniendo en cuenta el nivel microsociales (individuos y hogares), resaltando que es fundamental vincularlos a las “estructuras de oportunidades” existentes en una sociedad determinada.

oportunidades” (nivel macrosocial) que quedan configuradas en cada sociedad por la acción de sus instituciones básicas de integración: el mercado, el estado y la comunidad.

Esta perspectiva permite alejarse de la relación activos – pobreza, que constituye la tendencia central al interior del enfoque de activos, así como también permite relativizar la idea que los activos son “recursos generadores de ingreso” enfatizando que los activos pueden ser “recursos que permiten la integración social”.

1.3. El enfoque de activos y su influencia en las políticas de regularización del suelo.

El enfoque de activos trasladado al suelo y a las políticas de regularización de asentamientos informales fue aplicado por Hernando De Soto⁶ A juicio de varios autores, este ideario ha fomentado una suerte de capitalismo popular entre los pobres que resultó muy atractivo en el ambiente neoliberal prevaleciente en las últimas dos décadas. De Soto argumentó que “resulta necesario legalizar la tenencia de la tierra y obtener los derechos de propiedad para que los habitantes de los asentamientos irregulares puedan acceder a créditos para acumular capital y mejorar su situación económica” (Scheingart, s/f :1). Según este autor, para lograr un negocio exitoso, los pobres que han ahorrado dinero y tienen habilidades en el campo de los negocios sólo necesitan el acceso al crédito formal.

⁶ De Soto ha sido el fundador del Instituto Libertad y Democracia en Perú y su pensamiento se encuentra plasmado en las propuestas políticas y de trabajo de dicha institución. “Su misión es apoyar a los países en vías de desarrollo y a los que vienen del sistema soviético en su tránsito a una economía de mercado moderna” (Extraído de: <http://www.ild.org.pe>). Sus obras más conocidas son El Otro Sendero (1987) y El Misterio del Capital (2000).

De Soto reconoce la existencia de un problema estructural presente en la sociedad actual: poca gente tiene acceso a la propiedad privada de sus viviendas a la cual pueden disponer solo las elites, lo que implica que un número reducido de personas puedan tener acceso a algo que pueda funcionar como capital (valor que se valoriza). Por ello propone que la propiedad de la vivienda otorgada a los sectores populares, puede ser utilizada como garantía para obtener préstamos en dinero y usarlos para producir y valorizar ese dinero.

La propuesta principal de De Soto radica en la afirmación que el sector informal debe incorporarse al proceso de modernización a través del acceso a la formalidad de sus propiedades. Para ello es necesario que los países del Tercer mundo y los que salieron del comunismo construyan un “contrato social” unificado y una sola ley que regule el tema de la propiedad (sin la existencia de normas locales), imitando de esta manera el camino que los países avanzados desarrollaron para lograr un capitalismo exitoso.

Como resultado de sus estudios en Asia, África, Medio Oriente y América Latina (subcapitalizados), De Soto plantea que los sectores pobres ya tienen activos suficientes para generar un capitalismo exitoso, pero las limitaciones se ubican en la inexistencia de medios universales para representar su propiedad y crear capital y, en tal condición, no pueden usar sus activos para el acceso al crédito y convertir sus ahorros en capital. Según su enfoque, la fuente del capital es el acceso a la propiedad privada de los activos, siendo las leyes de propiedad formal las bases jurídicas que crean capital.

La lógica de la argumentación de De Soto supone que el hecho de ser propietarios es un factor imprescindible para que la población mejore su calidad de vida y pueda salir de la pobreza. En este sentido, De Soto define algunos

efectos asociados a los sistemas formales de propiedad: 1) Integran la información dispersa en un solo sistema legal integrado, 2) fijan el potencial económico de los activos, 3) hacen que los activos fungibles tengan capacidad de inscribirse en cualquier tipo de transacción, 4) protegen las transacciones, y finalmente 5) “convierten a los ciudadanos occidentales en una red de agentes comerciales individualmente identificables y responsables” (De Soto; 2000: 85). La propiedad no es considerada como una característica intrínseca de los activos sino que es producto de un consenso social sobre cómo deben ser poseídos, usados e intercambiados.

De Soto define como activos a aquellos recursos cuya función radica en la generación de capital, la cual se pone en acto sólo por medio de sistemas formales de propiedad. Afirma que: “la propiedad formal proporciona el proceso, las formas y las reglas que fijan activos en condiciones que nos permiten realizarlos como capital activo” (De Soto, 2000:74). La legalidad, para este autor, es la vía para generar capital, para producir valor excedente muy por encima de los activos físicos. Consecuentemente, la solución se encuentra en el ámbito del derecho. En resumen, la lógica de la argumentación de De Soto supone que el hecho de ser propietarios es un factor imprescindible para que la población mejore su hábitat.

1.4. Las críticas a De Soto desde la investigación urbana reciente

Un conjunto de investigadores urbanos ha discutido los argumentos de De Soto a partir de estudios empíricos relativamente recientes realizados en países como Colombia, Perú y México. Autores como Emilio Duhau (2001), Edesio Fernandes (2003) y Martha Schteingart (s/f), Nora Clichevsky (2003),

entre otros, coinciden en señalar que la utilización de la tierra o la vivienda de los sectores de bajos ingresos como garantía formal para la obtención de créditos se basa en supuestos que no se verifican en los programas de regularización que se han aplicado en América Latina en épocas recientes, incluyendo los masivos programas de regularización llevados a cabo en el Perú, donde el pensamiento de De Soto fue clave.

Clichevsky (2003), desde un abordaje crítico al tema de la regularización de la sociedad informal, hizo un balance del grado en que estas políticas han beneficiado a la población objeto, teniendo en cuenta si las mismas han mejorado las condiciones en que habitan los hogares más pobres. Como resultado de su análisis sobre países de América Latina sostiene que “la regularización no altera las condiciones perversas en que se produce la ciudad; no elimina las prácticas ilegales y, si no es acompañada de propuestas integrales de intervención, las recrea y retroalimenta” (Clichevsky, 2003: 64). De esta manera, concluyó que las políticas de regularización que tratan solamente la legalización del dominio no disminuyen el problema de la pobreza al no orientarse a enfrentar las fuentes estructurales de la misma. Además, la autora señaló que dichas políticas pueden generar efectos negativos “no esperados”, como por ejemplo, cuando la población ha sido expulsada de su vivienda por no poder solventar los gastos requeridos para la formalización, o cuando ha sido relocalizada debido a que el lugar donde habitaba es considerado como un posible mercado para el sector inmobiliario. Algunos casos examinados muestran que la regularización que posibilita la incorporación de tierra al mercado puede generar situaciones asociadas a procesos de desalojo o venta del inmueble.

Con un abordaje teórico similar, Edesio Fernandes (2003) considera que para discutir sobre los programas de regularización es necesario debatir, en primer lugar, acerca de los procesos socioeconómicos y político – jurídicos que producen la informalidad e irregularidad urbana. Sostiene que las propuestas de De Soto deben tomarse con cautela ya que las políticas de legalización pueden traer aparejados efectos negativos para los sectores populares como, por ejemplo, consecuencias financieras desfavorables para los sectores más carenciados. De modo que, en vez de favorecer la integración social esperada, pueden tener efectos contrarios al reforzar las condiciones socioeconómicas que originan la informalidad y la exclusión. Es por ello, que dichos programas no sólo deben estar destinados al reconocimiento de la seguridad individual de la tenencia sino que deben centrarse fundamentalmente en la integración socio espacial de los asentamientos informales. Las recomendaciones de este autor apuntan a que los programas de regularización de la tenencia tengan realmente un impacto efectivo en la disminución de la pobreza urbana. Para ello considera necesario plantear la regularización no de manera aislada sino como parte de un conjunto de políticas públicas tendientes a promover la reforma urbana. En este sentido postula que deberían desarrollarse sobre la base de políticas socioeconómicas que favorezcan oportunidades de empleo y mecanismos de ingresos. Esto requerirá “relaciones intergubernamentales sistemáticas, concertación público – privada y sobre todo movilización social renovada”. (Fernandes, 2003: 14)

Las conclusiones del trabajo realizado en México por Schteingart y su equipo, (Schteingart, s/f) sobre asentamientos ilegales que se fueron regularizando paulatinamente, son coincidentes con los autores citados

previamente. Si bien Schteingart analiza el impacto de la regularización sobre el mejoramiento del hábitat familiar y no sobre la economía de los hogares, concluye que el título de propiedad no es un elemento determinante para el mejoramiento de las viviendas, ya que los pobladores tienden a invertir en mejorar su hábitat si tienen la seguridad que no van a experimentar una situación de desalojo. Por lo tanto, la variable explicativa fundamental en los procesos de mejoramiento del hábitat se relaciona con la incertidumbre – certidumbre con respecto a la posibilidad de permanecer en el lugar y no con la titularidad de la propiedad del suelo. Otra evidencia que se desprende de dicha investigación es que en los asentamientos regularizados estudiados no han existido suficientes créditos para la vivienda en relación a la cantidad de viviendas tituladas.

También Duhau (2001) coincide en señalar que la vivienda popular en el contexto mexicano escasamente es objeto de operaciones de compra – venta y en raras ocasiones es utilizada como respaldo formal para el acceso al crédito. En cambio, observa que frecuentemente es objeto de diversos usos habitacionales y funciona como recurso patrimonial para múltiples fines como, por ejemplo, la adaptación de la vivienda a los ciclos de vida familiar, o la obtención de una renta, o la instalación de un local a través de la construcción de un espacio disponible en el terreno o planta alta. En un trabajo previo, Duhau (1998) había desarrollado las críticas a lo que él denomina la perspectiva liberal – individualista, representada por De Soto, por sus argumentos acerca de que el sector popular informal es el germen del capitalismo competitivo y exitoso, y que una “buena ley” puede constituirse en la solución al problema de la pobreza. Duhau cuestiona ambos planteamientos

aunque reconoce que no sería factible minimizar el papel de las instituciones jurídicas en este desarrollo. Sostiene que: “su énfasis unilateral sobre la necesidad de un marco jurídico que garantice derechos de propiedad y contratos (...) tiende a ignorar por una parte, que es el mismo hecho jurídico el que crea y da forma a los derechos y, por otra, que la existencia de las democracias capitalistas desarrolladas no solamente ha requerido garantizar derechos de propiedad y abrir el acceso al desempeño de las actividades económicas, sino que ha requerido de una amplia gama de derechos civiles, políticos y sociales” (Duhau; 1998: 26). Continuando con esta argumentación, Duhau plantea que el Derecho ha significado en las sociedades capitalistas actuales “entre otras cosas, la necesidad, a fin de regular los conflictos emergentes de las nuevas relaciones y condiciones sociales, de juridicar una amplia gama de relaciones y prácticas sociales. Entre ellas, y de modo primordial, las relaciones entre capital y trabajo, pero también otro conjunto de prácticas y relaciones sociales, como es el caso de las constituidas en torno a la apropiación, organización y usufructo del espacio urbano” (Duhau; 1998: 27).

En este mismo libro, Duhau refuta los argumentos de aquellos autores que sugieren que la regularización de los asentamientos populares puede tener como resultado la expulsión de las familias más pobres sin capacidad para costear los gastos derivados de la “formalización” de la propiedad y de los costos de los servicios públicos. Según sus estudios sobre los procesos de urbanización popular en México afirma que, si bien gran parte de las familias que son las “pioneras” en la formación de nuevos asentamientos periféricos provienen de periferias anteriores ya consolidadas, eso “no implica que tales familias no hayan podido sostenerse como propietarias debido a los costos

crecientes derivados de la regularización de la propiedad y la introducción de los servicios públicos” (Duhau; 1998: 186). El fenómeno de las familias “pioneras” tiende a predominar en las etapas de expansión de la trama urbana, donde el crédito es escaso y caro y muchas familias de los sectores populares deciden construir viviendas por medio de la autoconstrucción en las periferias. Mientras que el fenómeno de las familias “consolidadoras” se da en las etapas de consolidación donde existen condiciones favorables para la producción de viviendas (acceso a créditos y mejoramiento de la economía popular), induciendo al aumento de los precios del suelo e inhibiendo, en cierta medida, la urbanización de nuevas áreas. “El proceso de consolidación implica, efectivamente un aumento en los precios del suelo y esto sin duda sugiere que una vez avanzado dicho proceso, la densificación subsecuente se producirá probablemente a través del arribo de familias con niveles de ingreso superiores en promedio a los correspondientes a las familias pioneras” (Duhau; 1998: 186). El análisis de Duhau permite pensar en los procesos de urbanización de los sectores de menores ingresos en vinculación con el complejo urbano en su conjunto. Este es un aporte teórico – metodológico que puede inscribirse en una perspectiva de Economía Social, ya que supone que los asentamientos no se explican solamente por sus características intrínsecas sino por el lugar que ocupan en el espacio urbano en su totalidad y en relación a dicha totalidad. Esto es importante si entendemos que la Economía Social, como propuesta socioeconómica y política alternativa al capital, abarca no solo a los sectores pobres sino al conjunto de la sociedad.

Otro autor que polemiza con De Soto es Zapata Velazco (1996), para quien, De Soto incluye dentro del concepto “informal” a categorías muy

diversas, que comprenden al empresariado popular, al trabajador eventual, al jornalero, al empleado en pequeñas empresas, etc. Según su punto de vista: “De Soto ha proyectado las virtudes del sujeto social que él popularizó – el empresariado popular – y las ha hecho generales a un conjunto social mucho más amplio que no comparte las mismas condiciones socioeconómicas” (Zapata Velasco, 1996: 212).

En un plano más ideológico, Cravino (2001) afirma que De Soto, al convertir en propietarios a todos los habitantes, éstos pasarán a ser en teoría “iguales” ante el Estado, con sus consecuentes obligaciones (deberán pagar impuestos tanto los que cuentan un ingreso que se los permite como aquellos con una condición precaria). Afirma que: “Considerar que los propietarios son iguales es el ámbito de ocultamiento ideológico (en el sentido que Marx daba a alineación) de las desigualdades sociales. Responde a la “utopía” neoliberal de igualdad de oportunidades y optimización de las fuerzas productivas por el mercado. Es consecuente con el postulado de que el Estado ya no debe responsabilizarse por la reproducción de la fuerza de trabajo, ni las condiciones de su reproducción, por el contrario sólo debe facilitar la reproducción del capital” (Cravino, 2001: 25). Si bien, el análisis de Cravino resulta pertinente para dar cuenta de los supuesto ideológicos que subyacen a la propuesta de De Soto, por otro lado al plantear el problema de la reproducción solo remite a la cuestión de la reproducción de la fuerza de trabajo. Desde una perspectiva de Economía Social no sólo se va a enfocar a la categoría de fuerza de trabajo definida como los trabajadores asalariados que venden su fuerza de trabajo en el mercado de trabajo, sino a los trabajadores en su conjunto y, por ende, a las condiciones de reproducción de todos los trabajadores.

En el contexto peruano, en donde la influencia de las ideas de De Soto fue importante, Gustavo Riofrío (s/f) realizó un trabajo muy reciente destinado a promover un mayor uso del Registro Predial Urbano⁷, que arroja luz sobre la manera en que las familias actúan o piensan actuar en relación a su propiedad. El Registro se basa en la introducción de un sistema de inscripción de derechos de propiedad con base catastral en Perú y tiene como objetivo “agregar valor de transacción a los activos que pudieran estar inmovilizados, dentro de un proceso de transición de una cultura informal a una formal que dependerá del conocimiento y de la valoración de los beneficios que otorga el título de propiedad registrado” (Riofrío, s/f: 37). El trabajo de Gustavo Riofrío seleccionó determinadas áreas de las ciudades de Arequipa y Lima para comparar las situaciones de los barrios populares con título de propiedad y los barrios sin título. En el marco del debate que acá se analiza, este trabajo es interesante en la medida que coloca la perspectiva de los propios pobladores., acerca de sus viviendas y las transacciones que pretenden realizar sobre ellas. –Se define como cultura registral “a aquellas costumbres, valores y usos de los registros urbanos de la propiedad o a actividades a ella vinculada”, y se parte del supuesto que la cultura registral se expresa en el tipo de transacciones que las familias buscan hacer con su propiedad y el modo como se proponen efectuarlas.

Una de las conclusiones que se desprende de este trabajo, es que las familias sólo usan y elaboran registros de propiedad cuando les es estrictamente necesario. Si bien una característica general de las distintas familias bajo análisis es la existencia de escaso conocimiento y de

⁷ Creado en 1988 y reforzado con la creación de la COFOPRI que es la institución encargada de ejecutarlo.

desconfianza sobre el uso de los contratos y registros de transacciones, los más proclives a usar transacciones formales resultan ser los comerciantes y empresarios (microemprendedores), quienes perciben su utilidad como negocio. También, aquellas familias más emprendedoras que cuentan con estabilidad laboral y familiar y planifican efectuando un análisis de costo beneficio.

Una segunda conclusión es que la no utilización de los contratos resulta de la preferencia de las relaciones cara a cara antes que las relaciones contractuales formales, y el convencimiento de que la formalidad eleva los costos de la transacción por el pago de trámites y profesionales. Por otro lado, la opinión de las familias sobre los créditos hipotecarios es definida como un asunto riesgoso de asumir debido al temor por perder su vivienda y porque el crédito es muy caro y a largo plazo. De todas maneras, se desprende de este trabajo que los microempresarios son más proclives a utilizar créditos hipotecarios.

El estudio también concluye que el interés de las familias por tener el título de propiedad es relativamente bajo, dado que los registros son imprecisos, y por lo tanto, otorgan menos seguridad de la que prometen. Por otro lado, el financiamiento de la vivienda basado en las propiedades regularizadas no se encuentra ampliamente desarrollado sino en estado incipiente. Las familias parecen tener miedo a endeudarse, pero igualmente algunas de ellas están dispuestas a dejar su vivienda en garantía para pedir pequeños préstamos para la instalación de microempresas o para consumo. Esto, según Riofrío, parecería poner en duda la validez de los argumentos a favor de la regularización de la tierra en Perú y la necesidad de implementar políticas en este sentido

Finalmente el autor plantea que el escaso uso del registro predial es expresión de un escaso uso de los registros públicos; y que “no debe esperarse de las familias recientemente registradas una práctica que no existe en el conjunto de la sociedad” (Riofrío, Gustavo; s/f: 43). Por ello, sugiere como propuesta la creación y puesta en práctica de un Plan de Información, Educación y Comunicación, para promover una cultura registral en todo el país brindando a las familias un mayor conocimiento y valorización positiva sobre los títulos de propiedad registrados.

Este autor plantea que no sólo la legalización es importante para mejorar la calidad de vida de los sectores populares sino también el mejoramiento urbano. Como aporte metodológico de este trabajo, puede resaltarse que no se hace referencia al sector popular como un todo uniforme ya que en el análisis se realizan algunas distinciones (familias de mayor o menor ingreso, estabilidad laboral, integración familiar, entre otros) y esas distinciones son vinculadas con distintas percepciones acerca de los contratos y el acceso al crédito.

1.5. Las críticas a De Soto desde la perspectiva de la Economía Social

La corriente de pensamiento de la Economía Social⁸ no ha elaborado una propuesta específica con respecto a la forma o formas de tenencia del suelo urbano que parecen más apropiadas para superar la pobreza habitacional y la exclusión social. Pero sí ha desarrollado una visión crítica sobre las tesis de De Soto en torno al tema.

En sus diversas obras, Coraggio (2001, 2002, 2004) sostiene que el pensamiento de De Soto es representativo de la corriente neoliberal dentro del campo de estudios de la economía informal, porque ve en la economía informal el semillero de la revolución liberal y para que los agentes salgan de la informalidad propone fórmulas congruentes con los programas de ajuste estructural de FMI, BM.

Otras diferencias importantes con respecto a los planteos de De Soto, aunque no están referidos específicamente al tema del suelo, derivan de los principios teóricos y prácticos más generales de la Economía Social.

El campo teórico de la Economía Social parte de una interpretación crítica de las instituciones e ideologías económicas capitalistas a partir del criterio central de la reproducción y el desarrollo de la vida humana. Mientras que el planteamiento de De Soto implica adoptar una propuesta orientada al desarrollo del sistema capitalista en países no desarrollados. En este sentido, los puntos de partida de ambas propuestas son radicalmente distintos ya que apuntan hacia la construcción de sociedades distintas. Toda la propuesta de De Soto proyecta hacia el futuro la conformación de una sociedad capitalista

⁸ En el presente trabajo no se desarrollarán las distinciones conceptuales e histórico - geográficas entre las nociones Economía Social, Economía Solidaria, Tercer Sector, Economía del Trabajo. Ver: Hintze; 2006 y Coraggio; 2005.

para lo cual confía en las reglas del mercado para la realización de este camino y en el “esfuerzo propio” de los individuos pertenecientes al sector formal de la economía. Respecto al rol del estado en este proceso plantea que dicha institución puede crear normas imperfectas y atentar contra los derechos económicos, motivo por el cual la democracia es un elemento indispensable en el desarrollo de una economía de mercado próspera donde los sujetos pueden controlar al gobierno en cada uno de sus actos (De Soto; 1995). De esta manera, se puede deducir desde los argumentos de De Soto, que al Estado se le otorga el lugar de encontrarse al servicio de la economía de mercado, y no limitando sus efectos indeseados que atenten contra las condiciones de reproducción ampliada de la vida de todos los sujetos y el cuidado del medio ambiente. (Hinkelammert; 2003; Hinkelammert y Mora; 2003)

Otra diferencia de enfoque radica en que las propuestas de política dirigidas al sector popular elaboradas por De Soto, se enfocan solamente en individuos “pobres” que devendrían en empresarios exitosos de acuerdo a la utopía del mercado competitivo. Contrariamente, la Economía Social se plantea que las políticas que se dirigen al campo popular deberían promover el desarrollo integral de comunidades complejas y socialmente diversas poniendo énfasis en la vida humana por encima del capital y contemplando la integración social en función de la reproducción ampliada de la vida de todos. En este sentido, la Economía Social se plantea como una propuesta política democrática y participativa⁹ que debe procurar incluir la diversidad socio ocupacional existente (trabajadores tanto ocupados como desocupados,

⁹ Participar en el sentido de “tomar parte” en decisiones colectivas. Con respecto a los sentidos de la acción popular pueden distinguirse: a) participar en función de la reproducción; b) participar en función de la legitimación o deslegitimación del Estado, sistemas políticos, entre otros; c) participar en función de pugnar por un proyecto de nueva sociedad como marco para revolucionar la vida. (Coraggio; 1989).

formales o precarios, a aquellos que trabajan en instituciones públicas o en el ámbito privado y a aquellos que producen para el autoconsumo), y que no se centre sólo en sector de los más vulnerables sino que comprometa a la sociedad como totalidad. Se desprende de esta argumentación que la definición del sector popular engloba a la totalidad de los trabajadores y no solo a aquellos insertos en prácticas económicas caracterizadas por la informalidad. Esta definición se distingue de aquellas que se inscribe en las argumentaciones de De Soto para quien lo popular es asimilable a pobreza o a economía informal o extralegal. Además, el autor plantea que todo el sector popular se encuentra definido por una carencia fundamental: inexistencia de mecanismos para la representación de la propiedad que les permita aprovechar el potencial económico de sus activos, y al no contar con ello, es un sector invisible económicamente.

Por otro lado, cabe aclarar que la categoría de “pobreza” o “pobre” que se inscribe en los trabajos de este autor, parecen ser construcciones basadas en supuestos ahistóricos y cosificados, lo cual se expresa en las generalidades que afirma que no se encuentran empíricamente fundadas, por ejemplo cuando dice que todos los pobres se caracterizan por carecer de “preocupación por documentar su capacidad de producir y acumular activos”, además, supone que todos los individuos pobres podrán ser empresarios exitosos una vez que cuentan con la titularidad formal de sus viviendas y si son “hábiles” en los negocios.

Teniendo en cuenta el plano de la subjetividad de los actores, se desprende de la argumentación de De Soto el supuesto de la existencia universal de la racionalidad instrumental basada en la búsqueda de la ganancia

y la maximización del capital, sin tener en cuenta la existencia de múltiples motivaciones económicas históricamente existentes que pueden generar las condiciones para la reproducción de la vida de amplios sectores de la población. No hay evidencias en sus trabajos de algún tipo de reconocimiento de la pluralidad de formas posibles de encarar los procesos de producción y reproducción de la vida humana. Por ello, podría inferirse que el autor deja de lado en su propuesta a aquellos sujetos que ante las mismas condiciones de vulnerabilidad deciden trabajar asociativa y/o autogestivamente. Además como unidad privilegiada de estudio toma a individuos/familias y privilegia la unidad micro de análisis, orientando sus propuestas de políticas hacia el alivio a la pobreza y poniendo énfasis en el emprendedor individual/familiar, en vez de realizar análisis que involucren la articulación entre distintos sectores de la sociedad.

De Soto destaca el papel del crédito y la importancia del acceso al mismo por parte de las unidades domésticas excluidas del sistema financiero convencional. Esta preocupación también se encuentra presente en el campo teórico práctico de la Economía Social y refiere a que las unidades domésticas puedan ampliar sus actividades económicas con recursos provenientes del otorgamiento de créditos y, algunas de las cuales, podrían realizar acciones de gran interés social o podrían responder a las necesidades básicas de la comunidad (Sabaté, Muñoz y Ozomek; 2005). Pero la preocupación de la Economía Social difiere de las inquietudes de De Soto quien concibe el acceso al crédito como una actividad lucrativa o tendiente a serlo con el objetivo de lograr la maximización de la rentabilidad individual. Contrariamente puede plantearse que “si el crédito llega a trabajadores – emprendedores

desvinculados entre sí, y si además no se combinan con otros agentes productivos, si no forma parte de una red orgánica de producción y reproducción de al menos el ámbito regional, es difícil lograr la sostenibilidad del conjunto” (Coraggio; 2006: 13).

De Soto deja planteada la importancia de profundizar el acceso al sistema financiero por parte de los sectores pobres otorgando a dicho sector condiciones que dicho sistema impone como requisito para el acceso al crédito: constituyéndose en propietarios privados de sus viviendas, 30 consecuentemente, sujetos “dignos de crédito”. Pero por otro lado, no muestra inquietud por profundizar acerca de las desiguales condiciones de acceso al crédito y a la propiedad privada frente a otros actores económicos.

De Soto plantea que todos aquellos que tengan su vivienda en propiedad privada van a contar con la oportunidad de convertirse en capitalistas. Puede aducirse en general, que para convertirse en un capitalista no hace falta solamente o necesariamente ser propietario legal, sino que para ser competitivo en los mercados y ser exitoso en la producción mercantil son necesarias diversas condiciones (como pueden ser, capacidades de negociación, conocimientos, trayectorias de trabajo, etc.). En otras palabras, si la totalidad del sector informal de los países en vías de desarrollo obtuviera la titularidad privada de sus viviendas y se tornaran de esta manera propietarios privados, esto no significa que necesariamente los sujetos cuenten con igualdad de recursos, capacidades y oportunidades para aprovecharlo a través de la realización de inversiones en actividades productivas, ya que no todos cuentan con las mismas capacidades y disposiciones para actuar con el objetivo de acumular capital para mejorar su situación económica. En otras palabras, el

acceso al crédito entendido como una herramienta para el “empowerment” de los pobres, no se logra automáticamente a partir del otorgamiento de la propiedad privada del suelo urbano a los sectores más carenciados.

Retomando particularmente la cuestión del suelo urbano en propiedad, es importante señalar que el suelo urbano puede devenir en diversos usos sociales asignados al espacio, por parte de los sujetos y comunidades y permite pensar en todos los espacios habitables de la ciudad. Por ello, resulta relevante realizar una distinción fundamental en cuanto a sus usos y funciones, ya que la propiedad puede constituirse en “un medio para garantizar el consumo de ciertos bienes (como es el caso de la vivienda que es propiedad de sus ocupantes) y la propiedad como un medio de acumulación (como en el caso del capital inmobiliario)” (Azuela; 1989:16). Esta distinción es pertinente para distanciarse del planteo de De Soto para quien el acceso a la propiedad privada constituye fundamentalmente un medio para la acumulación del capital, ya que posibilita sacar créditos para la inversión. Pero asimismo, la inversión puede estar asociada a diversas motivaciones económicas, las cuales pueden ser entre otras, la satisfacción de las necesidades o la acumulación del capital o ambas relacionadas. Desde la Economía Social se privilegiará el sentido de la propiedad asociada a la satisfacción de las necesidades sociales y el mejoramiento de la calidad de vida de los sujetos.

Por otro lado, mientras De Soto ubica a la propiedad privada por encima de cualquier otro tipo de situación, desde la Economía Social no se propondrá un modelo absoluto de propiedad y se plantea que no puede haber ninguna prioridad establecida a priori a favor de determinada forma de propiedad a expensas de otra, ya que cada alternativa que existiera deberá ser evaluada de

acuerdo a su función de garantizar la vida y la participación de todos, así como también, sus criterios deberán quedar abiertos para sus futuras revisiones. “Cada propuesta concreta de instituciones y acciones alternativas debe ser examinada y juzgada con base en el interrogante de si, de hecho, es útil para la vida concreta y si nadie resulta excluido en su elaboración y con respecto a sus efectos” (Duchrow y Hinkelammert; 2003: 188).

A modo de conclusión, se sostiene que desde la perspectiva de Economía Social desarrollada en este trabajo, el suelo urbano no debe ser considerado en términos de “activos” en el sentido expresado por De Soto, entendido éste como un recurso cuya función radica en la generación de capital que se pondría en acto sólo por medio de sistemas formales de propiedad privada. Al contrario, la tenencia del suelo urbano, desde una perspectiva de la Economía Social (en construcción), debe ser entendida en función de su capacidad para garantizar la reproducción ampliada de la vida y de esta manera se expresará a favor del bien común y de la vida.

Además, en ningún momento De Soto problematiza la cuestión de la calidad de los activos, aspecto que repercute fuertemente en la reproducción ampliada de la vida y que incide en la forma en que pueden ser satisfechas o no satisfechas las necesidades sociales.

Las políticas sectoriales de crédito y las políticas orientadas al otorgamiento de la propiedad privada en los sectores “informales” deberían compartir una visión del hábitat integral (compuesto por diversos satisfactores tales como suelo urbano, vivienda, servicios públicos, entre otros) y cuya calidad repercute en la productividad, la creatividad y en otras condiciones para el desarrollo social. Estas políticas deberían ponerse al servicio de un

proyecto de desarrollo productivo complejo ya que la sostenibilidad de un sector de Economía Social depende de cambios culturales, institucionales, normativos, de la generación de políticas socioeconómicas y acciones integrales orientadas a la satisfacción de manera ampliada de las necesidades de todos los trabajadores y fortaleciendo el desarrollo de canales de participación de diversos sectores de la población para la resolución colectiva de sus necesidades.

1.6. Conclusiones

El enfoque de activos, en el campo de las políticas para el alivio a la pobreza, reduce el problema de la pobreza a la falta de propiedad y por esta vía a la exclusión del mercado. Dichas políticas se caracterizan por visualizar las causas y las posibles soluciones respecto al tema de la pobreza en la pobreza misma y no en la estructura general de la sociedad. Si bien las elaboraciones teóricas de este enfoque no dejan de ser confusas, podría plantearse que en general los activos interesan en la medida en que pueden estar sujetos a ser convertidos en valor de cambio o portador de ganancia, haciendo abstracción o relegando la función de valor de uso, que puede comportar toda producción humana, para la satisfacción de las necesidades. Es posible inferir que este nuevo enfoque puede contribuir a reforzar el lugar de la propiedad privada como el derecho fundamental de la sociedad, expresado en la frase “todos ya somos propietarios”. Finalmente este enfoque toma a la pobreza y la desigualdad como un dato y no se cuestionan cómo y por qué se producen.

Gran parte del debate, durante los 90's y más fuertemente en el 2000, en torno a la regularización del suelo y los programas de regularización que se instrumentaron en este período se inscribieron en una concepción del suelo como activo, es decir como recurso cuya función radica en la generación de capital, la cual se pone en acto sólo por medio de sistemas formales de propiedad. La influencia del pensamiento de De Soto fue clave y se basa en la siguiente hipótesis: los pobres cuentan con activos suficientes para generar un capitalismo exitoso, y la manera de lograrlo es legalizar la tenencia de la tierra obteniendo los títulos de propiedad para que puedan acceder al crédito formal, y de esta manera, acumular capital lo cual llevaría a mejorar su situación económica. Así los pobres podrían convertirse en empresarios exitosos. Además supone que la única manera por la cual la población mejora su hábitat es porque se han convertido previamente en propietarios del suelo urbano.

Numerosos estudios críticos a las ideas de De Soto pusieron de manifiesto que la relación entre regularización, acceso al crédito y mejoramiento del hábitat popular no es mecánica ni lineal como se desprende de la argumentación de dicho autor, sino que comporta mediaciones más complejas.

Los hallazgos de varios estudios empíricos parecen mostrar lo siguiente (Schteingart; s/f): a) la ilegalidad es la otra faceta de la pobreza, de manera que el obtener la legalidad no basta para que (no garantiza) los pobres puedan acceder a la banca formal. b) la legalidad tiene un efecto muy pequeño en la voluntad de la gente para mejorar su hábitat, especialmente en los asentamientos que no están amenazados con ser removidos. c) tanto en asentamientos regularizados como en irregulares no amenazados las familias

usan sus ahorros personales y préstamos de fuentes informales para mejorar sus viviendas; d) los hogares pobres parecieran no desear solicitar préstamos para vivienda porque constituyen una carga difícil de sostener dada la insuficiencia e irregularidad de sus ingresos.

Conclusiones importantes del período son las siguientes. En primer lugar, que la regularización dominial puede ser un aspecto importante a tener en cuenta en las políticas sociales que buscan mejorar las condiciones de vida de los sectores populares pero no es suficiente si los hogares pobres no son sujetos de crédito de los programas habitacionales actuales. En segundo lugar, las políticas de regularización dominial implementadas de manera aislada, no reducen el problema de la pobreza urbana al no orientarse a enfrentar las fuentes estructurales de la misma, para ello es importante que complementen con políticas públicas tendientes a promover el mejoramiento urbano. En tercer lugar que el sector popular no es un todo uniforme: existen familias de mayor o menor ingreso, estabilidad laboral, integración familiar, entre otras diferencias y esas distinciones implican distintas percepciones acerca de los contratos, el acceso al crédito y la disposición de las familias a pasar de una situación dominial y cultura informal a otra formal.

Finalmente, se han desarrollado los aspectos diferenciales que comporta la propuesta de De Soto respecto a la perspectiva en construcción de la Economía Social, destacando las críticas que ha despertado las argumentaciones de dicho autor. En primer lugar, se ha señalado que ambas propuestas apuntan hacia la construcción de sociedades distintas en vistas a que el planteamiento de De Soto se orienta hacia el desarrollo del sistema capitalista en países no desarrollados, mientras que la Economía Social parte

de una interpretación crítica de las instituciones e ideologías capitalistas para las cuales la maximización de la ganancia se convierte en la principal motivación de la acción económica en detrimento del criterio central basado en la reproducción y el desarrollo de la vida humana de manera ampliada. Por otro lado, se ha cuestionado las políticas orientadas solamente al alivio a la pobreza y a la concepción del sector popular asimilado a los pobres o al sector informal o extralegal, y se ha destacado que desde la Economía Social el sector popular involucra a la totalidad de los trabajadores y no sólo a aquellos insertos en prácticas económicas caracterizadas por la informalidad. Por otro lado se ha cuestionado a De Soto por concebir al acceso al crédito como una actividad lucrativa o tendiente a serlo con el objetivo de lograr la maximización de la rentabilidad individual de los individuos o familias pobres. Además, dicho autor no muestra inquietud por profundizar acerca de las desiguales condiciones de acceso al crédito y a la propiedad privada frente a otros actores económicos. También se ha señalado de manera crítica que para De Soto, el acceso a la propiedad privada constituye fundamentalmente un medio para la acumulación del capital, ya que posibilita sacar créditos para la inversión, y ubica a la propiedad privada por encima de cualquier otro tipo de situación asociada a la tenencia del suelo urbano. Por último, se concluye que el suelo urbano no será considerado en términos de “activos” destinados a la generación capital una vez inscritos en sistemas de propiedad formal, tal como lo expresa De Soto, sino que la tenencia del suelo urbano será entendida en función de su capacidad para garantizar la reproducción ampliada de la vida a través del predominio del trabajo asociativo, autogestionado que favorezcan el desarrollo

de la capacidad de los trabajadores en su conjunto para incidir colectivamente sobre las políticas públicas.

Capítulo 2

Otros enfoques aplicados al suelo urbano y hábitat popular.

2.1. Introducción

En este capítulo se realiza un análisis sobre otros enfoques referidos a la forma de tenencia del suelo apropiada para superar la pobreza y la exclusión, y traducidos en políticas de hábitat popular. Estos enfoques anteceden al enfoque de activos y se prolongan en la actualidad con la discusión alrededor de los conceptos y propuestas de “tenencia segura” y “derecho a la ciudad”. Se trata de enfoques en los cuales la legalidad no es la vía para producir mejoras dimensionables en términos meramente económicos (valor excedente por encima de los activos físicos), sino en términos de normas constitucionales, sociales y culturales traducidas en mejores condiciones jurídicas y mejor calidad de vida en los asentamientos informales.

Se parte de las propuestas políticas, difundidas en las décadas de 1970 y 1980, a partir de las ideas acordadas en la Primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos (Hábitat I). Posteriormente se analiza la reorientación de la discusión a través del concepto de “tenencia segura” contemplado en los documentos más recientes de UN HABITAT, como estrategia para evitar los desalojos forzosos a que son sometidos los habitantes de asentamientos irregulares. Luego, se describen los sentidos asignados a la “seguridad de la tenencia” desde la perspectiva de organizaciones sociales de hábitat donde se adelantan algunos argumentos coincidentes con la perspectiva de la Economía Social que se analizará en el siguiente capítulo. Finalmente, se destacan los planteos más recientes que tuvieron lugar en el Foro Social

Mundial por parte de las organizaciones sociales de vivienda que colocaron el tema de la tenencia del suelo en el contexto más amplio de la reforma urbana y el derecho a la ciudad y se especifican las discusiones en torno a los contenidos actuales de la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad.

2.2. Antecedentes. Regularización de la tenencia del suelo como base para el mejoramiento del hábitat popular

La propuesta política sobre la regularización de la tenencia del suelo como base para el mejoramiento de la calidad de vida en los asentamientos populares y los debates a que dio lugar no es nueva en América Latina. Ya en los 70s, la Primera Conferencia de Hábitat de las Naciones Unidas (Vancouver 1976) había proclamado la importancia de priorizar las políticas que llevaran a la consolidación de los asentamientos irregulares a través de la provisión de servicios básicos y el otorgamiento de la propiedad del suelo a sus ocupantes (Cuenya, 1995). De esta manera, se promovió la aplicación de programas de regularización cuyo objetivo era otorgar el reconocimiento legal de la propiedad a la población y la consecuente posibilidad de integrarse al mercado formal del suelo y la vivienda.

Estos programas expresaron un cambio en la concepción dominante de la política habitacional que, ya desde las décadas de 1950 y 1960, consistía en la producción masiva y escasamente diferenciada de unidades residenciales para los sectores populares, en base a una planificación centralizada desde el ámbito estatal.¹⁰ La hipótesis subyacente en los programas de regularización

¹⁰ Estas políticas habían surgido como un intento de respuesta a procesos de acelerada urbanización e industrialización, migraciones internas hacia las ciudades que demandaban el uso de servicios públicos urbanos y el surgimiento de asentamientos irregulares en la periferia y en áreas centrales de las ciudades. Frente a tal situación el Estado se constituyó en un agente

en este período postulaba que, al tener la seguridad de la tenencia de la tierra, los moradores realizarían más inversiones en el mejoramiento de sus viviendas y sus barrios. Siendo así, la legalización del dominio daría lugar al surgimiento de determinados comportamientos sociales por parte de los pobladores asociados a la mejora de su entorno habitacional cotidiano.

La emergencia de este nuevo enfoque y su aplicación en políticas concretas se interpretó en varios sentidos: a) como una reacción a las fórmulas de política habitacional que habían apoyado la erradicación de asentamientos irregulares, sustituyendo viviendas precarias por viviendas nuevas en conjuntos habitacionales; b) como un cambio en la percepción de la pobreza: los asentamientos populares dejaron de ser vistos como focos de patología social y conflictos, y empezaron a ser concebidos como organizados interiormente, con habitantes que contaban con experiencias urbanas anteriores y participaban en actividades económicas con distinto grado de regularidad; c) como una respuesta a la demanda creciente por parte de organizaciones y movimientos populares que se hizo presente con el retorno de los regímenes democráticos quienes demandaban un estilo más descentralizado de resolución de los problemas habitacionales y más cercanas a las necesidades concretas de los afectados, en contraposición a las estrategias de intervención centralizadas y jerarquizadas. (Cuenya, 1995).

También en este período, especialmente en la década de 1970, se produjo el florecimiento de los análisis marxistas en Latinoamérica. Autores como Pradilla (1982) y Burges (1978) cuestionaron las políticas públicas de mejoramiento habitacional. Pero el eje de sus críticas no se centró en la

interventor que intentó responsabilizarse de aquellas necesidades habitacionales que el sector privado no lograba satisfacer al no garantizar la rentabilidad económica deseable.

regularización de la tenencia del suelo de los asentamientos informales sino en la fórmula de la autoconstrucción de viviendas, por considerarse que el trabajo no remunerado implicada una autoexploración de la fuerza de trabajo.

2.3. La tenencia segura como meta de UN-Habitat

Con el inicio del nuevo milenio, los postulados y propuestas en torno a las formas de tenencia del suelo en su articulación con las políticas del hábitat popular evidenciaron una reorientación, que colocó el tema en un contexto más amplio:

El concepto de “tenencia segura” se constituyó en un componente clave de las metas que impulsa Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UN-HABITAT) y también de las reivindicaciones que plantean organizaciones no gubernamentales, como HIC¹¹ (Coalición Internacional del Hábitat), que bregan por el derecho a la vivienda en todo el mundo. La tenencia segura no necesariamente implica la tenencia en propiedad del suelo, sino que es concebida esencialmente como la contracara del desalojo forzoso. Según el relator de la UN estos desalojos causan más falta de vivienda que las destrucciones por guerras.

¹¹ El HIC surge como resultado de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano realizada en Estocolmo en 1972 y se conforma como una asociación internacional, independiente y sin fines de lucro. Integra organizaciones populares y ONGs de más de 60 países en todo el mundo en torno al Derecho a la Vivienda. Los objetivos principales planteados por el HIC refieren a la lucha por el derecho de todo ser humano para contar con un lugar en el cual vivir en paz y en dignidad, el intercambio de información entre sus miembros para resolver problemas de los asentamientos humanos, la defensa de las personas sin hogar, los pobres y los alojados inadecuadamente, funcionar como plataforma para la formulación de políticas y estrategias de las ONGs en el campo de los asentamientos humanos (art. 2 de su constitución). Algunas de las líneas estratégicas del HIC 2005 - 2007 son: “Promover la producción social del hábitat”, mejorando las condiciones de vida para los residentes existentes en vez de que encuentren desplazados por procesos de gentrificación o erradicación y promover formas de tenencia de la tierra que preserven la accesibilidad financiera y maximicen la propiedad, administración y control cooperativo; “detener los desalojos forzosos y promover los derechos humanos” apoyando a los movimientos sociales que se opongan a los mismos y elaborando estrategias preventivas contra los desalojos forzosos. (www.hic-net.org)

El Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos ha lanzado desde finales del año 1999 la Campaña Mundial de Seguridad en la Tenencia de la Vivienda, descrita en estos términos:

“La tenencia segura describe un acuerdo entre individuos o grupos que permite disfrutar de tierra y propiedades inmobiliarias, gobernado y regulado por un marco jurídico (que comprende tanto sistemas consuetudinarios como los estatutarios) y administrativo. La seguridad se deriva de que el derecho al acceso y al uso de la tierra y la propiedad está garantizado por un conjunto conocido de reglas, y de que ese derecho puede reclamarse ante la justicia. La tenencia puede adoptar varias formas en función de los marcos jurídicos y constitucionales, las normas sociales, los valores culturales y, en cierta medida, las preferencias individuales. En resumen, puede decirse que una persona o familia goza de una tenencia segura cuando están protegidos contra el desalojo involuntario de su tierra o de su vivienda”¹²

Con respecto a dicho concepto y sus formas de medición, UN-HABITAT ha impulsado un intento para redefinir los indicadores que originariamente han utilizado los sistemas de las Naciones Unidas para los estudios y diagnósticos sobre tenencia del suelo basados en dos indicadores principales: seguridad en la tenencia e infraestructura sanitaria. El concepto de seguridad en la tenencia utilizado tradicionalmente, en su sentido más clásico y formal, se basa en la posesión de los títulos de propiedad que han sido adquiridos a través de su inscripción en sistemas de registración de tierras. En la búsqueda por su redefinición, UN-HABITAT ha visualizado la necesidad que dicho concepto sea interpretado de manera más amplia para percibir sus variaciones locales, ya que en los asentamientos informales o ilegales aparece una amplia gama de circunstancias (pudiendo dar una combinación de relaciones jurídicas,

¹² <http://www.unhabitat-rolac.org/>

consuetudinarias y de carácter no jurídico con respecto a la tenencia). Es por ello, que UN- Hábitat concibe a la seguridad en la tenencia en relación a lo que denomina “costumbres informales”, ya que éstas otorgan frecuentemente efectiva protección contra acciones arbitrarias de desalojo. Seguridad en la tenencia no sólo refiere al acceso al suelo o a un techo, sino que es entendido como una plataforma para el desarrollo, que tiene implicancias a largo plazo en términos de seguridad, posibilita la planificación y cuenta con diversos efectos económicos y sociales. Esta conceptualización posibilita aprehender otras formas de tenencia del suelo no asociadas a la propiedad privada como único mecanismo dador de seguridad contra los desalojos. En otras palabras, la propiedad privada es una de las tantas formas que puede adoptar la seguridad (UN-Hábitat; 2003a).

Desde esa perspectiva se acordó que el concepto de “tenencia”, asociada a la propiedad o al alquiler, no será considerado un indicador confiable para dar cuenta de la “seguridad en la tenencia”, ya que ésta puede expresarse tanto a través de mecanismos formales (códigos legales) como mecanismos informales (basado en reglas de costumbre).

Para la definición y medición de la seguridad en la tenencia, se definió como un elemento central el concepto de “desalojo” y se han creado dos nuevos indicadores: 1) el hecho o la percepción de seguridad contra los desalojos forzosos, 2) la proporción de población urbana que cuenta con documentos como evidencia de tenencia segura.

El concepto de tenencia segura se refiere así a la posesión de títulos de propiedad, acceso al crédito, percepción del riesgo con respecto a desalojos arbitrarios, derechos de acceso al suelo, conocimiento acerca de las acciones

que podrían ser implementadas en caso de ocurrido un desalojo. Esto posibilitaría focalizarse más en el tema de la seguridad en la tenencia que en precisar las formas específicas en que la tenencia se expresa.

Se han identificado como las formas más comunes de conceder seguridad de ocupación a las siguientes situaciones: alquiler, propiedad, propiedad condicional, “arrendamiento con derecho a compra”, formas colectivas de tenencia y tenencia comunal. Existe un amplio rango de opciones de sistemas de tenencia, algunas de las cuales se describen en el siguiente cuadro:

Sistemas de Tenencia y sus características

Sistema de Tenencia	Características	Ventajas	Limitaciones
Dominio Absoluto	Propiedad a perpetuidad.	Alto grado de seguridad. Libertad para disponer, usar como garantía en préstamos. Maximiza el valor comercial.	Costo generalmente alto, garantía en préstamos puede no ser relevante si los ingresos son bajos o las entidades financieras frágiles. el valor de la propiedad puede subir o bajar y engañan incautos que se ven con propiedades de menor valor que el pagado.
Dominio absoluto de morada	Derecho de propiedad condicionado. Título concedido al pago completo o desarrollo.	Alta seguridad igual a la del dominio absoluto, desde que se pague lo requerido o se complete su desarrollo. Libertad para disponer o usar como garantía en préstamos. Maximiza valor comercial, posibilita que las personas aumenten sustancialmente el patrimonio.	Incumplimiento de pago o desarrollo puede resultar en desalojo y pérdida de fondos invertidos. Garantía en préstamos puede no ser relevante si los ingresos son bajos. El valor de la propiedad puede subir o bajar y engañar a incautos. Expectativas de aumento de valor pueden desviar inversiones de sectores productivos de la economía.
Arrendamiento registrado	Propiedad por un período específico, de pocos meses a 999 años.	Tan seguro como el absoluto, pero válido para el período especificado en el contrato de arrendamiento.	Requiere marco jurídico. Costos generalmente altos.
Alquiler público	Ocupación por alquiler de tierra o vivienda de propiedad pública.	Proporciona un alto grado de seguridad desde que se satisfagan los términos y las condiciones de ocupación.	Oferta limitada puede restringir el acceso. Frecuentemente mal localizado para acceso a medios de sustento. Términos frecuentemente restringidos. Puede haber deterioro si el mantenimiento es insuficiente.
Alquiler privado	Alquiler de propiedad o tierra de propietario privado.	Seguro cuando protegido por contrato con validez jurídica. Flexibilidad de movimiento de los inquilinos.	Posible de abuso por parte de propietarios deshonestos. Puede haber deterioro si el mantenimiento es insuficiente.
Propiedad compartida	Combinación de dominio absoluto de morada y alquiler en el que el residente adquiere una parte de la propiedad (a menudo el 50%) y paga alquiler sobre el resto.	Combina seguridad e incremento potencial del valor del dominio absoluto de la morada con la flexibilidad del alquiler. Los residentes pueden aumentar su participación para lograr la propiedad completa.	Requiere marco jurídico y gestión eficiente.
Tenencia cooperativa	Se concede la propiedad a cooperativas o grupos cuyos residentes son copropietarios.	Bastante seguro. Mantiene la cohesión social.	Requiere marco jurídico. Restricciones pueden reducir la inversión. Requiere tanto registro de la tierra como de la asociación.
Propiedad consuetudinaria	Se concede la propiedad a la tribu, grupo o comunidad. Tierra asignada por autoridades consuetudinarias.	Ampliamente aceptada. Gestión sencilla. Mantiene la cohesión social.	Puede perder su condición en áreas urbanas. Vulnerable a abusos bajo presión de la urbanización. Falta de liderazgo comunal puede afectar su legitimidad.
Sistemas de tenencia religiosos (ej: islámico)	Las sociedades islámicas tienen varios tipos de tenencia de tierra. "Waqf": fideicomiso religioso (la tierra pertenece a Dios); "Mulk": tierra privada, protegida por ley; "Min": tierra controlada por el estado que conlleva derecho de usufructo, es cada vez más usual, mientras que el "mushlarak", tierra comunal, se basa en costumbres tribales de distribución de tierras árabes y está cayendo en desuso.	El tipo de tenencia "mushlarak" facilita la tenencia familiar o grupal y los procedimientos de gestión de tierras son accesibles y están al alcance de todos.	Como están fuera del mercado comercial de tierras, las tierras "Waqf" son a menudo mal administradas. Disputas por herencia pueden generar conflictos de tierras.
Sistema de tenencia informal	Incluyen invasiones regularizadas, subdivisiones no autorizadas de tierras con dueño legal y formas variadas de contrato de alquiler extraoficiales. En algunos casos, pueden coexistir diversas formas de tenencia en el mismo terreno, donde a cada grupo le corresponden determinados derechos.	Algunas de estas categorías informales, como las invasiones, comenzaron como respuesta a sistemas públicos de adjudicación o mercados comerciales incapaces de satisfacer las necesidades de los pobres y operan en una base social determinada.	Como la demanda se ha intensificado, incluso estos sistemas de tenencia se han vuelto comerciables, de manera que el acceso por parte de grupos de bajos ingresos está cada vez más restringido.

Fuente: UN-HABITAT; 2003a

Se evidencia cómo el concepto de tenencia segura se constituye en un nuevo componente de las políticas y los programas que se propone impulsar UN- HABITAT, que plantea que “no se fomentará ningún tipo de tenencia sobre los demás, sino que se centrará en las condiciones esenciales que deben reunirse para garantizar la seguridad en la tenencia de la vivienda, y en subrayar los beneficios que supone para las personas, las familias y las sociedades la concesión de esa seguridad”.

La perspectiva de UN HABITAT parecería constituir una tendencia hacia el reconocimiento de la pluralidad de formas de tenencia mientras las mismas otorguen seguridad de permanencia a los moradores, pero el concepto de “tenencia segura” no constituye una alternativa de propiedad sino un objetivo mínimo para la satisfacción de las necesidades habitacionales de los sectores carenciados, en vista a que no todos pueden acceder a la propiedad privada de sus viviendas.

En relación al enfoque de UN- Hábitat, Edesio Fernandes (1999) plantea que en numerosos países desarrollados se ha privilegiado la noción liberal del derecho de propiedad, cuya visión de propiedad se expresa en términos puramente monetarios y no se considera su función social. Sugiere que debería resaltarse que la seguridad de la tenencia puede ser alcanzada a través de diversas maneras y no sólo, ni necesariamente, a través del reconocimiento de los derechos de propiedad individual. Señala la existencia de una amplia gama de opciones legales que incluyen la tenencia colectiva, la propiedad de uso que se puede conceder en el marco de regulaciones públicas del usufructo, la separación de la propiedad de dominio de la de uso en asentamientos urbanos y la transferencia de la propiedad de dominio a asociaciones de

propietarios de derecho público a crearse para tal fin, ya sea integrados por todos los habitantes, ya sea por los dueños, más con el derecho a la coparticipación de todos los habitantes, entre otras.

Finalmente plantea que, cualquiera que sea la solución adoptada, sólo funcionará adecuadamente si es resultado de un proceso de toma de decisiones democrático y transparente, el cual incorpore efectivamente a las poblaciones afectadas.

2.4. Seguridad de la tenencia desde la perspectiva de organizaciones sociales de hábitat.

Siguiendo un trabajo realizado por Rodríguez (2005), la autora analiza los sentidos asociados a la conceptualización de “seguridad de la tenencia” desde la perspectiva de las organizaciones sociales de hábitat y destaca diversas significaciones inscriptas en dicha noción.

En primer lugar, se plantea que la seguridad de la tenencia es considerada por las organizaciones sociales como un concepto integral que involucra diversas dimensiones de lo social (como ser vivienda, trabajo, salud, educación, recreación, acceso a servicios, entre otros) y que implica tener en cuenta una concepción del hábitat como derecho humano y de acceso a la ciudad. De esta manera, se distancia de aquellas visiones parcializadas que asocian a la seguridad de la tenencia a la cuestión del dominio.

Por otro lado, la seguridad de la tenencia se vincula con la noción de vivienda como valor de uso y no de cambio, enfatizando la función social de la propiedad.

También las condiciones de seguridad de la tenencia tienen que ver con la participación amplia de las bases, las formas de democracia directa, la capacidad de autogestión, el involucramiento activo de las familias y el sentido de pertenencia a una organización social. Por ello, se sostiene que la seguridad de la tenencia debe estar garantizada por el desarrollo de organizaciones sociales que impulsen propuestas de políticas y marcos normativos con un carácter de protección y que sean parte activa de un proceso de transformación del estado y sus políticas; así como también que defiendan activamente los derechos sociales.

Se plantea que resulta relevante conocer las diversas formas de tenencia que actualmente existen en experiencias de las organizaciones sociales latinoamericanas, como ser por ejemplo: propiedad individual y colectiva, alquiler privado y público.

En síntesis, la noción de seguridad de la tenencia construida desde las organizaciones sociales, tiene los siguientes ingredientes: resalta la función social de la propiedad priorizando el valor de uso de las viviendas y rechazando la idea de propiedad entendida como valor de cambio; cuestiona la propiedad privada del sistema capitalista como la única opción posible para el acceso al suelo urbano; defiende la existencia de otras formas de tenencia y la pluralidad jurídica; considera como algunas de las condiciones que otorgan seguridad de la tenencia la pertenencia a una organización social o el arraigo a la comunidad y la participación de los sujetos; entiende que la noción de derechos es una construcción social e histórica y no solamente una dimensión jurídica.

Los aspectos recientemente señalados son todos elementos importantes para construir una forma alternativa de abordar la temática de las formas de tenencia desde la Economía Social, lo cual se desarrolla en el siguiente capítulo.

2.5. Las reivindicaciones de las organizaciones sociales de vivienda en el Foro Social Mundial

Los planteos más recientes de las organizaciones sociales de vivienda colocaron el tema de la tenencia del suelo en el contexto más amplio de la reforma urbana y el derecho a la ciudad.

En el VI Foro Social Mundial Policéntrico y en el II Foro Social de las Américas¹³, realizado en enero del año 2006 en Caracas - Venezuela - se realizaron distintas actividades donde participaron, entre otras, 20 organizaciones miembros de la Coalición Internacional del Hábitat (HIC) pertenecientes a 12 países de América Latina (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, El Salvador, México, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela).

Allí se compartieron consideraciones – que ya venían siendo discutidas desde el año 2002 – referidas a “la pertinencia de la reforma urbana y el derecho a la ciudad como herramientas y plataformas de articulación de las organizaciones y movimientos sociales contra el neoliberalismo en todo el mundo, destacando especialmente experiencias

¹³ Según lo decidido en el Foro Social Mundial de Porto Alegre – Brasil en enero del año 2005, de adoptar un esquema descentrado y de Foros Regionales.

de lucha contra desalojos y de gestión pública comunitaria y democrática del agua frente a la criminal tendencia que impulsa su mercantilización”¹⁴.

En ese marco, se discutieron los contenidos actuales de la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, donde se hizo hincapié en el significado de la lucha sobre el Derecho a la Ciudad, entendiéndolo como aquel que “va más allá del enfoque convencional para mejorar la calidad de vida humana basado sólo en la vivienda y el vecindario, pues abarca la calidad de vida y la participación a escala de la ciudad y de sus alrededores rurales, como mecanismo de protección a la población que vive en ciudades”¹⁵. Este Derecho “implica una estrategia económica y social de inserción en la ciudad o en el ambiente rural, y por lo tanto es una lucha contra la pobreza. También representa la construcción de una ciudadanía responsable e informada capaz de influenciar la conducción democrática de sus comunidades y ciudades”.¹⁶

Se plantea que “la ciudad debe ejercer una función social, garantizando a todos sus habitantes el usufructo pleno de los recursos que la misma ciudad ofrece. Es decir, debe asumir la realización de proyectos e inversiones en beneficio de la comunidad urbana en su conjunto, dentro de criterios de equidad distributiva, complementariedad económica, respeto a la cultura y sustentabilidad ecológica, para garantizar el bienestar de todos y todas los (las) habitantes, en armonía con la naturaleza, para hoy y para las futuras generaciones”.

Respecto a la cuestión de la propiedad del suelo urbano se establece que los ciudadanos tienen derecho a participar en la propiedad del territorio

¹⁴ Extraído de www.forosocialmundial.org.ve

¹⁵ Extraído de [/www.forosocialmundial.org.ve](http://www.forosocialmundial.org.ve)

¹⁶ Extraído de www.hic-net.org

urbano dentro de parámetros democráticos, de justicia social y de condiciones ambientales sustentables, y sus políticas deben garantizar el aprovechamiento del suelo urbano privilegiando el interés social y cultural por encima del derecho individual de propiedad y de intereses especulativos.

El artículo Nro. 14 de esta carta sobre “el derecho a la vivienda” establece que las ciudades deben garantizar que los gastos de vivienda sean soportables de acuerdo a los ingresos de los ciudadanos/as, viviendas en condiciones de habitabilidad, ubicadas en lugares adecuados y se adapten a las características culturales y étnicas de quienes las habitan. Además, propone que las ciudades deben garantizar una oferta adecuada de vivienda y equipamientos urbanos para todos, y establecer programas de subsidio y financiamiento para la adquisición de tierras e inmuebles, de regularización de la tenencia del suelo y de mejoramiento de barrios precarios y ocupaciones informales. Establece también que todos los ciudadanos tienen derecho exigir de las autoridades la efectiva implementación del derecho a la vivienda adecuada de forma progresiva y mediante aplicación de todos los recursos disponibles. Para eso se contempla que tanto los albergues, los refugios y el alojamiento de cama y desayuno podrán ser adoptados como medidas provisionales de emergencia, pero igualmente se exige a las autoridades favorecer al provisión de solución de vivienda definitiva. Se considera que todo ciudadano tiene derecho a la seguridad de tenencia de su vivienda por medio de instrumentos jurídicos que la garanticen y derecho a la protección frente a los desalojos, expropiaciones o desplazamientos forzados o arbitrarios. Finalmente se plantea que las ciudades deben reconocer como

interlocutores directos a las organizaciones y movimientos sociales que reivindican el derecho a la vivienda y a la ciudad.

Por último, el HIC participó de espacios de intercambio sobre las especificidades y coincidencias en el campo de la vivienda, el hábitat, la autogestión, la ayuda mutua y el cooperativismo, entre experiencias de distintos países, con el objetivo de reflexionar acerca de posibles estrategias compartidas de fortalecimiento de los procesos y actores sociales y su posible incidencia en las políticas públicas.

A partir de la identificación de los puntos centrales elaborados en la Carta respecto al acceso al suelo urbano en propiedad y el acceso a la vivienda, es posible identificar algunos elementos coincidentes con la propuesta de la Economía Social que se desarrolla más extensamente en el capítulo siguiente. Entre ellos se puede destacar, que se encuentra implícita una noción de necesidad como construcción social e histórica y asociada a la noción de derechos que remite a que todos los sujetos que habitan en el espacio urbano y sin distinciones sociales, puedan tener acceso a todos los bienes y servicios que la ciudad sea capaz de garantizar en determinado período histórico. Por otro lado, se plantea la propiedad privilegiando su sentido como derecho al uso en contraposición al uso especulativo del suelo urbano. Finalmente, se impulsa la participación de los movimientos y organizaciones sociales de hábitat en el desarrollo de políticas concernientes a las ciudades, como requisito para que las mismas se orienten hacia la resolución de las necesidades de todos los sujetos de manera ampliada y en armonía con la naturaleza.

2.6. Conclusiones

La consideración sobre el régimen de tenencia del suelo más apropiado para superar la pobreza habitacional y la exclusión social ha sido objeto de diversas propuestas políticas de hábitat y debate teórico a lo largo de los últimos 40 años. Se trata de enfoques en los cuales la legalidad no es la vía para producir mejoras dimensionables en términos puramente económicos (de valor excedente por encima de los activos físicos), sino en términos de normas constitucionales, sociales y culturales traducidas en mejores condiciones jurídicas y mejor calidad de vida en los asentamientos informales.

En la década de 1970, la propuesta política sobre la regularización de la tenencia del suelo es planteada como base para el mejoramiento de la calidad de vida en los asentamientos populares. También como una reacción a las fórmulas de política habitacional que habían apoyado la erradicación de asentamientos irregulares, sustituyendo viviendas precarias por viviendas nuevas en conjuntos habitacionales. La hipótesis subyacente en los programas de regularización en este período postulaba que, al tener la seguridad de la tenencia de la tierra, los moradores realizarían más inversiones en el mejoramiento de sus viviendas y sus barrios. Siendo así, la legalización del dominio daría lugar al surgimiento de determinados comportamientos sociales por parte de los pobladores asociados a la mejora de su entorno habitacional cotidiano. La reflexión teórica en este período no se preocupó tanto en discutir sobre los efectos de los programas de mejoramiento sino más bien en sus presupuestos ideológicos. Así buena parte del debate se centró en las implicancias de la autoconstrucción en tanto que trabajo no remunerado.

Con el inicio del nuevo milenio, la discusión sobre la tenencia del suelo urbano evidenció una reorientación y comenzó a exceder la propuesta de De Soto, aunque la misma todavía tenga mucha actualidad.

La propuesta de UN HABITAT y de diversos organismos no gubernamentales referida al concepto de “tenencia segura”, constituyen una tendencia hacia el reconocimiento de la pluralidad de formas de tenencia y de esta manera, se relativiza la cuestión de la propiedad al afirmar que la seguridad de permanencia en un lugar no se asocia solamente con acceso a la propiedad privada. En este sentido, dicha propuesta es similar a la elaborada desde la Economía Social en donde se plantea que toda forma de propiedad es una institución social cuya validez es relativa y puede perderla si su implementación supone la exclusión de amplios sectores de la sociedad.

Respecto a los sentidos asociados a la noción de “seguridad de la tenencia” construida desde organizaciones sociales de hábitat se destacan algunos elementos coincidentes con la perspectiva de la Economía Social sobre las formas de tenencia que se analizará en el siguiente capítulo, como ser la dimensión del valor de uso de la vivienda, el cuestionamiento de la propiedad privada del sistema capitalista como la única opción posible para el acceso al suelo urbano, la discusión sobre la posibilidad de formas de tenencia alternativas a la propiedad privada, la pertenencia a un colectivo como una de las condiciones que otorga seguridad de la tenencia así como también la participación de la comunidad, la noción de derechos como construcción social e histórica, y por último, la propiedad o forma de tenencia no reducida a una dimensión jurídica sino que abarca las prácticas sociales que expresa, posibilita o inhibe.

Finalmente, en el Foro Social Mundial (2006) se coloca el tema de la tenencia del suelo en el contexto más amplio de la reforma urbana y el derecho a la ciudad. En la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad se han identificado algunos elementos coincidentes con la propuesta de la Economía Social, como ser la noción de necesidad como social e históricamente constituida y asociada a la noción de derechos, la propiedad como derecho al uso en contraposición al uso especulativo del suelo urbano y la participación del campo popular en el desarrollo de políticas urbanas como requisito para que las mismas se orienten hacia las necesidades de todos los sujetos de manera ampliada y en armonía con la naturaleza

Capítulo 3

Aportes para un enfoque de hábitat desde la perspectiva de la Economía Social.

3.1. Introducción

En este capítulo se presentan, en primer término, los principales núcleos temáticos sobre los cuales se asienta la corriente teórica de la Economía Social, aún en construcción. Sobre esa base se remarcan algunos elementos claves para elaborar un marco teórico relativo a la cuestión del hábitat y el suelo urbano, que permita inscribir los casos de estudio que se analizan en los próximos capítulos. Para esto, se desarrolla el concepto de hábitat, el cual no es enfocado desde una perspectiva de “alivio a la pobreza” sino como una condición de posibilidad de un desarrollo socioeconómico generalizado en la ciudad y pensado desde su potencialidad para satisfacer las necesidades de todos los trabajadores que habitan en el espacio urbano. A continuación, se describen los principales satisfactores del hábitat (suelo urbano, vivienda, servicios básicos) entendidos como medios para la vida o medios de consumo. Luego, se analizan las formas de propiedad asociadas al suelo urbano. Se presta especial atención al trabajo de Duchrow y Hinkelammert (2003) quienes encaran la temática desde la perspectiva de la vida y del bien común, como resistencia al capitalismo y alternativa a la propiedad privada individual. Finalmente, se plantea el tema de las prácticas autogestivas presentes en movimientos y organizaciones sociales de hábitat, las cuales tienden hacia la resolución colectiva de las necesidades de sus miembros al favorecer el acceso y la producción de satisfactores del hábitat urbano.

3.2. Principales núcleos temáticos de la Economía Social

Como sostiene Sabaté (2005) resulta aventurado el ejercicio de sistematizar de manera breve los elementos más característicos de la corriente teórica de la Economía Social. Ello se debe a que el campo teórico de la Economía Social se encuentra en construcción e involucra una mirada multidimensional de los procesos socioeconómicos para incorporar las dimensiones de lo cultural, la política y al medioambiente. A eso se agrega el hecho de que esta corriente también contempla las complejas relaciones con los sistemas estatal y privado, los valores que se encuentran implicados y a los cuales afecta, y al carácter heterogéneo de las organizaciones e instituciones que abarca. Por lo tanto, lo que aquí se incluye es apenas la identificación de algunos núcleos temáticos generales que resultan claves para circunscribir un marco teórico más específico sobre el hábitat. Este marco, a su vez, servirá para interpretar los casos de estudio que se analizan en los próximos capítulos.

a) Crítica a las instituciones capitalistas: valoración de la vida humana por sobre la búsqueda del beneficio sin límites

Un primer núcleo temático que se distingue dentro de las corrientes de pensamiento sobre la Economía Social es la crítica a las instituciones e ideologías económicas capitalistas, a partir de la valoración de la reproducción y el desarrollo de la vida humana.

Los trabajos desarrollados por Hinkelammert (1984, 1999, 2003, 2005) expresan la preocupación con respecto al estancamiento del sistema político y económico contemporáneo. Plantean que las estrategias de reproducción de amplios sectores de la sociedad, así como las del cuidado del medio ambiente,

son cada vez menos compatibles con la reproducción de capital, que se basa en la lógica de la eficacia competitiva. La ideología imperante se basa en la generalización de la “ética del mercado” marcada por el respeto a la propiedad privada y los contratos, y donde se valoriza la búsqueda del beneficio individual o interés privado sin límites. La reflexión de Hinkelammert remite a la posibilidad de pensar y accionar hacia otra alternativa de vida, basada en un tipo de relaciones de producción no competitivo y orientado hacia otros valores morales; estos valores dan prioridad a la satisfacción de las necesidades de todos los seres humanos.

Dado que el capitalismo es cuestionado por favorecer la desigualdad estructural y postular un criterio de racionalidad económica único -- basado en la competencia como valor ético supremo (Hinkelammert; 2003; 2005) y en el cual priman los intereses materiales e individualistas (Caillé; 2000; 2003)-- la noción de Economía Social supone la construcción de una economía alternativa al capitalismo.

Para autores como Coraggio, la Economía Social es una propuesta aplicable para la transición hacia “otra economía”: se dirige hacia la eliminación del sistema capitalista hegemónico y, a través de la institucionalización de nuevas prácticas sociales, tiende hacia la conformación de un sector socioeconómico orgánico que debe procurar la satisfacción de las necesidades de todos los seres humanos. Por ser un concepto de la transición opera al interior de la sociedad capitalista existente en vinculación con el sector privado y público de la economía. (Coraggio; 2007). La Economía Social, desde esta óptica, remite a aquellas prácticas económicas existentes de acción transformadora, donde los sujetos participan conscientemente de la idea de

sociedad que se quiere construir, que incluye la construcción de “otra economía”. La “Otra Economía”, que hipotéticamente sustituiría a la actual, se define como aquella centrada en el trabajo socialmente “digno” y no en la acumulación del capital como principio rector, y cuyas experiencias prácticas están orientadas hacia la “reproducción ampliada de la vida” del conjunto de la sociedad. Según expone Coraggio,

“Una situación de reproducción ampliada implica un proceso en que, por encima del nivel de reproducción simple, se verifica durante un período prolongado (por ejemplo, una generación), un desarrollo sostenido en la calidad de vida de sus miembros. La noción de reproducción simple no se refiere a mera subsistencia, o reproducción de la vida biológica, sino que denota una calidad de vida biológica y social considerada moralmente como un mínimo social por debajo del cual no debería estar ninguna unidad doméstica perteneciente a la sociedad bajo análisis. Como toda noción históricamente determinada, esos estándares deben evolucionar con la sociedad misma, tanto en cuanto a la definición de los satisfactores y bienes considerados más adecuados o mejores para satisfacer las necesidades como en lo relativo al reconocimiento de un nivel básico de satisfacción al que todo ciudadano debería tener acceso”. (Coraggio, 1999:136).

b) Lo social, lo político y lo cultural como instancias de lo económico

Un segundo núcleo temático alude a que la Economía Social concibe la construcción de lo social como instancia propia de lo económico. En este sentido se hacen marcados esfuerzos por rechazar la tradicional dicotomía entre economía, sociedad y política.

Según Coraggio, “La economía es social porque produce sociedad y no sólo utilidades económicas, porque genera valores de uso para satisfacer necesidades de los mismos productores o de sus comunidad – generalmente de base territorial, étnica, social o cultural – y no está orientada por la ganancia y la acumulación de capital sin límites. Porque vuelve a unir producción y reproducción, al producir para satisfacer de manera más directa y mejor las necesidades acordadas como legítimas por la misma sociedad” (Coraggio; 2002: 286).

Otros autores coinciden en señalar que toda economía existente y que ha existido es social y que para una comprensión integral de los procesos económicos resulta necesario tener en cuenta otras dimensiones de lo social que inciden en “lo económico” y que, asimismo, pueden ser condicionados por él, como lo político, lo religioso, relaciones de parentesco, entre otras. En este sentido, Sahlins (1976), por ejemplo, disiente con la ciencia económica tradicional, puesto que ésta considera como exógenos a la economía --u obstaculizadores del proceso económico - cuestiones como el parentesco, la política, los lazos étnicos o comunitarios o los sistemas de status. Según Sahlins, en sociedades diversas estas dimensiones de lo social son la organización misma del proceso económico. Es por ello que, para este autor, no pueden considerarse externas a los distintos mecanismos de intercambio, y en sus análisis las recupera como elementos constitutivos de lo económico, dando cuenta del hecho de que los intercambios son a la vez productivos y simbólicos.

c) Los valores de uso y satisfactores socialmente necesarios

Un tercer núcleo temático se refiere a la conceptualización de los valores de uso o satisfactores socialmente necesarios. Para la Economía Social, el valor de uso puede estar unificado con el valor, pero lo importante es que el proceso de valorización debe estar subordinado a la finalidad de la satisfacción de las necesidades de todos (Hinkelammert; 2003).

De acuerdo a Max-Neef (1986), los satisfactores incluyen todo aquello que contribuye a la realización de necesidades humanas, siendo los mismos históricamente variables y por lo tanto susceptibles de ser modificados. Pero, “no se trata de relacionar necesidades solamente con bienes y servicios que presuntamente las satisfacen, sino de relacionarlos además con prácticas sociales, formas de organización, modelos políticos y valores que repercuten sobre las formas en que se expresan esas relaciones” (Neef; 1986: 36).¹⁷

Las necesidades, a su vez, son concebidas como construcciones sociales en el campo de la lucha social. Lo cual quiere decir, por un lado, que no existen necesidades humanas en general sino que éstas son siempre históricas y sociales. Por el otro, que se definen y redefinen en el campo de la lucha social; es decir, en la lucha por las condiciones de reproducción.

De acuerdo a Grassi: “Son necesidades de la reproducción de todos los miembros de una sociedad aquellas posibles de ser satisfechas en las ‘actuales condiciones’ del desarrollo de las capacidades humanas que las comunidades o grupos sociales hacen deseables y reconocen como positivas para su desenvolvimiento y bienestar y que los individuos aspiren legítimamente”. (Grassi; 1998: 378). Las necesidades se vinculan, de manera relativa, al

¹⁷ Esta afirmación será retomada en la presente investigación, como un aporte teórico metodológico vinculado a los temas de hábitat.

horizonte de bienes disponibles que la sociedad está dispuesta a producir y distribuir a sus miembros. Grassi incluye la dimensión ética en el análisis de las necesidades asimilándolas a la noción de derechos, y plantea que todos tenemos derecho a todo (lo que la sociedad deba garantizar) y que el único regulador es la deseabilidad social e individual de esos objetos, borrando las diferencias sociales para el disfrute de los bienes y servicios.

La satisfacción de las necesidades sociales no sería posible sin la intermediación del trabajo “propriadamente humano”, definido por Hinkelammert y Mora (2003) como aquel que produce medios para la vida. Según dichos autores, siendo el trabajo una actividad encaminada a un fin, este fin debe supeditarse al ámbito de las necesidades.

d) La satisfacción de necesidades desde una racionalidad reproductiva.

Ligado a lo anterior, aparece la noción del ser humano como un sujeto necesitado, corporal¹⁸ y natural quien, si no resuelve sus necesidades¹⁹, no puede tener fines y, por lo tanto, sociedad (Hinkelammert y Mora, 2003).

El ser humano como sujeto necesitado se enfrenta al ámbito de las necesidades y, ante la exigencia de satisfacerlas para garantizar su reproducción física y social, se constituye en sujeto productor y creador de medios para la vida (Hinkelammert y Mora; 2003).

Las acciones económicas tendrán como producto la generación de valores de uso, ya que la disponibilidad de los mismos asegura la vida humana. Pero, la racionalidad que guía al ser humano para crear medios de vida es una racionalidad esencialmente reproductiva que, además, tiene en cuenta al otro

¹⁸ “Corporal” hace alusión tanto a lo físico como al cuerpo social y cultural.

¹⁹ Con el término “necesidades”, Hinkelammert y Mora, no hacen referencia únicamente a las fisiológicas sino también a las antropológicas (culturales y espirituales) sin cuya satisfacción la vida humana no es posible.

ser humano. Es Hinkelammert (1996, 2003) quien se refiere a la importancia de una racionalidad reproductiva como parte constitutiva de una economía para la vida, basada en el reconocimiento del otro como ser humano que vive en comunidad, necesitado y natural. La necesidad de tener en cuenta la vida del otro, se fundamenta en que la felicidad de otros hace posible la propia felicidad.

Esta racionalidad se contrapone a la que prevalece en la economía de mercado, que supone la existencia universal de la racionalidad instrumental basada en la relación medio – fin, y cuyo fin es el logro de la rentabilidad o ganancia máxima e implica la utilización de los medios más eficientes para el logro de tal objetivo²⁰.

Dussel (1998) también hace referencia en sus trabajos al desarrollo de “la ética de la vida y del bien común” como orientación práctica de la acción que pueda contraponerse al proyecto capitalista. Allí radicaría el aspecto liberador de dicha ética respecto a la que impera en el sistema socioeconómico existente. Esta ética es definida como aquella que debe partir de la cuestión material del contenido de la vida, y además que cuente con un carácter participativo abarcador.

En un sentido similar, Assman y Sung (2000), ubican en el centro de su reflexión la reproducción ampliada de la vida y lo plantean como un desafío ético factible de llevar a cabo por agentes colectivos que ya han cuestionado un supuesto inmovilizante para la acción: “que el mundo no puede ser cambiado”.

²⁰ Hinkelammert retoma a Marx para argumentar que los efectos indirectos de la racionalidad de mercado, bajo condiciones de producción capitalistas, acarrear a los trabajadores a la miseria, la destrucción de la vida humana en el planeta y nunca al bienestar de todos. Según Hinkelammert, esto demuestra la “irracionalidad de lo racional” y por tanto deduce que la condición de toda racionalidad debe ser una racionalidad de reproducción de la vida.

e) Los trabajadores como agentes de cambio y el trabajo como actividad creadora.

Los agentes que habrán de producir el cambio social son los trabajadores, en un sentido amplio. La propuesta de la Economía Social como proyecto de otra economía tiende a involucrar a todos los trabajadores tanto ocupados como desocupados, formales o precarios, a aquellos que trabajan en instituciones públicas, o en el ámbito privado y a aquellos que producen para el autoconsumo. Es por ello, que se plantea que dicha propuesta política democrática y participativa debe procurar ser abarcativa para incluir la diversidad socio ocupacional que implica, y que además no se centre sólo en sector de los más vulnerables sino que comprometa a la sociedad como totalidad.

Pero, para que dicho proyecto sea posible, legítimo y eficaz es necesario que los sectores de trabajadores participen y se consideren actores constitutivos de su concreción, y que visualicen la posibilidad de ser incluidos en la otra economía y en la otra política que permita satisfacer democráticamente las necesidades legítimas de todos.

De esta forma, el concepto de trabajador como agente de cambio, se vuelve un concepto abarcativo de múltiples formas de desarrollar las capacidades humanas. En este sentido, el trabajo humano debe orientarse a asegurar las bases materiales y sociales de la reproducción ampliada de la vida. Además, El trabajo no puede estar asociado a la explotación sino a la autorrealización de los sujetos como actividad creadora (Arendt; 2001), es decir, que los sujetos deben encontrar en el ámbito del trabajo, la capacidad de elegir cómo vivir ampliadamente.

f) Las instituciones como activadoras de las capacidades de trabajo.

Todos los argumentos anteriormente expuestos llevan a pensar en que el sujeto creador de una economía alternativa, debería comportar un alto grado de reflexividad para cuestionar y distanciarse de la sociedad capitalista en la cual está inserto y postular nuevas alternativas societales, lo cual implica pensar en otra economía, otra política y otros valores.

En ese camino, las instituciones tienen papeles muy importante que cumplir: garantizar las condiciones de vida materiales de todos y contribuir a la constitución de un sujeto reflexivo con capacidad de acción que pueda activar autónomamente las capacidades de trabajo que el mercado actual ya no considera recursos. Para lo cual es fundamental avanzar en procesos de reflexión – acción – aprendizaje que produzcan nuevas prácticas económicas, y por ende, nuevos mecanismos para satisfacer las necesidades legítimas de todos (Hinkelammert; 1984).

3.3. Aportes para un enfoque del hábitat desde la Economía Social.

No se han encontrado hasta el momento trabajos que intenten vincular analíticamente el campo de la Economía Social y el del Hábitat. Por este motivo en la presente sección esta cuestión se aborda como una primera aproximación - inacabada - y se desarrollan algunos puntos de partida para reflexionar sobre dicha relación.

a) Crítica a la economía e instituciones capitalistas: los límites para la satisfacción de necesidades de hábitat digno para todos los seres humanos.

En las sociedades capitalistas tanto el suelo, como la vivienda y más recientemente también los servicios urbanos básicos (agua, luz, gas) son mercancías que tienen un valor de cambio, lo que las convierte en objeto de compra – venta en el mercado. En estas sociedades donde, además, la distribución del ingreso es muy desigual, sólo ciertos sectores minoritarios – los que conforman la demanda solvente- pueden acceder a estos bienes a través de la compra, alquiler o pago del costo de instalación y correspondiente tasa de servicios. Más aún, para estos sectores existen las máximas opciones de elección de los servicios habitacionales cuyo costo varía en función de su calidad y ubicación en la ciudad. Los grupos sociales de menores ingresos deben resolver sus necesidades de hábitat fuera del mercado a través de una gama de alternativas --que varían conforme a su capacidad de pago y decisiones familiares—lo que da lugar a diversas modalidades de hábitat sub estándar o hábitat popular: villas miseria, asentamientos de invasión, piezas en inquilinazos u hoteles pensión, barrios de autoconstrucción, casas y edificios tomados, entre otras. (Cuenya, 1986).

Es decir que el sistema capitalista no resuelve el problema del acceso a un hábitat digno para todos los sectores de la sociedad. La insatisfacción de las necesidades sociales de hábitat se asocia a procesos de exclusión económica y social derivados del funcionamiento de la economía capitalista y de la orientación de las políticas públicas dominantes.

- **La escasez de suelo urbano**

Existen derechos diferenciales sobre el uso de la tierra, ya sea a través del derecho absoluto de propiedad o de la tenencia en arriendo. Los que adquieren tales derechos pueden ejercer su control y eso da lugar a la aparición de un mercado, en el cual, no sólo el propio suelo sino también la “accesibilidad” a los beneficios urbanos (servicios y equipamientos urbanos, transporte público) pasa a tener un precio.” (Cuenya, 1995:3)

El precio del suelo resulta del complejo movimiento de la renta. Según expone Jaramillo (2004) el suelo urbano es un bien escaso y se consume donde se produce debido a que son bienes inmuebles. Es aquí que, la tierra entra en contacto con un proceso productivo, la construcción (Articulación primaria de la renta urbana que da lugar a la renta urbana primaria), y además, la tierra se relaciona con actividades urbanas que requieren del espacio construido para su operación (Articulación secundaria de la tierra urbana que dará lugar a rentas secundarias). Es así que, el suelo urbano comporta una articulación compleja que deriva de la coexistencia de la articulación primaria, ligada a la construcción como proceso productivo, y la secundaria ligada a los usos urbanos como vivienda, comercio, industria, etc.) La relación entre ambas articulaciones va a definir los precios de los terrenos en la ciudad.

- **La escasez de vivienda adecuada**

Cuenya (1987) expone los límites estructurales que explican los enormes defasajes entre necesidades insatisfechas de vivienda y posibilidades de darles respuesta. Retoma a Castells (1979) cuando señala que las razones básicas que explican la penuria de vivienda de las mayorías populares se sintetizan en

un doble origen: insuficiencia en el consumo, de un lado, y escasez y/o precariedad en la oferta de servicios habitacionales, del otro.

Ubica las razones básicas del consumo insuficiente en las condiciones de explotación del trabajo de las que, en buena medida, dependen los niveles de subsistencia de los trabajadores: “concretamente, los bajos niveles de remuneración, las situaciones de desempleo y subempleo impiden a grandes porciones de la población afrontar los altos precios de venta o alquiler de una buena vivienda en el mercado.” (Cuenya; 1987:78).

Por su parte, la responsabilidad de una oferta insuficiente y/o precaria de servicios habitacionales recae tanto en la producción comercial como en el Estado. La empresa capitalista no produce vivienda social adecuada a bajo costo, lo que obedece a dos razones básicas: la primera es la dependencia que tiene la producción de vivienda de un bien relativamente escaso y sujeto a monopolización como es la tierra urbana. La segunda tiene que ver con el proceso de producción de la vivienda y cómo está concebida la vivienda mercancía (producto tecnológicamente complejo, perdurable que debe reunir un conjunto diverso de condiciones técnicas, ambientales y estéticas, que requiere una gran cantidad de insumos y mano de obra) lo que convierte a la vivienda en uno de los bienes masivos más costosos y con un período de consumo más largo. Esto plantea una alta dependencia del capital financiero, que tampoco está en condiciones de resolver los problemas de fondo de la penuria de vivienda en la sociedad capitalista.

En cuanto a la intervención del Estado en el campo habitacional, en sociedades capitalistas ésta también resulta insuficiente para cubrir la demanda que no accede a través del mercado, ya sea porque los recursos que se

destinan para ese fin son escasos. Ya sea porque los criterios con se aplican agudizan la escasez. Por ejemplo, Cuenya señala que los subsidios a la demanda que otorga el Estado son limitados. Y que el Estado tampoco interviene eficazmente en todos los rubros que inciden en la determinación de los costos de la vivienda social, tales como tierra, materiales construcción, tasas de interés bancario, entre otros.

- **La insuficiencia de servicios urbanos**

La tendencia privatizadora de los servicios básicos de la ciudad como el abastecimiento de agua, de gas, el transporte, los sistemas de comunicación básicos, la educación, el sistema de previsión de la salud y el suministro de energía, ha sido denunciado por Hinkelammert (2003) al plantear que al convertirse a los servicios en un tipo de propiedad del mercado capitalista de maximización de las ganancias restringen la posibilidad de la reproducción ampliada de la vida de todos los seres humanos.

b) El concepto de hábitat y sus satisfactores desde la perspectiva de la Economía Social.

Desde la perspectiva teórica de la Economía Social el hábitat urbano podría ser entendido como un complejo de relaciones entre el hombre en sociedad y la naturaleza en innumerables redes de producción y reproducción, mediatizadas por el trabajo humano.

Una definición que se acerca a esta idea es la que propone Correal Espina, según la cual, el hábitat es entendido como territorio en el que se localiza el ser humano de una manera multidimensional, tanto material como social: “Dicho concepto no se reduce a su carácter espacial sino que incluye lo que éste representa como lugar de reconocimiento e identidad tanto individual

como colectivo, y en consecuencia, como espacio de significación y sentido” (Correal Espina; 2006: 149). Así el hábitat urbano puede entenderse como un sistema de relaciones sociales que se tejen en el territorio y cuya expresión física es la ciudad construida.

Como medio que rodea a los seres humanos en sociedad, el hábitat debe permitirles realizar una “vida digna”. Esto alude a la realización o a la expectativa de la potencial realización por parte de los sujetos de satisfacer sus necesidades socialmente constituidas y legítimamente reconocidas, de manera ampliada, cuidando el medio ambiente como ámbito que hace posible la vida humana²¹.

Desde la perspectiva de la Economía Social la cuestión del hábitat no debería ser enfocado desde el “alivio a la pobreza” sino como una condición de posibilidad de un desarrollo socioeconómico generalizado en la ciudad. En este sentido, Coraggio (1992) critica la concepción del hábitat como el hábitat de los pobres presente en numerosas políticas, lo cual favorece la reproducción de mecanismos de segregación urbana, motivo por el cual sugiere entenderlo como “un conglomerado heterogéneo de amplio espectro”. Desde esta perspectiva, cobran un papel de suma importancia los procesos de democratización orientados a la gestión del hábitat, lo cual favorece el reconocimiento de la diversidad y la búsqueda de soluciones consensuadas.

Según Coraggio (1992), hay que considerar al hábitat como condición imprescindible para el desarrollo de diversas actividades de producción y reproducción de la vida humana, ya que la calidad del repercute en muchas condiciones para el desarrollo social.

²¹ Vida Humana entendida en los términos enunciados por Hinkelammert y Mora (2003), cuando plantean que la vida humana es el proyecto fundamental que hace posible todos los proyectos humanos específicos. La noción de “vida digna” incorpora el plano ético moral.

En el plano material el hábitat urbano alude a un conjunto amplio de satisfactores que incluyen, suelo urbano, vivienda, servicios de infraestructura urbana, equipamientos comunitarios, espacios públicos, accesibilidad a los equipamientos y lugares de empleo, entre otros. A continuación se definen cada una de estas dimensiones del hábitat, entendidas como satisfactores de hábitat y cuyo acceso o carencia incide fuertemente sobre la calidad de vida de los sujetos.

- **Suelo urbano**

El suelo urbano es el elemento soporte fundamental del desarrollo urbano. Constituye un punto de partida indiscutible para los procesos de producción de los espacios habitacionales en las ciudades. Es un elemento indispensable para la producción de la vivienda (Schteingart; 2001).

El suelo urbano se caracteriza por poseer un conjunto de acondicionamientos encima que derivan de un proceso de producción para desarrollar la vida y la cualifica mediante transformaciones físicas y servicios. Es por ello, que la categoría de suelo urbano es distinto al de tierra, ya que la tierra no es espacio urbano sino sólo su soporte. La tierra debe ser adaptada y adecuada, “construida” para el consumo de las actividades urbanas. De allí que varios autores proponen que en vez de hablar de tierra, que es un bien natural, se utilice la definición de suelo urbano ya que el mismo es un producto social y permite pensar todos los espacios habitables de la ciudad.

- **Vivienda**

Una conceptualización integral de la vivienda implica tener en cuenta sus distintas dimensiones, reconociendo que la misma es parte del hábitat socialmente constituido y no un objeto físico individual y aislado del contexto

urbano en el que se encuentra. La definición que adopta Yujnovsky (1984) responde a esta concepción amplia, al sostener que “la vivienda es una configuración de servicios – de servicios habitacionales – que deben dar satisfacción a necesidades humanas primordiales: albergue, refugio, protección ambiental, espacio, vida de relación, seguridad, privacidad, identidad, accesibilidad física, entre otras (Yujnovsky; 1984: 17). Es por ello que “el concepto de vivienda debe referirse a los servicios habitacionales proporcionados en un cierto tiempo en una configuración espacial urbana, en un medio ambiente de una sociedad determinada” (Yujnovsky; 1984: 19).

Así concebida, la vivienda debe considerarse un satisfactor sinérgico, entendido como aquel que, por la forma en que satisfacen una necesidad determinada, estimulan y contribuyen a la satisfacción simultánea de otras necesidades” (Max-Neef; 1986: 45).

Desde la Economía Social se podría plantear que la vivienda, asociada a la cualidad de digna, implicaría tener en cuenta tanto el campo de lo que sería “privado” – intradoméstico -, como “público” - referido a su entorno. En este sentido, la vivienda sería un elemento integrador de dos cualidades: la de la vivienda en sí misma y la de la calidad de su entorno, por tanto, ambas dimensiones contribuyen a que una vivienda pueda satisfacer “dignamente” las necesidades sociales (Laserna; 2006). Además, al plantearse el calificativo de “digno” en relación a algún satisfactor del hábitat, se está haciendo alusión a que dicha cualidad es social e históricamente variable y refiere a su capacidad de satisfacción concreta de las necesidades sociales y diversas de los sujetos.

Por otro lado, la vivienda es entendida tanto como objeto de producción como también objeto de consumo. Respecto a la vivienda,

Coraggio (1992) plantea que debe ser entendida como una inversión productivo – reproductiva, ya que tiende a cumplir dos propósitos en la economía popular, el consumo y la producción. Asimismo, no puede ser visualizada como una mercancía más a la cual se accede por medio del mercado, ya que existen otras maneras de acceder a dicho satisfactor, tales como la utilización del fondo de trabajo directo y mecanismos no mercantiles de apropiación de recursos. La construcción de vivienda cuenta con la potencialidad de dinamizar de manera autosostenida la economía popular.

Asimismo, debe ser entendida teniendo en cuenta la relación social de propiedad mediante la cual se tiene acceso a la vivienda. Con respecto a la vivienda como objeto de propiedad, el acceso al suelo constituye un elemento indispensable para la producción y consumo de la vivienda. Según Azuela, “la vivienda es un bien cuyo consumo no implica necesariamente un tipo de apropiación en particular, pero sí implica algún tipo de apropiación. Es precisamente la posibilidad de tener distintas formas de acceso a la vivienda lo que hace importante el problema de la propiedad” (Azuela; 1989: 190).

- **Servicios de infraestructura básica y equipamientos**

Según Mutuberría (2007), quien ha investigado esta temática desde la perspectiva de la Economía Social, sostiene que los servicios públicos urbanos son generalmente entendidos como infraestructura básica y equipamientos colectivos (hospitales, escuelas, etc.). En relación a los servicios públicos urbanos provistos por red, entendidos como infraestructura básica, no pueden ser definidos por su mera estructura física sino que deben ser entendidos como medios de vida de uso colectivo, teniendo en cuenta el conjunto de relaciones y

prácticas sociales y políticas, que se dan en su producción, provisión y gestión cotidiana, y en las que están implicados diversos actores. Por ello se podría concluir que se conforman en un valor de uso complejo.

Desde la perspectiva de la Economía Social, si bien se privilegia la noción de la vivienda, suelo urbano, servicios básicos como medios para la vida o medios de consumo, esto es entendido no solo desde el punto de vista de la reproducción ampliada de los sujetos, sino “desde el punto de vista de las luchas sociales que tienen por objeto el acceso a (o el mejoramiento de la calidad de) los medios de consumo que constituyen los equipamientos sociales en la ciudad” (Azuela; 1989: 189).

c) La cuestión de las formas (o regímenes) de tenencia del suelo.

Para el análisis de las formas de tenencia del suelo urbano desde el campo de la Economía Social, se parte de la perspectiva de la vida y del bien común elaborada por representantes de Teología de la Liberación²² (Duchrow y Hinkelammert; 2003).

En su libro titulado *La vida o el Capital. Alternativas a la dictadura global de la propiedad*, los autores señalan que en el contexto actual de la Globalización Capitalista existe un tipo de propiedad privada específico

²² La teoría de la Liberación es una corriente teológica contemporánea que surge en América Latina después del Concilio Vaticano II y la Conferencia de Medellín (Colombia, 1968). El punto de partida de esta corriente es “la crítica de las ideologías modernas que fundamentan, promueven y defienden la totalización del mercado, incluyendo el neoliberalismo actual” (Duchrow y Hinkelammert; 2003: 183). Sus ideas principales se basan en la afirmación que la liberación económica, política, social e ideológica, constituyen signos visibles de la dignidad del hombre; que la liberación implica la toma de conciencia ante la realidad socioeconómica latinoamericana; y que resulta necesario eliminar la pobreza, la explotación y las injusticias garantizando el acceso igualitario a la educación, a la salud, a la alimentación, al trabajo, entre otros. Esta corriente cuenta con representantes de distintos países de Latinoamérica, entre ellos se puede mencionar a Enrique Dussel, Hugo Assman, Franz Hinkelammert, Gustavo Gutierrez Merino. Una corriente de esta teoría mezcla componentes de la teoría marxista, otras ideologías políticas y el cristianismo, tal es el caso de Hinkelammert.

hegemónico el cual no se caracteriza por encontrarse en función de las necesidades humanas sino que prioriza su función de maximización del lucro individual y la acumulación del capital. Esta sería una Propiedad privada acumuladora de capital sin respeto a la vida, ya que en la medida de lo posible hay una tendencia a hacer desaparecer las restricciones sociales y ecológicas, lo cual promueve la destrucción de la vida en el planeta.

Esto es posible por la vinculación de la propiedad privada con el dinero y el mercado en las sociedades capitalistas, ya que el dinero constituye el medio de acrecentar la propiedad, y es en el ámbito del mercado donde se producen todas las transacciones con el fin de la acumulación de la propiedad capitalista.

Ante la situación actual previamente descrita, ambos autores intentan desarrollar un enfoque alternativo respecto a la propiedad privada individual, orientado hacia la resistencia al capitalismo. En el presente apartado se han incorporado diversas argumentaciones extraídas de este enfoque.

Dicha perspectiva se posiciona desde el lugar de las víctimas del sistema y se orienta hacia la constitución de una sociedad – definida en forma participativa - en la que hay lugar para todos en armonía con la naturaleza.

A partir de la lectura de dichos autores podría plantearse en primer lugar, que toda forma de tenencia del suelo coincidente con un proyecto de Economía Social debería ser capaz de garantizar el derecho de todos al uso de los bienes de la tierra, es decir, garantizando el derecho al uso por parte de todos los miembros de una sociedad y desechando el concepto de propiedad asociada meramente a la acumulación ilimitada de riqueza; y en segundo término, sus contenidos, formas de organización y regulación deberían poder resultar de procesos participativos locales – regionales, ya que es a este “nivel que los

seres humanos participan por el valor de uso en la vida económica” (Duchrow y Hinkelammert; 2003:195)²³. Según los autores, para el desarrollo de formas alternativas a la propiedad privada individual sería decisivo proceder desde la vida concreta y la participación de todas las personas en armonía con la naturaleza como criterio de todo actuar económico. “La preservación del medio natural está integrado más bien desde el comienzo en el concepto de propiedad; y con la prioridad de decisión de los habitantes local – regionales afectados, organizados cooperativamente” (Duchrow y Hinkelammert; 2003:206).

Al plantearse la dimensión participativa de la comunidad en las decisiones concernientes a las formas de propiedad, se abre la discusión acerca de la posibilidad de existencia de una pluralidad y diversidad de formas de propiedad coexistentes y esto representa el carácter alternativo y deslegitimador del sistema capitalista, desarrollado “desde abajo”. Hinkelammert retoma a Marx al plantear que “la alternativa debe provenir del valor de uso de los productos, y que los productores deben ser los sujetos y no los objetos de producción y de la sociedad”²⁴ (Duchrow y Hinkelammert; 2003:194).

²³ Lo cual no quiere decir que las formas alternativas de propiedad se restrinjan a nivel local, sino que es en lo local donde existe la posibilidad de desplegar el carácter participativo de la comunidad para luego extenderse hacia lo global.

²⁴ Hinkelammert retoma a Marx y sus desarrollos en relación a la propiedad, ya que según Hinkelammert, él ha sido el que mejor ha indagado las implicancias de la propiedad privada capitalista de los medios de producción, demostrando que “la orientación de la economía hacia la acumulación de la propiedad del capital, a la par que explota a los trabajadores los excluye en número creciente de la reproducción de la vida, y que de igual modo destruye la naturaleza. A un tiempo, la sociedad como conjunto es guiada gracias a la fetichización de las mercancías, del dinero y del capital, por las leyes coercitivas promulgadas a espaldas de sus actores, con lo cual se destruye tanto el carácter de sujeto de las personas como la solidaridad entre ellos” (Duchrow y Hinkelammert; 2003: 193). De todas maneras, Hinkelammert cuestiona las soluciones propuestas por Marx ya que afirma que el reemplazo de un mercado abstracto y reduccionista por un contraproyecto igualmente abstracto y centralista ha de ser considerado un fracaso histórico, y si se implementara podría generar conflictos con las poblaciones locales.

Asimismo, afirman que un camino viable y factible para el desarrollo de sistemas de propiedad alternativos podrá consistir en el fomento del desarrollo de formas económicas locales y regionales de división del trabajo sostenibles, que no dependan del sistema capitalista y que puedan otorgar a los trabajadores una base estable de vida. Para ello también es importante que el Estado tenga un papel activo en el fortalecimiento del desarrollo de estos sistemas locales y regionales, y no tenga como objetivo primordial ni único la protección de la propiedad privada capitalista. Además, el Estado debería generar políticas orientadas a afianzar los aspectos sociales de la propiedad, con miras a la consolidación de formas alternativas de propiedad que cuenten con funciones de responsabilidad social y ecológica, es decir, con obligaciones para la vida.

El criterio de legitimidad de toda forma de tenencia del suelo, desde la perspectiva de la Economía Social, devendrá mientras la misma posibilite el derecho al uso a todos los miembros de una sociedad, lo cual quiere decir que ningún sistema de propiedad tiene vigencia de por sí. Toda forma de tenencia, como institución social, tiene una validez relativa, histórica y no universal y puede perder su validez si su implementación supone la exclusión de amplios sectores de la sociedad.

Los autores retoman la distinción conceptual entre distintas formas de tenencia o apropiación introducidas por el Derecho Romano y que cuenta con vigencia en la actualidad, la cual remite básicamente a la distinción entre posesión, propiedad (o dominium) y patrimonium: a) Posesión (“possessio”) la define como “la tenencia de hecho de un objeto” e implica tener acceso a los derechos de uso tanto parciales como temporales de dicho objeto; b) La

propiedad entendida como “dominium” constituye un derecho general, “pleno” e ilimitado en el tiempo, sobre un objeto . La propiedad sigue ejerciéndose en aquellas situaciones en las cuales se ha cedido la posesión (alquiler, por ejemplo) y la propiedad posibilita gravar un objeto como garantía de un crédito. Hinkelammert resalta las características de la propiedad entendida como dominium ya que ésta implica que una cosa es adjudicada exclusivamente a una persona, quien puede decidir sobre ella, goza de libertad absoluta de uso – inclusive su venta y destrucción -, puede dejar en herencia su propiedad y tiene el derecho a excluir a cualquier otra persona. Se consideran limitaciones de la propiedad cuando solamente pueden ejercerse derechos parciales sobre la misma, es el caso de la hipoteca o la entrega como fideicomiso; c) “Patrimonium” como aquella propiedad heredada del padre la cual debe ser dejada en herencia a sus hijos. “En este caso, en consecuencia, está excluido el consumo, o más aún, el manejo destructor de la “cosa”” (Duchrow y Hinkelammert; 2003: 23).

La noción de “Patrimonium” es enfatizada por Binswanger, economista retomado por Duchrow y Hinkelammert, quien ha desarrollado una serie de propuestas orientadas a promover una reforma de la propiedad del dominio del suelo y aporta argumentos relevantes para dejar señalados. En este sentido, “el derecho de propiedad en su conjunto, debería ser definido como “patrimonium” en tanto que los derechos de usufructo se derivarán de aquel y estarán restringidos de acuerdo con su compatibilidad con el medio”, además el “patrimonium” remite a un bien que ha sido heredado y que debe ser transferido posteriormente a sus hijos. De esta manera, se podría limitar el uso egoísta y

abusivo del medio ambiente liberándose de su dependencia del “dominium” arbitrario de los propietarios privados.

Afirma como criterio general que el medio ambiente debe ser entendido como un bien común y que el régimen de propiedad debe adecuarse a éste de manera consecuente.

Dicho autor defiende que no debe entregarse la propiedad irrestricta de dominio de la tierra para una acumulación ilimitada de riqueza y que ningún bien natural debe quedar subordinado al enriquecimiento privado. Para lo cual sugiere que es necesario crear un nuevo derecho de propiedad para bienes ambientales compartidos y que debería comportar las siguientes características²⁵: a). propiedad pública comunal o estatal en detrimento de la propiedad individual, b) privilegiar la propiedad de uso la cual se concedería en el marco de regulaciones públicas del usufructo, y transferir la disponibilidad de la propiedad de dominio a la comuna o al estado; c) “la separación de la propiedad de dominio de la de uso en asentamientos urbanos y la transferencia de la propiedad de dominio a asociaciones de propietarios de derecho público a crearse para tal fin, ya sea integrados por todos los habitantes, ya sea por los dueños, mas con el derecho a la coparticipación de todos los habitantes” (Duchrow y Hinkelammert; 2003: 199); d) posibilitar el control estatal sobre el mercado e introducción de gravámenes para reducir la renta básica; e) que las personas jurídicas puedan ser propietarias si cuentan con el consentimiento del interés público y que la propiedad, tanto de viviendas como de terrenos para el uso propio, sea limitada y se encuentre bajo reglamentación estatal.

²⁵ Dichas propuestas han sido pensadas por Binswanger con miras a una reforma constitucional en Suiza.

En síntesis, un elemento que resultaría clave para plantear otra forma de propiedad del suelo urbano radica en la posibilidad de regulación de la economía en base al criterio prioritario de la vida de las personas que se desenvuelven en medios naturales y culturales diversos, y por ende, de la reproducción ampliada de la vida de todos. Según Hinkelammert esto debería verificarse en todos los niveles (del local al global), pero a corto plazo es probable que sea más exitoso actuar a nivel nacional y regional. Para el surgimiento de una alternativa al régimen de propiedad del capital, resultaría fundamental que las personas que se desenvuelven en el ámbito local se constituyan en sujetos del actuar económico, político y cultural, y desde allí puedan intervenir en el ámbito nacional y de las grandes regiones, para que surja un régimen de propiedad orientado hacia la reproducción de la vida de todos (Duchrow y Hinkelammert; 2003).

d) Las prácticas autogestivas del hábitat para el desarrollo de la Economía Social.

Diversos autores que han trabajado la cuestión del hábitat y experiencias autogestivas (Cuenya, 1985; Schteingart; 1990, Coulomb; 1992; Ramírez Saiz; 1993), han realizado intentos por definir el término autogestión, y en sus diversas conceptualizaciones es posible destacar varios elementos en común. En principio, se entiende a la autogestión como las formas de organización de las actividades sociales referidas a cuestiones productivas, de servicios o administrativas, en las que las decisiones respecto de su conducción son tomadas directamente por los que participan en las mismas. Se resalta que estas prácticas favorecen la posibilidad de que todos puedan decidir con conocimiento de causa gracias a su experiencia directa con los problemas.

Además, la autogestión es entendida como la superación de la diferencia entre aquellos que toman las decisiones y quienes las ejecutan, y finalmente, la autogestión evita las presiones externas a las organización en la toma de decisiones.

Existen diversas formas de organización autogestiva respecto al hábitat urbano llevadas a cabo organizaciones sociales, como ser actividades orientadas a la producción de viviendas, al acceso a servicios públicos, al consumo, a la generación de empleo.

De acuerdo a Cuenya (1985), estas modalidades de participación son formas de lucha por condiciones de vida dignas, de acuerdo a niveles que la propia historia social va exigiendo y determinando. (Cuenya, 1985:1)

Schteingart ha definido a la autogestión urbana como “una forma alternativa de organizar y decidir algunos aspectos fundamentales que hacen a las actividades de la ciudad y a la vida social de sus habitantes (Schteingart; 1990: 4).

Por otra parte, Coulomb “califica a prácticas como autogestionarias en la medida en que pretenden el control de parte o de la totalidad del proceso de producción/mejoramiento del hábitat popular y de su entorno barrial. En este sentido, se relacionan directa o indirectamente con elementos más globales de la gestión urbana (el transporte, la protección y el mejoramiento del medio ambiente, la planeación de los usos del suelo, las finanzas en la ciudad, etc.)”. (Coulomb; 1992: 11-12). El autor plantea que las prácticas autogestionarias de producción y mejoramiento del hábitat apuntan hacia la democratización de la gestión urbana al constituirse en formas alternativas a la gestión estatal de resolución de demandas populares.

Para esta investigación, se entiende que las prácticas autogestivas presentes en numerosos movimientos y organizaciones sociales de hábitat, constituyen uno de los caminos posibles hacia la construcción de “otra economía” por diversos motivos.

En primer lugar, favorecen la creación de espacios democráticos en las cuales la participación directa de los sujetos, conforme con los lineamientos generales establecidos conjuntamente entre las personas involucradas, es el mecanismo primordial en la toma de decisiones. Refiere a la capacidad de “gestionar por uno mismo” y “gestionar según las propias normas”, mientras que ello no afecte a los legítimos intereses de los otros o al conjunto de la sociedad (Ander Egg; 2000).

También tienden hacia la resolución colectiva de las necesidades de sus miembros al favorecer el acceso y la producción de satisfactores del hábitat urbano. La gestión colectiva de recursos para la satisfacción de las necesidades sociales (que pueden resolverse de manera autónoma o asociada con el estado) presentes en este tipo de experiencias, constituyen una forma alternativa a la resolución de las mismas en las sociedades capitalistas, y de esta manera se inscriben en un campo de disputas sobre las modalidades “legítimas” de resolución de dichas necesidades.

Además, implican otras formas de organización de actividades económicas que permiten reestablecer la unión producción – reproducción, al orientarse hacia la satisfacción de las necesidades y permitir el “reenclastramiento” de lo económico en lo social por medio de la acción social colectiva. El sujeto de dichas experiencias es simultáneamente productor – consumidor ya que participa en las decisiones que involucran la producción y

los usos de los espacios habitacionales y hace uso de su fondo de trabajo como recurso para la producción según la lógica de reproducción de la vida mediante la satisfacción de las necesidades sociales.

Son experiencias que intentan poner en el centro al trabajo ejercido con autonomía del capital, activando autónomamente las capacidades del trabajo que el mercado actual ya no considera recursos

Finalmente, cabe una aclaración respecto a los alcances de dichas prácticas autogestivas así definidas. No se está haciendo referencia que las mismas pueden ser vistas como el factor más decisivo del desarrollo de otra economía, porque éste debe involucrar al conjunto de la sociedad y a la diversidad socio ocupacional existente, sino que constituyen uno de los referentes sociales y políticos que en el campo del hábitat popular, pueden ir en ese camino.

3.4. Conclusiones.

Se ha elaborado un marco analítico – preliminar - que intenta trasladar el enfoque de la Economía Social al campo del hábitat, incluyendo la discusión sobre las formas de tenencia del suelo urbano apropiadas para garantizar, a todos los seres humanos, el acceso a mejores condiciones de vida de manera ampliada.

El enfoque de Economía Social aplicado al hábitat sugiere algunas condiciones para lograr la satisfacción de un hábitat digno para todos los seres humanos, desde la perspectiva del bien común. Ello implicaría, en primer lugar, resaltar el carácter integral de la noción del hábitat el cual se compone por diversos satisfactores de hábitat (tales como el suelo, la vivienda y los

servicios) los cuales son entendidos como medios para la vida o medios de consumo y no como medios para maximizar el lucro individual.

Respecto a las formas de tenencia, se plantea que toda forma coincidente con un proyecto de Economía Social debería garantizar el derecho al uso por parte de todos los miembros de una sociedad y desechar el concepto de propiedad asociada meramente a la acumulación ilimitada de riqueza. También se plantea que un elemento que resultaría clave para plantear otra forma de propiedad del suelo urbano radica en la posibilidad de regulación de la economía en base al criterio de la vida de las personas que se desenvuelven en medios naturales y culturales diversos, y por ende, de la reproducción ampliada de la vida de todos. Por otro lado, sus contenidos, formas de organización y regulación deberían poder resultar de procesos participativos locales – regionales, con lo cual cobran un papel de suma importancia los procesos de democratización orientados a la gestión del hábitat, favoreciendo el reconocimiento de la diversidad y la búsqueda de soluciones consensuadas.

Se plantea que las prácticas autogestivas presentes en numerosos movimientos y organizaciones sociales de hábitat, constituyen uno de los caminos hacia la construcción de “otra economía” por diversos motivos: favorecen la creación de espacios democráticos en las cuales la participación directa de los sujetos es el mecanismo primordial en la toma de decisiones; tienden hacia la resolución colectiva de las necesidades de sus miembros al favorecer el acceso y la producción de satisfactores del hábitat urbano; además, implican otras formas de organización de actividades económicas que permiten reestablecer la unión producción – reproducción, al orientarse hacia la satisfacción de las necesidades y permitir el “reenclastramiento” de lo

económico en lo social por medio de la acción social colectiva; por último, son experiencias que intentan poner en el centro al trabajo ejercido con autonomía del capital, activando autónomamente las capacidades del trabajo.

Además, el Estado debería favorecer el desarrollo de procesos de democratización orientados a la gestión del hábitat, y de esta manera, generar las condiciones para el desarrollo de políticas orientadas a afianzar los aspectos sociales de la propiedad, con miras a la consolidación de formas alternativas de propiedad que cuenten con funciones de responsabilidad social y ecológica, es decir, con obligaciones para la vida.

SEGUNDA PARTE
ESTUDIOS DE CASO

Capítulo 4

Las políticas de regularización de suelo y de mejoramiento del hábitat en Argentina

4.1. Introducción

El presente apartado remite al contexto socio histórico en el cual se inscriben los estudios de caso que se analizan en el capítulo siguiente. En principio, se describen los lineamientos generales presentes en la formulación de los programas de regularización dominial y de mejoramiento del hábitat que se han implementado en Argentina a partir de los 90s. Estas cuestiones han sido abordadas en base a estudios de diversos autores expertos en la temática. Además, se analiza la experiencia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la aparición de un marco normativo creado para el desarrollo de procesos autogestionarios para la producción de viviendas de interés social, como el aspecto más novedoso en materia de políticas públicas habitacionales a partir del 2000 en la ciudad. Se examinan las formas de tenencia que se han privilegiado en los programas y su relación con prácticas diferenciadas de producción del hábitat.

4.2. Las políticas a nivel nacional

En Argentina los programas de regularización se instalan fundamentalmente a partir de los años 90, de acuerdo a los análisis realizados por autores como Cravino (2001), Clichevsky (2003), Rodríguez y Di Virgilio (2007).

Según Clichevsky (2003) los programas de regularización están íntimamente ligados al problema de la ilegalidad de la tenencia, y por lo tanto, se orientan hacia la integración del hábitat irregular a la ciudad formal como mecanismo para disminuir la pobreza, y de esta manera, contrarrestar la degradación urbana que generalmente acompaña a las metrópolis de los países del Tercer Mundo. Dichos programas centran su atención en los asuntos asociados al dominio y/o a los aspectos urbano- ambientales, habiendo ciertos programas implementados que trabajan sólo uno de estos aspectos exclusivamente, y otros que abordan la problemática de manera integral.

Los programas de mejoramiento urbano ambiental y de viviendas para los sectores pobres en vinculación a la legalización del dominio han constituido la tendencia más general a partir de los años 90.

A continuación se desarrollan los lineamientos generales presentes en la formulación de las políticas de regularización y mejoramiento urbano ambiental que han sido implementados en Argentina en los últimos años. Las particularidades referidas a la implementación de dichos programas no será desarrollado en este apartado, aunque puede mencionarse que la mayoría ha sido objeto de crítica por comportar un alcance focalizado y no llevar a la práctica todos los componentes enunciados en la formulación de los mismos. Si bien, cada uno de los programas comporta especificidades propias, como característica general se puede mencionar que los mismos financian, total o parcialmente, la regularización del dominio y poseen componentes de mejora ambiental de la vivienda y su entorno, como la infraestructura básica (servicios de agua, desagües pluviales y cloacales, áreas comunitarias, servicios de atención en salud y educación).

En principio, cabe aclarar que en el caso argentino, la Constitución Nacional “no hace referencia a la situación de ilegalidad urbana y su necesidad de regularización, ni define la función social de la propiedad; a diferencia de otros países latinoamericanos, en la reforma constitucional aprobada en 1994 no se han incluido estos temas” (Clichevsky; 2003: 36)

Por el decreto 2441/90 se establece el Programa Nacional de Tierras Fiscales – Programa Arraigo²⁶, que es el primer programa a nivel nacional que interviene en la regularización de la tenencia de las viviendas localizadas en tierras fiscales nacionales. El Programa Arraigo tiene como objetivo general regularizar situaciones de dominio en asentamientos irregulares, mediante la adjudicación de títulos de propiedad, proyectos de construcción de viviendas o mejoramiento del hábitat.

Su operatoria, generalmente se ha caracterizado por hacer uso de las transferencias en bloque de tierras a las organizaciones sociales de sus habitantes. De todas maneras, dicho procedimiento de transferencias en bloque finalizaron en 1997.

En el año 2004 mediante el Decreto N° 835/2004, se establece el Registro "Banco Social de Tierras" en el ámbito de funcionamiento de la Comisión de Tierras Fiscales Nacionales "Programa Arraigo". Dicho registro ha de ser elaborado con la información²⁷ sobre inmuebles de dominio privado del estado nacional que puedan ser destinados a fines sociales. En el artículo Nro.

²⁶ Su organismo ejecutor es la Comisión Nacional de Tierras Fiscales dependiente del Ministerio de Desarrollo social

²⁷ La información deberá ser suministrada por parte de los organismos de la administración pública nacional, sus empresas y entes descentralizados, o todo otro ente donde el estado nacional tenga participación total o mayoritaria de capital o en la formación de las decisiones societarias en los plazos y condiciones que se determine.

2 de este decreto se establece “la expresión “inmuebles de dominio privado del estado nacional que pueden ser afectados a fines sociales” es de aplicación a todo inmueble privado del estado nacional, de cualquier organismo de la administración pública nacional, sus empresas o entes descentralizados o de todo otro ente donde el estado nacional tenga participación total o mayoritaria de capital o en la formación de las decisiones societarias. Dichos inmuebles no deberán encontrarse afectados a fines necesarios del organismo o ente de que se trate y deberá ser utilizable en actividades que favorezcan la producción y el trabajo o bien, otorguen una solución definitiva al problema habitacional de los sectores vulnerables y humildes de nuestra Sociedad”. Es así como el Programa Arraigo puede disponer de tierras aptas y utilizables en beneficio de los actores involucrados.

El programa tiene un convenio con la Escribanía General de Gobierno, órgano notarial del Estado²⁸, que tiene a su cargo las regularizaciones dominiales de interés social²⁹ que involucran a particulares cuando así lo requiera el Poder Ejecutivo Provincial o Municipal³⁰. A través de dicho convenio se brinda la “Seguridad Jurídica que garantiza un Título Perfecto” a los beneficiarios.

Con respecto a la implementación de dicho programa, se han percibido algunas irregularidades. Entre otras, ha habido pobladores de los barrios incorporados al programa, que no han obtenido la propiedad de sus tierras

²⁸ <http://www.egg.gba.gov.ar/index.htm>

²⁹ La escritura de dominio que realiza la Escribanía General de Gobierno, es gratuita al ser los beneficiarios personas de escasos recursos económicos, favorecidas por la Declaración de "Interés Social" por el Municipio. Los requisitos varían según se trate de una persona física o persona jurídica.

³⁰ así lo establece la ley 10830 (Art. 4)

habiéndolas pagado con anterioridad. Además, los cambios políticos e institucionales y la falta de fondos han hecho que el programa funcione muy lentamente y con períodos de inactividad. La escasez de financiamiento ha imposibilitado la realización de obras de infraestructura simultáneamente a la regularización dominial, por lo que se han vendido tierras en el estado que no cuentan con el equipamiento adecuado. (Clichevsky, Nora; 2003).

En el año 1997 se implementa el programa de Mejoramiento de Barrios – PROMEBA³¹ con financiamiento del BID. Es un programa nacional con base federal, que se presenta como un programa social para transformar el hábitat popular (Wagner y Varela; 2005). Se plantea como finalidad del mismo transformar el hábitat popular a partir de la provisión de infraestructura social básica, el otorgamiento de títulos de propiedad de los terrenos y el fortalecimiento de la organización comunitaria. Los beneficiarios son aquellas familias con necesidades básicas insatisfechas y bajo la línea de pobreza, las cuales tienen que estar asentadas en barrios de aglomerados urbanos con carencia de equipamiento comunitario, infraestructura básica de servicios, problemas ambientales y de regularización dominial, con dos o más años de antigüedad, que cuenten con una población mínima de 50 familias y organización comunitaria al menos incipiente. En este sentido, el PROMEBA es un programa más integral que involucra la regularización del dominio y el mejoramiento urbano.

³¹ <http://www.promeba.org.ar/>

Este programa³² tiende a la formulación y ejecución de proyectos integrales que traten conjuntamente el diseño urbano, propuestas de desarrollo social, propuesta de intervención ambiental y propuesta de regularización dominial. En este sentido, promueve la consolidación de la población en el lugar donde habitan, la entrega a cada familia del título de propiedad, desarrollo de procesos de organización barrial y autogestión comunitaria, provisión de redes de infraestructura básica y centros comunitarios barriales, consolidación de espacios públicos, promoción de iniciativas comunitarias vinculadas al trabajo y a la capacitación en oficios.

“La característica saliente de este programa es el sistema de unidades ejecutoras y direccionamiento de recursos provinciales a prioridades nacionales” (Wagner y Varela; 1995: 10). Existen las Unidades Ejecutoras Provinciales (UEP) conformadas por municipios y/o provincias que son las encargadas de elaborar los proyectos para las etapas de verificación de las condiciones de elegibilidad, desarrollo del proyecto y contratación de las obras, con la aprobación y monitoreo de la Unidad Central Nacional. Además se realizan talleres para la participación de la comunidad y organizaciones barriales en la definición de acciones.

Otra característica relevante para dejar señalada y que se desprende de la formulación de dicho programa, es la intencionalidad de promover la organización comunitaria como sujeto urbano y la vinculación entre producción y trabajo con la transformación del hábitat popular.

³² Actúa en el ámbito del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, Secretaría de Obras Públicas, Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda

Otro programa orientado al mejoramiento de las condiciones del hábitat mediante la construcción de viviendas e infraestructura en articulación con la generación de trabajo a través de la conformación de cooperativas de trabajo³³ es el Programa Techo y Trabajo que surge en el 2003 y se dirige a familias carentes de vivienda y a personas desocupadas o que reciben el plan Jefes y Jefas, encontrándose las mismas bajo la línea de la pobreza o en situación de⁹³ emergencia. El mismo se implementa en suelos de propiedad de los Municipios, de institutos provinciales de vivienda o de organizaciones sociales que cuenten con tierras propias. El programa financia la construcción de las viviendas, la instalación de la infraestructura básica y los insumos, las herramientas para el funcionamiento de la cooperativa y los salarios de sus integrantes. En la formulación del programa no se establecen criterios específicos para la adjudicación de las viviendas, pero se menciona que los miembros de la cooperativa tiene prioridad para ser adjudicatarios, y que si no se completa el cupo, pueden incorporarse otras personas. (Rodríguez y Di Virgilio; 2007).

Resulta relevante destacar de dicha política que se constituye como sujeto de política a la figura cooperativa y la forma de tenencia es individual a cada familia una vez finalizadas las obras de construcción de las viviendas.

³³ Cada cooperativa se integra por 16 personas con un 75% de sus miembros beneficiarios del Plan jefes y jefas de Hogar. Un 25% podrán ser desocupados que no lo perciban. Cada cooperativa tiene a su cargo a construcción de cuatro unidades de vivienda en un primer contrato y reciben un subsidio para equipos, herramientas y libros contables. y cuatro más a través de un segundo contrato donde los beneficiarios dejan de percibir el subsidio del plan jefes y jefas e ingresan al circuito de la economía formal.

4.3. Las políticas en la Ciudad de Buenos Aires

a) Formas de acceso al hábitat popular en la Ciudad de Buenos Aires

Según los datos del INDEC 2001 referidos a la Ciudad de Buenos Aires, el IVC informó que se estimaba que alrededor de 400.000 personas tienen serios problemas habitacionales, de los cuales 150.000 viven en villas mis 94 i, 150. 000 en conventillos, inquilinatos, hoteles y pensiones, 3.000 se encuentran en situación de calle y 2.000 que viven en hoteles subsidiados por el gobierno de la ciudad (Zicavo; 2006). Datos aportados por el Instituto de la Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires (IVC; Ex – CMV) indican que en el año 2005 había 128.444 personas en villas y asentamientos. En el 2006 se estimaba que son más de 10.000 los inmuebles intrusados en la ciudad, la mayoría de ellos en la zona sur. (Diario La Nación, 29 de junio 2006)

Según el régimen de tenencia en la Capital Federal se han registrado los siguientes datos:

Régimen de tenencia	Situaciones legales ³⁴	Porcentaje	Situación Irregular ³⁵	Porcentaje	Total de Hogares
Capital Federal	944.983	92.3%	79.248	7.7%	1.024.231

Fuente: Dirección nacional de Políticas Habitacionales, Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda. Elaboración realizada a partir del Censo Nacional 2001³⁶.

³⁴ Las situaciones legales incluyen: propietario de vivienda y terreno, inquilino y ocupante en relación de dependencia.

³⁵ Las situaciones irregulares incluyen: propietario solo de la vivienda, ocupante por préstamo, ocupante de hecho y otra situación

³⁶ Cuadro extraído de Informe de Misión (COHRE); 2004: 16

Respecto a las situaciones de irregularidad en relación al título jurídico de propiedad y al uso del suelo urbano se pueden mencionar situaciones “típicas” y diversas en el contexto de la Ciudad de Buenos Aires:

c) ocupación de inmuebles abandonados y toma de casas³⁷ (casas unifamiliares, edificios, ex fábricas, hospitales abandonados, equipamiento urbano o galpones en desuso);

d) los asentamientos urbanos donde la ocupación de terrenos responde a una estrategia colectiva donde se prevé la subdivisión de lotes, construcción de calles y espacios comunes, respetando la trama urbana;

e) los inquilinatos que son piezas de alquiler cercanas a los centros de empleo y fueron la residencia habitual de los inmigrantes europeos y posteriormente fue mayoritariamente habitada por inmigrantes internos o de países limítrofes. Dicha modalidad actualmente parece estar siendo sustituida por otras formas de habitación hacinada como los hoteles y piezas de inquilinato;

f) hoteles, pensiones y piezas de inquilinato³⁸, cuyo rasgo esencial es que la relación entre el propietario de los inmuebles y los residentes es de carácter oneroso ya que los residentes pagan una renta por el uso del inmueble por un tiempo determinado, el cual generalmente en una pieza por grupo familiar con baños, cocinas y espacios comunes compartidos.

³⁷ Dicha modalidad se inició a partir de la Ley de Alquileres de 1977 y posteriormente aumentó con la reforma del Código de Planeamiento Urbano en la Ciudad de Buenos Aires (década del 80) que privilegió el uso de equipamiento comercial y no el residencial. Dicha situación se encontró agravada con la política de erradicación de villas impulsada por la dictadura militar, y además, por las dificultades de acceso a la compra de inmuebles por parte de la población de bajos recursos.

³⁸ Los hospedajes excluidos de La Ley de Alquileres (1959) aparecen con dicha denominación con el objetivo de disimular la existencia de residentes permanentes haciéndolos figurar como pasajeros transitorios

En algunos casos los hoteles establecen convenios con la Municipalidad, la cual se hace cargo de la renta que ha de percibir el propietario, en el marco de las acciones gubernamentales dirigidas a paliar provisoriamente algunos casos de emergencia habitacional (ley hotelera).

g) villas miserias caracterizadas por la ocupación de terrenos de manera paulatina y sin acciones organizadas que se expresan en el trazado irregular, con calles interiores que no respetan manzanas ni divisiones de parcelas, hacinamiento, falta de servicios e insalubridad. Actualmente, muchas de las familias que las habitan cuentan con diez años de residencia, pero siguen padeciendo inseguridad sobre su situación legal³⁹.

Todas estas formas de producción del hábitat popular y modalidades de acceso al suelo urbano, se expresan en mayor medida, en la Zona Sur de la Ciudad de Buenos Aires. (Herzer, Di Virgilio Redondo y Rodríguez; 2006)

Este panorama explica por qué la evolución del presupuesto del IVC en los últimos años, se ha dirigido en mayor medida, hacia acciones y programas con incidencia en la Zona Sur de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires⁴⁰.

b) Marco normativo para el desarrollo de procesos autogestionarios

La experiencia de la Ciudad de Buenos Aires ha sido estudiada por diversos autores como Rodríguez y Di Virgilio (2007); Herzer, Di Virgilio, Redondo, y Rodríguez (2006); Szajnberg, Mann, y Arias (2005), entre otros.

³⁹ Informe Misión de Investigación (COHRE); 2004

⁴⁰ Entre ellas pueden mencionarse la Operatoria 525, las leyes 341/964, el Programa de Rehabilitación del Hábitat de la Boca, Programa de Radicación de Villas. Todas ellas con incidencia en la zona sur de la capital federal.

Siguiendo a estos autores puede decirse que la aparición de un marco normativo específicamente creado para el desarrollo de procesos autogestionarios para la construcción de viviendas de interés social, es el aspecto más novedoso en materia de políticas públicas habitacionales a partir del año 2000 en la Ciudad de Buenos Aires. El mismo ha surgido por iniciativa de movimientos y organizaciones sociales de base territorial, con el consenso del sector público, que conjuntamente dieron forma legal a la ley 341⁴¹ y su modificatoria Ley 964⁴² (Szajnberg, Mann, y Arias, 2006).

Podría suponerse que los nuevos programas de vivienda que surjan en el marco de esta ley fomentarán el desarrollo de prácticas sociales de producción del hábitat autogestivas y el fortalecimiento de las capacidades de los actores para el desarrollo de la gestión colectiva. La dimensión organizativa y participativa de la población aparece como un factor clave para el acceso a la tenencia segura del suelo urbano.

En cuanto a las formas de tenencia, la ley solamente contempla la posibilidad de propiedad individual una vez finalizadas las obras de construcción de las viviendas definitivas.

En el marco de dicha ley se crea el Programa de Autogestión para la Vivienda de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (PAV), a través del cual, el Instituto de la Vivienda de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (IVC)⁴³

⁴¹ Sancionada el 24 de febrero del año 2000, promulgada el 16 de marzo y publicada en BOCBA N° 928 el 24 de abril de ese mismo año.

⁴² Sancionada el 5 de diciembre de 2002, promulgada el 30 de diciembre de ese mismo año y publicada en BOCBA N° 1606 el 10 de enero de 2003

⁴³ Ex Comisión Municipal de la Vivienda (CMV). El IVC “asume la planificación y el desarrollo de los planes de acceso a la vivienda a través de la construcción, urbanización de tierras y la promoción de la vida comunitaria de sus habitantes, facilitando el acceso a la vivienda, mediante políticas de crédito y operatorias que permitan el desarrollo de planes habitacionales o

“instrumenta políticas de acceso a vivienda para uso exclusivo y permanente de hogares de bajos recursos en situación habitacional crítica, asumidos como destinatarios individuales o incorporadas en procesos de organización colectiva verificables, a través de cooperativas, mutuales o asociaciones civiles in fines de lucro mediante subsidios o créditos con garantía hipotecaria” (Ley N° 341, Art. N° 1).

De esta manera, sus destinatarios⁴⁴ son aquellas familias que, de manera individual, o agrupándose en cooperativas, mutuales o asociaciones civiles, accederían a un crédito no superior a los 42.000\$ (actualmente ha ascendido a \$48.300) por grupo familiar destinado a financiar las siguientes operatorias previstas: la compra, construcción y/o remodelación (total o parcial) de unidades habitacionales unifamiliares o multifamiliares (pudiendo ser el terreno a construir o inmuebles a rehabilitar). (Ley N° 341 Art N° 4). Las cuotas cancelatorias de los créditos no deben superar el veinte por ciento del ingreso total del hogar⁴⁵.

proyectos constructivos, promoviendo políticas y acciones autogestivas y cogestivas. Entiende además en la urbanización de villas, asentamientos y núcleos habitacionales transitorios. Asimismo, asume la ejecución de políticas en coordinación con otros organismos de la Región Metropolitana de Buenos Aires” (Extraído de <http://www.buenosaires.gov.ar/>). Cuenta con los siguientes programas y políticas: Radicación, Integración y Transformación de Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios; Operatoria Terreno, Proyecto y Construcción; Viví en tu casa; Recuperación Urbana de Edificios Existentes; Rehabilitación del Hábitat de La Boca; Recuperación de la Traza de la ex Autopista 3; Rehabilitación del Conjunto Habitacional Colonia Sola; Autogestión para la Vivienda (PAV); Nuestra Casa (de Ahorro Previo para Organizaciones Sociales); Vivienda Porteña; Rehabilitación y Mantenimiento de Conjuntos y Barrios Construidos por la ex Comisión Municipal de la Vivienda; Regularización Jurídica y Financiera; Programa de Asistencia Integral a Consorcios; Créditos individuales; Programa Mejor Vivir.

⁴⁴ Los destinatarios o beneficiarios deben cumplir los siguientes requisitos: a) no ser propietarios de inmuebles aptos para vivienda; b) acrediten no haber recibido indemnización originada en la expropiación por causa de utilidad pública; c) no hayan sido adjudicatarios de créditos o subsidios para la compra o construcción de vivienda en forma individual o mancomunada en los últimos diez años; d) no encontrarse el solicitante inhabilitado para acceder al crédito (Art. N° 5).

⁴⁵ Incorporado por Artículo N° 7 de la Ley 964

Dicha ley también establece que se otorgarán subsidios a aquellas familias que perciban ingresos mensuales por debajo de la línea de la pobreza y, cuando sea estrictamente indispensable, para completar la cuota mensual correspondiente (Art. N° 9).

Para acceder al crédito colectivo, las organizaciones solicitantes deben realizar la contratación de los Equipos Técnicos Interdisciplinarios (ETIs), integrados por profesionales y/o técnicos de las áreas social (constituida por trabajadores sociales, sociólogos o psicólogos sociales que intervienen en el fortalecimiento del proceso a partir del diseño y el desarrollo de un proyecto social que sustente el objetivo de construcción), contable (brinda asistencia respecto a las implicancias administrativas y contables propias del desarrollo del proyecto), jurídica (brinda asesoramiento jurídico durante el curso de la ejecución del proceso) y de construcción (a cargo de un arquitecto o ingeniero civil encargado de orientar la selección del terreno, desarrollar el proyecto constructivo y dirigir la construcción de la obra). Para ello, los profesionales interesados en asesorar a las organizaciones sociales deben inscribirse en el Registro de profesionales y equipos técnicos interdisciplinarios, siendo la Autoridad de aplicación la que verificará la idoneidad de los profesionales de acuerdo a sus antecedentes laborales. La elección de dichos equipos es atribución exclusiva de las entidades solicitantes⁴⁶. Los ETIs deben atender las etapas comprendidas entre la consolidación de la Pre Entidad (personería jurídica en trámite) y la finalización de la obra, lo cual implica la constitución de la forma asociativa elegida (cooperativa, asociación civil, mutual), la búsqueda del terreno o propiedad a adquirir y la elaboración del proyecto técnico y la

⁴⁶ Incorporado por Artículo N° 8 de la Ley 964

propuesta social, el acompañamiento en la solicitud del crédito y la dirección de las obras a realizar

Se creó la Comisión de Control, Evaluación y Seguimiento de la Operatoria (CCES)^{47 48}, a través del cual se implementa el Programa de Autogestión para la Vivienda, y en la cual las organizaciones sociales sólo pueden participar en calidad de observadoras.

Con respecto a la modalidad de intervención del PAV, el IVC opera como ente asesor financiero y fiscalizador de procesos que conducen y ejecutan los propios beneficiarios, quienes asumen compromisos que comprenden relevamientos de demandas, trámites administrativos, contratación de profesionales y trabajadores en general, búsqueda y elección de inmuebles destinados a la realización de las obras, entre otras actividades.

Por último y con respecto a la adjudicación de las viviendas⁴⁹ se establece que se otorgarán las escrituras de dominio a cada una de las unidades adjudicadas, cancelándose el crédito colectivo oportunamente

⁴⁷ Creada por el artículo N° 10 de la ley 341 y modificada por el Artículo N° 4 de la Ley N° 964.

⁴⁸ Dicha comisión cuenta con las siguientes funciones: registrar quienes reciban o pretender recibir un subsidio o crédito destinado a financiar el acceso a la vivienda; realizar la evaluación definitiva de los proyectos y los beneficiarios; confeccionar un padrón de antecedentes de los beneficiarios; disponer las tasaciones de los inmuebles a través del Banco de la Ciudad de Buenos Aires; disponer de asesoramiento técnico y social a los beneficiarios que así o requieran, supervisar el cumplimiento del otorgamiento del crédito durante la totalidad del proceso; establecer las prioridades para el otorgamiento del crédito (pérdida de vivienda a cargo de siniestro, desalojo con sentencia judicial debidamente documentada, estado de salud de uno de los integrantes del grupo familiar que requiera el cambio de las características de la vivienda, situaciones de violencia familiar comprobada que pusiesen en peligro la integridad de alguno de los componentes, quienes habitan en inmuebles afectados por obra pública familias embarcadas en procesos de organización colectiva verificables, grupo familiar monoparental con hijos menores de edad, pareja joven unida por lazos matrimoniales o consensuales con una edad promedio que no supere los treinta años, ex soldados conscriptos que acrediten su condición de combatientes en las Islas Malvinas y Atlántico Sur, integrantes del servicio activo o vitalicio de las Entidades de Bomberos Voluntarios); intervenir en los casos de incumplimiento por parte de las entidades, de conformidad con lo que establezcan las normas y convenios vigentes. (Art. N° 4 de la Ley N° 964).

⁴⁹ Establecida en la reformulación de la reglamentación del PAV en octubre del año 2006

solicitado por la entidad y otorgando los créditos individuales con sus correspondientes hipotecas (art. Nro 53).

Si bien, para acceder al crédito colectivo es necesario la existencia de una figura jurídica - como una cooperativa, mutual o asociación civil - que denote cierto nivel organizativo de este sector de la población beneficiaria, una vez construidas las viviendas definitivas, la devolución del crédito se realiza a nivel individual recayendo la responsabilidad del pago en cada una de las familias. En otras palabras, para el PAV, el nivel organizativo de la población no es considerado pertinente para la instancia de devolución del crédito, pero sí para el acceso y gestión del mismo durante la construcción de las viviendas definitivas.

En suma: El PAV contempla dos formas de otorgamiento de crédito, uno individual y otra colectiva, pero la adjudicación de las viviendas es mediante el otorgamiento de la propiedad individual.

c) La participación de las organizaciones sociales en la creación y reglamentación de la ley 341/00 y su modificatoria 964/02

Dicha ley fue sancionada por la presión ejercida por las organizaciones sociales de hábitat a la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, logrando formar una mesa de concertación entre organizaciones sociales de hábitat de la ciudad, legisladores con experiencia en temas de vivienda y funcionarios de la Comisión Municipal de la Vivienda (CMV, actualmente IVC) que es el organismo encargado de ejecutar las políticas habitacionales de la Ciudad. Como resultado del diálogo entre estos distintos actores se creó la ley 341 en el

año 2000⁵⁰ realizada bajo la gestión de Eduardo Jozemi como Presidente de la entonces llamada Comisión Municipal de la Vivienda. Posteriormente, un segundo período de gestión del PAV, que comprende desde abril del 2002 hasta mediados del 2004 con Eduardo Selzer como Presidente del IVC, se desarrolló un proceso de reorganización del programa en el cual tuvo lugar la modificación de la ley 341 por la ley 964, cuyo propósito era corregir y especificar algunos puntos de la anterior⁵¹. En la reforma de la ley la participación de las organizaciones sociales no fue tomada en cuenta por los funcionarios del IVC ni tampoco los reclamos de las mismas por el cambio de rumbo de la gestión.

La posterior reglamentación de dicha ley es un campo de disputa con respecto a los términos de implementación de la misma, entre las organizaciones sociales de hábitat - que ante esta coyuntura se nuclearon y conformaron el “Espacio de Coordinación de Cooperativas Autogestionarias” (ECCA)⁵² - y el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Esto se debió a que la

⁵⁰ En ese período, el Presidente del IVC (ex CMV) era Eduardo Jozami, quien había sido nombrado por el gobierno de la Alianza, y su gestión se caracterizó por el intento de entablar vínculos con los destinatarios favoreciendo su participación en la creación de los contenidos que comprendería la ley 341. Durante el 2001, el IVC contó con presupuesto suficiente para que en diciembre de ese mismo año se compraran los primeros cinco inmuebles, previo al período de crisis generalizado y a la crisis institucional del IVC. Esta primera gestión, abarcó el período comprendido desde la creación de la ley en julio del 2001 hasta la expulsión de Jozami por parte del Jefe de Gobierno en marzo del 2002.

⁵¹ Entre las modificaciones realizadas por la ley 964 se pueden mencionar: la posibilidad de reajustar los montos del crédito, la asistencia técnica interdisciplinaria obligatoria, el establecimiento de una matriz de devolución que incluye el subsidio total del interés. Con respecto al control y seguimiento de las operatorias aparecen incluidas las organizaciones en calidad de observadoras (Rodríguez y Di Virgilio; 2007).

⁵² Integrado por el MOI (CTA) Movimiento de Ocupantes e Inquilinos, MTL, POLO OBRERO – FECOVISO Federación de Cooperativas Solidarias– Delegados de la Ex AU3– MTD Frente Darío Santillán - Cooperativas: Asamblea Congreso, Compartir Vecinos, San Bernardo Abad,

creación y reglamentación del Programa de Autogestión para la Vivienda en el 2003 y su posterior reformulación en el año 2006, también fue realizada sin tener como interlocutor a las organizaciones sociales, y por lo tanto, no se encontraría representando los intereses de las mismas.

El contexto de la sanción de esta ley y de la posterior implementación del PAV, ha acompañado la formación de actores sociales populares que intentan llevar adelante procesos colectivos autogestionarios para el acceso a viviendas de interés social. Algunos de estos actores ya existentes han adaptados sus estrategias en vistas a las posibilidades que brinda el nuevo marco normativo. Por ejemplo, movimientos sociales que conforman cooperativas en su interior para corresponderse con los requisitos planteados por el PAV; o cooperativas y precooperativas ya existentes para quienes dicha ley significó la orientación de su acción organizativa en el plano de la gestión dirigida a la construcción de viviendas También han surgido nuevas cooperativas o precooperativas a partir de la existencia de esta nueva operatoria.

Las organizaciones sociales de hábitat han identificado necesidades similares asociadas al acceso al suelo y a las viviendas y han formulado demandas conjuntas, no sólo como prácticas de reivindicación y reclamo frente a un Estado considerado como el actor que debe generar los mecanismos para satisfacerlas, sino para desarrollarlos en conjunto con él. En este sentido, dichas organizaciones han estado defendiendo su “derecho a la participación” en la formulación e implementación de la política. Se desprende de este hecho particular, que la búsqueda de asociación entre distintas organizaciones

Luz de Esperanza, Emergencia, etc. Nexus ETI, SEDECA, CCC Centro Cultural de la Cooperación - y otras Cooperativas en proceso de incorporación.

sociales en pos de intereses comunes asociados a las condiciones de reproducción, puede resultar central para generar una mayor posibilidad de incidencia en la gestión de los recursos públicos y en la participación de los sectores populares en la política habitacional. Aunque de todas maneras, el proceso participativo de las propias organizaciones sociales en el marco del PAV, se ha venido desarrollado con conflictos y altibajos.

El ECCA planteaba al IVC los siguientes puntos para la reformulación de la reglamentación: a) abrir el ingreso a nuevas cooperativas al programa de autogestión; b) la necesidad de fortalecer el compromiso del estado en asignar recursos para fortalecer los procesos de capacitación y formación con el objetivo que “las propias cooperativas sustenten los procesos de fortalecimiento de la formación de sus propias organizaciones en el marco del escenario cooperativo de la ciudad y en la perspectiva del desarrollo cooperativo nacional”; c) el IVC debe evaluar la compra y habilitarla sin intermediación de otras áreas del Gobierno de la Ciudad, ya que los procedimientos administrativos para la compra de los inmuebles son complejos y muy lentos. Por otro lado, debido a los aumentos del precio del suelo se plantea la necesidad que el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, “subsodie la proporción del valor del suelo que rebase la incidencia que racionalmente tiene que tener una operatoria habitacional” ; d) Posibilitar la más pronta iniciación de obras y para ello es necesario que las obras se inicien contra aprobación de los planos municipales bajo la responsabilidad profesional; e) existencia de un fondo que garantice la continuidad de certificación de los recursos financieros de los procesos de ejecución, para que las obras no se detengan; f) la incorporación de la opción de Propiedad Colectiva o Propiedad Cooperativa o

Cooperativa de Usuarios, como alternativa a la Propiedad Individual; g) la necesidad de informar a las organizaciones sobre la implementación del PAV desde su puesta en ejecución hasta la fecha; h) presupuesto y agilización de las operatorias para el programa de vivienda transitoria; i) la inmediata suspensión de los desalojos⁵³.

Uno de los reclamos centrales del ECCA refiere a la incorporación de la tenencia en propiedad colectiva o cooperativa como opción dentro del programa, cuestionando y deslegitimando a la propiedad privada no solo como criterio único para la satisfacción de determinadas necesidades habitacionales sino también como pilar sobre el cual se asienta el sistema capitalista. En este sentido, el ámbito del derecho se convierte en objeto de lucha política (Azuela; 1989). Podría anticiparse que el cambio jurídico que implicaría la incorporación de la propiedad colectiva daría lugar a transformaciones de las prácticas sociales implicadas. De todas maneras, desde los funcionarios del IVC dicha propuesta no ha contado con una recepción favorable argumentando, hasta el momento, la inviabilidad de la misma en este tipo de operatorias.

Como se ha mencionado, las consideraciones señaladas por el ECCA no fueron tenidas en cuenta en la reformulación de la reglamentación de la ley. Por este motivo y por la disminución del presupuesto destinado a vivienda para el año 2007, el ECCA ha realizado varias movilizaciones a la Legislatura porteña y al IVC durante los últimos meses del año 2006 y principios del 2007. Así se plantea desde el Espacio de Coordinación de Cooperativas Autogestionarias: “La ley 341 es un producto de la lucha y propuestas del

⁵³ II Jornadas sobre políticas habitacionales y de suelo urbano realizada en la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires (7 de junio 2006)

movimiento popular; no así su reglamentación, elaborada a espaldas de nuestras organizaciones”; “la ley fue parida, fue generada por las organizaciones sociales, y la reglamentación realmente fue elaborada en ámbitos del ejecutivo en forma aislada de las organizaciones sociales”.

En este contexto, puede percibirse como la vivienda y el suelo urbano se han convertido en factores del hábitat en torno a los cuales se han desarrollado experiencias de luchas reivindicativas y propositivas por parte de las organizaciones sociales implicadas. La necesidad considerada insatisfecha se expresa en una demanda social y en una reivindicación de control social sobre su satisfacción. Cuando la necesidad se expresa en el plano de la reivindicación y el reclamo colectivo se la constituye en un derecho, y de esta manera, se la politiza.

Se desprende de los reclamos elaborados por el ECCA la existencia de la convicción de que es posible el desarrollo de mecanismos alternativos a la resolución de las necesidades centrada en la gestión colectiva y democrática de las necesidades habitacionales en la ciudad, y de esta manera, su accionar se inscribe en un campo de disputas sobre las modalidades legítimas de resolución de dichas necesidades. Para ello, resulta necesaria una mayor participación de las organizaciones sociales de hábitat en la gestión de los recursos estatales y en la implementación de esta política en particular.

Estos reclamos no se limitan al plano de la resolución inmediata de la necesidad de consumo asociado a la vivienda y el acceso al suelo urbano sino que trasciende el ámbito de la solución de la emergencia al referirse al plano de la democratización de la gestión urbana.

d) Análisis crítico de la ley 341/964

Algunos investigadores de la temática han analizado las implicancias de dicha ley en el contexto de la Ciudad de Buenos Aires. Teniendo en cuenta el análisis de Rodríguez y Di Virgilio (2007), la formulación, implementación y reglamentación de esta ley, tiene aportes y limitaciones.

Dichos autores consideran como avances importantes:

- La constitución de organizaciones sociales como sujetos de crédito y como agentes activos en el desarrollo de las soluciones habitacionales,
- El financiamiento de distintos tipos de intervenciones como obra nueva, rehabilitación y mejoramiento, y
- La posibilidad de otorgar subsidios a los grupos de más bajos ingresos para el cumplimiento de las cuotas, dado que no fija restricciones para el acceso al crédito

Respecto a las limitaciones serias que han identificado:

- La exigencia de trasladar el dominio a la propiedad individual una vez finalizadas las obras, negando la existencia de otras formas de tenencia de manera permanente, como podría ser la propiedad colectiva.
- El encuadramiento de las cooperativas autogestionarias como empresas ejecutoras, que a lo sumo pueden elegir de manera democrática el sistema de ejecución que aplicarán: pueden utilizar o no el sistema de ayuda mutua, la contratación de personal en forma directa, la subcontratación de cooperativas de trabajo o de pequeñas empresas para ciertos rubros, o la contratación de una constructora que tome el proceso en su conjunto.

- La limitación del rol las organizaciones sociales el carácter de observadores pasivos y reforzando el desarrollo unilateral de los procesos de gestión.
- La ausencia de procesos de formación y capacitación consistentes y de recursos suficientes para financiar adecuadamente a los equipos técnicos.
- La falta de financiamiento adecuado para equipamiento comunitario, lo que indicaría que no se está teniendo en cuenta que la problemática de la vivienda no se reduce a la unidad habitacional sino que se trata también del acceso a los servicios (infraestructura, servicios de educación y salud, actividades recreativas).
- “La concepción de las cooperativas autogestionarias de vivienda en figuras transitorias destinadas exclusivamente al proceso de ejecución de obra”⁵⁴ (Rodríguez y Di Virgilio; 2007: 19)

Un estudio realizado por Szajnberg, Daniela; Mann, Marina; Arias, Santiago (2006), sostienen que el principal problema de la operatoria es el complejo sistema burocrático del Gobierno de la Ciudad que lentifica y entorpece los procesos cooperativos y el trabajo de los ETIs. También argumentan que la operatoria no tiene en cuenta el problema de la organización económica de las cooperativas para garantizar la generación de recursos que les permita pagar el crédito, y de esta manera, que no se vuelvan a convertir en ocupantes ilegales o que puedan experimentar situaciones de desalojos.

⁵⁴ Como fue expresado anteriormente, esto se debe a que la ley exige trasladar el dominio a la propiedad individual. Además, el IVC cuenta con la posibilidad de transferir la cartera hipotecaria construida a partir de la ley a sectores financieros privados. Según el ECCA, esto es “un cuadro que, negando la existencia y opción democrática de la propiedad colectiva cooperativa permanente, atenta gravemente contra la seguridad de la tenencia”.

Algunos ETIs políticamente más radicalizados, como Dolmen⁵⁵, Nexus⁵⁶ y Habitar⁵⁷, plantean que si bien la ley significa un reconocimiento institucional de una forma alternativa de construir e integrar a grupos sociales excluidos, también existen inconvenientes en la ejecución de la misma. Se destacan los siguientes:

- la ejecución del programa, el IVC tarda mucho tiempo⁵⁸ en realizar la tasación oficial de los inmuebles, por lo cual, una vez transcurrido un largo plazo de tiempo, los propietarios terminan vendiendo los edificios a otros oferentes o se dificulta que mantengan su oferta inicial.
- los precios de los inmuebles no solo se han incrementado desde el 2001, sino que aquellos inmuebles que presentan potencialidad, han recibido tantas consultas por parte de cooperativas autogestivas de vivienda o por los ETIS, que ellos mismos, han contribuido a que el mercado se haya encarecido.
- Dificultad para conseguir un lote en el mercado inmobiliario con presupuesto escaso.

⁵⁵ Asociación civil conformada por un grupo de profesionales de las ciencias sociales y de arquitectura que brindan asesoramiento técnico a cooperativas o precooperativas que desarrollen proyectos colectivos asociadas a la problemática habitacional. Desempeñan sus actividades en el marco de la Ley 341

⁵⁶ Funciona como una cooperativa de trabajo y se plantea como objetivo garantizar el desarrollo de proyectos cooperativos sostenibles a lo largo del tiempo, no sólo relacionado con la construcción de viviendas sino que facilite la integración social y económica de los sectores empobrecidos.

⁵⁷ Equipo interdisciplinario que plantea la realización de las viviendas de interés social en la trama urbana y no en lotes excluidos de la ciudad.

⁵⁸ El IVC tarda un mínimo de 90 días para la tasación del Banco de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la revisión de planos para la aprobación de los proyectos habitacionales.

Desde estos argumentos se plantean como propuestas:

- que el Estado cuente con un banco de tierras que pueda ser utilizado por las organizaciones.
- que se establezca el control de la gestión por parte de los beneficiarios de la misma y
- que el IVC compre en gestión de negocios y otro sistema administrativo ágil los terrenos de las cooperativas para acelerar el proceso,
- que se creen mecanismos que aceleren la tasación de inmuebles para que las organizaciones puedan acceder a compra de tierras sin demoras,
- que se disponga de adelantos financieros para el inicio de las obras, y se reglamente la construcción de viviendas transitorias que determina la Ley 341, para familias y organizaciones que se encuentren en situación crítica habitacional
- que los montos de los créditos a otorgar estén en función de la superficie cubierta y no por unidad familiar,
- que haya un control activo de la operatoria por parte de cooperativistas y miembros de los ETIS y de las organizaciones en lucha por el techo, y conferirle status de emergencia habitacional a la operatoria (Szajnberg, Mann, Arias; 2006).

A partir de la descripción y análisis de esta política se desprende otro aspecto relevante a destacar, el cual refiere a la incorporación del concepto de autogestión al discurso de las políticas habitacionales en el contexto de la ciudad. Esto otorgaría cierta legitimidad a esta modalidad de organización que tiende hacia la resolución colectiva de las necesidades de los miembros de

organizaciones sociales (una vez adoptada la figura jurídica de cooperativas, asociaciones o mutuales) al favorecer el acceso y la producción de satisfactores del hábitat urbano basados en la dimensión participativa y la toma de decisiones por parte de los sujetos. Por ello, podría plantearse que el PAV constituye un caso de participación de las organizaciones sociales del campo popular en la gestión de los recursos públicos, lo cual constituye un avance en el ámbito de lo público del programa de la Economía Social. De todas maneras, la participación de las organizaciones sociales se encuentra restringida o limitada al proceso de ejecución de obra en vistas a que la normativa habilita que las organizaciones puedan elegir de manera democrática el sistema de ejecución que aplicarán, pero sin generarse - hasta el momento - canales institucionalizados que permitan la participación de las organizaciones en los procesos de gestión en aspectos más generales de dicha política y en la definición de los criterios adoptados por la operatoria de la misma.

Además, la noción de “autogestión” que se inscribe en dicha política y que es construida desde el ámbito estatal parecería hacer referencia a aquellas prácticas o procesos en los cual los potenciales usuarios participan en la producción de las viviendas, pero sin ir más allá de la satisfacción concreta de la demanda. Podría plantearse que la autogestión no es percibida desde una proyección más amplia, en el sentido que pueda constituir uno de los caminos posibles para la generación de prácticas alternativas a la resolución de las necesidades en las sociedades capitalistas y tampoco es percibida como posibilidad del desarrollo de contextos de interacción colectivos donde se ponen en práctica actitudes, conocimientos, expectativas y competencias que tiendan hacia la desnaturalización del orden social y la generación de actitudes

propositivas para el cambio. Las prácticas autogestivas pueden dar lugar a procesos de transformación de subjetividades de sus participantes donde puedan surgir valorizaciones y expectativas positivas hacia el desarrollo de otra economía como un proceso continuo que involucra a todos.

e) Un programa complementario a la Ley 341/954: El programa de Vivienda Transitoria (PVT)

En la Ciudad de Buenos Aires se está desarrollando desde el año 2005 bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social, el Programa de Vivienda Transitoria (PVT), el cual otorga subsidios para el alquiler de viviendas multifamiliares destinadas a brindar un alojamiento temporario a las familias o grupos que componen a las cooperativas, mutuales o asociaciones civiles, hasta lograr la finalización de su vivienda definitiva.

Los destinatarios son aquellas familias que se encuentren constituidas en cooperativas, mutuales o asociaciones civiles sin fines de lucro y como requisito se plantea que dichas organizaciones deben estar involucradas en procesos de construcción de las viviendas definitivas mediante prácticas de autogestión en el marco de la operatoria 341 del IVC.

La gestión y puesta en ejecución de dicho programa, se basa en que el IVC compre inmuebles desocupados en áreas urbanizadas, los cuales pueden ser casas muy antiguas, fábricas cerradas, entre otros. Luego, los transfiere al ámbito del Ministerio de Desarrollo Social, que a través de un convenio con las

organizaciones sociales, les cede el uso de estos inmuebles. En general, las organizaciones sociales destinan el uso de las viviendas a aquellas familias del movimiento que se encuentren experimentando situaciones de tenencia habitacional muy graves (situación de desalojo, viviendo en un hotel familias muy numerosas y en situación de calle) y que impedirían que dichas familias continuaran con los procesos autogestionarios de construcción de sus propias viviendas. (Pedrotti y Rojas; 2006)

El Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires subsidia el alquiler del inmueble convenido con los movimientos sociales y efectúa el monitoreo del programa a través de un equipo interdisciplinario junto con las organizaciones sociales. Por otro lado, la organización social es la que coordina la implementación del PVT, coordina el proceso de convocatoria y organización de los cooperativistas, aporta asistencia técnica interdisciplinaria⁵⁹, facilita los procesos iniciales de auto organización (por ejemplo, elaboración participativa de reglamentos y criterios de convivencia). Las familias que vivirán en el PVT, firman su convenio de comodato con la organización; y una vez residiendo allí, autogestionan el mantenimiento básico del inmueble, pagan los servicios conjuntamente, establecen las normas para la convivencia colectiva, y funcionan con comisiones internas y reuniones periódicas para la toma de decisiones con respecto al funcionamiento, mantenimiento, acuerdos y discensos respecto a conflictos originados por la convivencia, entre otros problemas cotidianos que puedan llegar a surgir.

Si bien el uso primordial de los PVTs, por parte de las organizaciones sociales es el uso residencial, también realizan otras actividades relacionadas

⁵⁹ En aquellos movimientos sociales que cuenten con asistencia técnica propia, es decir, que son militantes del movimiento, como es el caso del MOI y el MTL.

con capacitaciones de distinta índole (salud, educación, productivos, culturales, etc.) y reuniones del PVT, y en algunos casos, asambleas y plenarios que involucran a todo el movimiento.

Para los movimientos y organizaciones sociales nucleados en el ECCA, los Programas de Vivienda Transitoria implican una salida a las situaciones habitacionales urgentes a través de edificios propios del Gobierno de la Ciudad, que brinda alojamiento temporario a familias involucradas en procesos cooperativos autogestionarios, y es percibida como una opción superadora a la política de subsidios a hoteles. La política hotelera se basa en otorgar subsidios a familias individuales con problemas habitacionales en concepto de pensiones, para que puedan pagar el costo de vivir en hoteles e inquilinatos y cuya ejecución es gestionado a través de programas de Emergencia a cargo de la Secretaría de Promoción Social. Los movimientos sociales consideran que esta política favorece el mantenimiento de prácticas asistencialistas y que los recursos públicos vayan a manos privadas de los hoteleros, mientras que las familias viven en condiciones de alojamiento caracterizadas por la precariedad, el hacinamiento y en condiciones degradantes y muchas veces “infrachumanas”.

4.4. Conclusiones

La regularización de la tenencia del suelo urbano ha sido objeto de múltiples programas con financiamiento internacional, los cuales se han intensificado fundamentalmente a partir de la década del 90 en distintos países de América Latina. La Argentina no se ha encontrado exenta de esta tendencia en vistas a que los programas de regularización y de mejoramiento urbano ambiental se instalan fundamentalmente en este período. La intención principal de la existencia de dichas intervenciones ha sido combatir o aliviar la pobreza habitacional.

Teniendo en cuenta los programas implementados en la Argentina, se han tomado como referencia al Programa Arraigo, el cual debido a problemas percibidos por las transferencias colectivas y la falta de financiamiento, se ha visto imposibilitado de realizar simultáneamente la regularización dominial y el equipamiento adecuado, tal como se había propuesto en su formulación. Por otro lado, el PROMEBA, además de formular proyectos integrales de transformación del hábitat popular menciona explícitamente la intención de fortalecer la organización comunitaria entre los pobladores involucrados con dicha política y la vinculación entre producción y trabajo con la transformación del hábitat popular. De todas maneras, “el PROMEBA, sólo atendía a cerca del 12% con necesidades de mejora del barrio y legalización, al momento de la formulación del mismo en 1995, cuando la población pobre e indigente era mucho menor a la actual” (Clichevsky; 2003: 54). El programa “Techo y Trabajo” se orienta hacia el mejoramiento de las condiciones del hábitat mediante la construcción de viviendas e infraestructura en articulación con la generación de trabajo a través de la conformación de cooperativas de trabajo.

Resulta relevante destacar de dicha política que se constituye como sujeto de política a la figura cooperativa. Si bien, estos programas son distintos en varios aspectos, comportan un elemento básico en común: la regularización de la tenencia del suelo implica el acceso a la tenencia en propiedad individual por parte de los habitantes de asentamientos irregulares.

En el contexto de la Ciudad de Buenos Aires, la capacidad de organización y de asociación entre distintas organizaciones sociales de hábitat ha impulsado el desarrollo de la ley 341, la cual se convierte en el marco normativo específicamente creado para el desarrollo de procesos autogestionarios para la construcción de viviendas de interés social. En este caso, la dimensión organizativa y participativa de la población aparece ¹¹⁶ uno de los factores claves para el acceso a la tenencia del suelo urbano. En este sentido, la participación activa de la población organizada en cooperativas, mutuales o asociaciones civiles, puede generar formas de producción del hábitat que permitan desarrollar condiciones de seguridad en la tenencia.

Por otro lado, para el PAV, el nivel organizativo de la población no es considerado pertinente para la instancia de devolución del crédito que se resuelve a nivel individual o familiar, pero sí para el acceso y gestión del mismo durante la construcción de las viviendas definitivas.

Algunas conclusiones que pueden rescatarse de los estudios realizados por algunos investigadores sobre el PAV son las siguientes. En primer lugar, que las organizaciones sociales se constituyen en sujetos de crédito y en agentes activos en el desarrollo de las soluciones habitacionales. En segundo término, no existe espacio para la libre elección de la forma de propiedad una vez finalizadas las obras, negando otras formas de tenencia permanente - como

puede ser la colectiva. Esto hace que las cooperativas se constituyan en figuras transitorias destinadas al proceso de ejecución de obra. Además, existen limitaciones en la reglamentación respecto al sistema de ejecución que aplican las cooperativas y se evidencian límites en la participación de las organizaciones durante el período de ejecución del programa. Por último, la operatoria no tiene en cuenta el problema de la organización económica de las cooperativas para garantizar la generación de recursos que les permita pagar el crédito, y de esta manera, podrían convertirse nuevamente en ocupantes ilegales o experimentar situaciones de desalojos.

Si bien, el concepto de “autogestión” se incorpora al discurso de las políticas habitacionales en el contexto de la ciudad a través de este programa otorgando cierta legitimidad a esta modalidad de organización colectiva, su definición parece ser limitada refiriéndose básicamente a aquellas prácticas o procesos en los cual los potenciales usuarios participan en la producción de las viviendas, pero sin ir más allá de la satisfacción concreta de la demanda. De todas maneras, podría plantearse que el PAV constituye un caso de participación de las organizaciones sociales del campo popular en la gestión de los recursos públicos, lo cual constituye un avance en el ámbito de lo público del programa de la Economía Social.

Por otro lado, el Programa de Vivienda Transitoria que se constituye en un programa complementario al PAV posibilita anticipar una conclusión referida a la relación entre forma de tenencia y prácticas de mejoramiento urbano. La forma de tenencia es el alquiler transitorio subsidiado por el Gobierno de la Ciudad, donde las familias residentes autogestionan el funcionamiento del inmueble y toman decisiones colectivas para el mantenimiento del mismo. Por

ello, podría argumentarse que los programas de vivienda transitoria constituyen un ejemplo de la forma en que los sujetos pueden generar prácticas de mejoramiento del espacio en el que habitan sin contar con la propiedad privada del mismo.

Hasta aquí, se ha descrito el contexto socio histórico en el que se inscriben los casos que se desarrollan en los capítulos siguientes. Contexto histórico en el cual han aparecido en el espacio público nuevos y viejos actores sociales organizados en relación a la problemática habitacional en la ciudad, y ha surgido una nueva opción normativa que permite orientar las capacidades de las organizaciones involucradas en función del trabajo autogestionado para la producción de viviendas.

Capítulo 5

La experiencia de la cooperativa

Movimiento Territorial de Liberación (MTL)

5.1. Introducción.

La experiencia de la cooperativa de vivienda del MTL expresa como una organización social es capaz de organizarse con el objetivo de avanzar hacia una solución colectiva de las necesidades habitacionales y la falta de trabajo, a través de la gestión de los recursos estatales en el marco de la ley 341. Dicha cooperativa forma parte del Movimiento Territorial de Liberación que tiene un alcance nacional, de todas maneras en el presente capítulo se hará referencia a la experiencia del MTL Capital al orientarse principalmente en torno a la problemática habitacional en la zona sur de la Ciudad de Buenos Aires.

La Cooperativa de Vivienda MTL se conforma en el año 2003 y funciona como una empresa constructora con el objetivo de construir 326 viviendas definitivas en el Barrio de Parque Patricios denominado complejo habitacional Monteagudo, y cuyos adjudicatarios serán familias del movimiento.

Además, el MTL Capital ha desarrollado salidas colectivas frente a la emergencia habitacional estableciendo 16 alquileres transitorios subsidiados por el Gobierno de la Ciudad donde se albergan aproximadamente a 300 familias mientras se construyen las viviendas definitivas.

La forma de tenencia del complejo habitacional Monteagudo, es la propiedad privada en el marco de entender que la *“vivienda es un bien de uso, no especulativo”*.

5.2. El Movimiento Territorial de Liberación

a) Perfil del MTL y programas habitacionales

El MTL es un movimiento social y político de alcance nacional cuyo trabajo territorial se asienta en distintas zonas del interior del país.⁶⁰ Los orígenes del proceso organizativo que llevó a la creación del MTL pueden rastrearse desde mediados de la década del 90 y se origina de la mano de militantes políticos y sociales con inserción en las barriadas populares del Gran Buenos Aires, quienes desarrollaban tareas en los asentamientos populares y ocupaban tierras para la vivienda. En sus inicios, se encontraba conformado por aproximadamente 16 organizaciones pequeñas barriales en la Capital Federal y el Conurbano, además de personas que no pertenecían a organizaciones pero tenían experiencia en trabajo territorial y barrial. Este proceso de surgimiento se nutrió del estallido de todas las organizaciones piqueteras y la lucha por el trabajo, por lo cual el MTL se constituye como parte del Bloque Piquetero Nacional. A partir del año 1996 actúan fundamentalmente en el sur del conurbano bonaerense en la toma de tierras, y

⁶⁰ El MTL actúa en Chaco, Entre Ríos, Chubut, Santa Fe, Jujuy (la experiencia más relevante en el año 2006 es la conformación de la cooperativa minera La Brava que es una fábrica recuperada en la localidad de Tumbaya en la provincia de Jujuy y está conformada por ex trabajadores de la planta y desocupados del movimiento), en la Provincia de Buenos Aires (donde su accionar se dirige hacia las capas más empobrecidas del cordón bonaerense como Merlo, Esteban Echeverría, Avellaneda, Lomas de Zamora, Lanús, Florencio Varela, Almirante Brown, Quilmes, Berazategui, Ezeiza; y sus actividades se han centrado fundamentalmente en fomentar el desarrollo de comedores comunitarios, los hornos de pan y merenderos -donde brindan asistencia a niños, embarazadas, jóvenes en riesgo y ancianos-, microemprendimientos - panaderías, carpinterías, talleres textiles, etc -, huertas y tomas de tierra), y en la zona sur de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Como puede percibirse, el MTL es un movimiento muy vasto, motivo por el cual esta investigación se va a centrar en la experiencia del MTL Capital. Este recorte se debe a que es en la Ciudad de Buenos Aires donde más se han canalizado acciones para paliar la emergencia habitacional por parte del movimiento.

tras realizar la primera marcha contra el hambre, la desocupación y la represión, decide incorporarse a la fundación de la Federación de Tierra y Vivienda (FTV). Al año siguiente, tras separarse de la FTV funda el Movimiento Territorial de Liberación y actualmente es uno de los movimientos sociales que integra la Central de Trabajadores Argentinos (CTA).⁶¹

El MTL Capital comienza a desarrollarse en torno a la problemática habitacional en la zona sur de la Ciudad de Buenos Aires, y quienes lo componen provienen de experiencias vinculadas a la problemática habitacional de villas y asentamientos. La dirección máxima del movimiento en la Capital Federal se encuentra conformada de la siguiente manera: existen nueve

⁶¹ En la Carta de Principios del MTL se encuentran explicitados los principios sobre los cuales se asienta el MTL. Con respecto a la visión del movimiento adhieren a la idea de la construcción de una sociedad socialista a partir de construir contracultura, contra hegemonía, y poder popular. *“Ese es nuestro norte, todos los que adhieran a eso están habilitados para ser miembros del movimiento, jóvenes, viejos, chicos”*. En la Carta de Principios se definen de la siguiente manera: *“Nuestro movimiento está constituido por todos los habitantes del territorio, desocupados ocupados, estudiantes, jubilados, jóvenes, etc.. estamos presentes en todos los espacio sociales de los barrios donde habita nuestro pueblo: casas tomadas, asentamientos, villas, inquilinatos, entidades vecinales, cooperativas”* (...) *“Somos piqueteros, somos un movimiento social y político porque entendemos que la lucha social debe trasformarse en lucha política, para no quedarse sólo en lo reivindicativo. Somos parte de un nuevo Movimiento histórico que emerge de la peor crisis socio política e institucional que haya transitado nuestra patria y nos proponemos aportar a la construcción de un Movimiento que recupere lo nacional y popular, transformándolo en fuerza y accionar revolucionaria (...). Nuestro mayor compromiso y esfuerzo está con los excluidos, con los marginados y allí desarrollamos nuestra arma más afilada: la solidaridad que sólo el Pueblo puede tener con el Pueblo”*(...) *“Queremos protagonizar nuestra historia dejando de ser convidados para ser hacedores cotidianos de nuestro futuro”*. En su Carta de Principios proponen acciones fundadas en los valores que sostienen a) Construir prácticas antihegemónicas desde lo cotidiano, que generen poder popular, como forma de enfrentar al poder de los poderosos. *“Luchamos contra la injusticia, la marginalidad, la exclusión y, sobre todo, contra quienes la provocan”*. b) Generar una práctica autogestiva, que actúe fuertemente sobre la autoestima del campo popular y genere espacios de poder en manos de quienes menos tienen, y que permita reconstruir la cultura del trabajo a través de la generación de microemprendimientos y del ejercicio de la solidaridad. *“Vamos por más y mejor solidaridad, por espacios propios de autogestión, por la reapertura de las fábricas para reconstruir la cultura del trabajo, por las huertas comunitarias y las granjas escuelas; por más y mejores experiencias de micro emprendimientos que preserven nuestra dignidad y nos rescaten de la exclusión.”*

zonales y cada una de ellas elige anualmente a un delegado. Todos estos delegados son los que conforman la dirección del movimiento MTL Capital⁶² y cumple el rol de Dirección. También existen comisiones como la de vivienda, salud, educación, derechos humanos, eventos.

Como objetivos principales el MTL Capital se plantea la búsqueda de una solución colectiva transitoria y definitiva para las necesidades habitacionales de sus miembros y la generación de “trabajo digno y autogestionado” por los propios trabajadores. La problemática habitacional es considerada una consecuencia de la falta de trabajo.

En su primera etapa, el MTL Capital desarrolla una lucha caracterizada por la resistencia a los desalojos expulsivos de numerosas familias carenciadas. Su accionar se legitima haciendo referencia a que el Estado no ha desarrollado políticas suficientes para dar una salida real a dicha problemática, lo cual se ve expresado en las partidas insuficientes del Instituto de la Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires (ex – CMV), y a la insuficiencia de programas de asistencia frente a la emergencia, como son la ley hotelera 895/02 y la ley 845 para familias en situación de calle. Para el MTL dichas intervenciones estatales cuentan con bajo presupuesto y si bien podrían atender la emergencia puntual no disponen de recursos para seguir sosteniéndolas a largo plazo.

Al no estar de acuerdo con la ley hotelera, no sólo por la baja calidad de las viviendas y su alto costo, sino también por ser considera que esta ley encubre un gran “negociado” entre los hoteleros y funcionarios del Estado, los

⁶² En la provincia de Buenos Aires la organización para la toma de decisiones es distinta: no hay una dirección sino que existen mesas coordinadoras por zonas. En el Conurbano el trabajo en distintas comisiones no se encuentra desarrollado.

integrantes del MTL comienzan a buscar edificios para alquilar y desarrollar en ellos el Programa de Vivienda Transitoria. De esta manera, el MTL empieza a construir salidas colectivas frente a la emergencia habitacional a través del acceso a la tenencia en alquiler de inmuebles subsidiados por el Gobierno de la Ciudad y a defender un mejor uso de los recursos públicos avanzando sobre la gestión del programa de vivienda transitoria.

Una segunda etapa, ha sido la elaboración de un proyecto que permita el acceso a la vivienda definitiva de las familias. El MTL es la primera organización social en obtener fondos provenientes del Programa Autogestión para la Vivienda (PAV) que resulta de la implementación de la Ley 341 a cargo del IVC y es el emprendimiento de mayor envergadura financiado por dicho programa. La forma de tenencia se caracteriza por ser de propiedad privada de las familias del movimiento.

5.3. La Cooperativa MTL: vivienda y trabajo

Para acceder al crédito hipotecario del PAV fue necesario que el movimiento conformara la Cooperativa de Vivienda MTL en el año 2003, la cual funciona como una empresa constructora con el objetivo de construir 326 viviendas definitivas en el Barrio de Parque Patricios y cuyos adjudicatarios serán familias del movimiento.

La Cooperativa MTL es la primera organización social en obtener fondos provenientes del Programa de Autogestión para la Vivienda (PAV) que resulta de la implementación de la ley 341, a cargo del Instituto de la Vivienda de la Ciudad (IVC), realizándose la firma del convenio en el mes de Octubre del año 2003.

La creación de la Cooperativa de vivienda y su posterior consolidación se produce a instancias de los requerimientos impuestos por el Programa Autogestión para la Vivienda, para acceder al crédito hipotecario. Así lo argumentaba el referente nacional del MTL y una compañera del movimiento:

“la cooperativa es una herramienta, es una herramienta legal necesaria para poder, porque uno puede pelear para construir contracultura, contra hegemonía, lo que no quiere decir que uno puede negar un marco jurídico preexistente, por más que lo quieras modificar, por más que lo consideres injusto, por más que lo consideres que el marco legal existente en la Argentina genere contradicciones entre lo legal y lo legítimo”⁶³

“nosotros queremos que nuestros compañeros tengan la vivienda definitiva pero también queremos generar puestos de trabajo y armar una empresa constructora, en donde nuestros propios compañeros las construyan, no es una cooperativa convencional, se conforma como cooperativa como herramienta para generar una empresa constructora, pero en definitiva, la cooperativa es algo metafórico, es algo virtual, porque no es una cooperativa que funciona como tal, como está concebido el cooperativismo sino que es una empresa, es una cooperativa pero una cooperativa empresa, funciona así, tiene su cuerpo de socios todo, pero en sí el sistema

⁶³ Entrevista con Carlos Chile (referente), 3/05/06 Sol Arroyo.

que utiliza es de empresa. Una empresa obviamente gestionada por los trabajadores y compañeros del movimiento. Es muy particular⁶⁴

La conformación de esta cooperativa no sólo es consecuencia de la búsqueda de una solución definitiva a la problemática habitacional de algunas familias sino que también fue resultado de la necesidad de generar trabajo a los/as compañeros/as del movimiento, llegando a generar aproximadamente 250 puestos de trabajo. A partir de esta experiencia, los trabajadores de la cooperativa han pasado a desarrollar sus trabajos en otros emprendimientos habitacionales⁶⁵, que han contratado los servicios de obra a la cooperativa.

Definir a la cooperativa como “algo virtual” “metafórico” o como “una herramienta” comporta ciertas consecuencias organizativas y sociopolíticas particulares. En este sentido, las decisiones sustantivas referidas al funcionamiento y gestión de esta cooperativa son tomadas desde la dirección del movimiento MTL Capital y no desde los socios formales de la cooperativa.

⁶⁴ Entrevista con Clara (sector administrativo – Oficina de recursos humanos de la cooperativa), 31/08/06 Sol Arroyo

⁶⁵ La compañía constructora Green SA, contrató para la realización de un complejo habitacional en Villa Lugano (diez torres de nueve pisos de viviendas populares) a una cooperativa MTL. Es una obra del Instituto de la Vivienda de la ciudad de Buenos Aires, donde Green SA ganó la licitación. El Instituto sugirió que trabajaran con la cooperativa. de viviendas populares. El presupuesto total del proyecto es de cuarenta millones de pesos. Green SA. contrató a la cooperativa por trece millones, para que se encargue de la ejecución. El MTL pondrá trabajadores y maquinarias mientras que Green SA está a cargo de comprar los materiales y de controlar la construcción. Página 12, “Lo hicimos por motivos económicos. 30/5/2006. según Carlos Chile “Estos emprendimientos representan un icono de generación de trabajo genuino porque con ellos conseguimos romper con la lógica asistencial de las políticas sociales actuales y marcan un camino de recuperación del tejido social y productivo desde una óptica nueva en nuestro país”, consideró Carlos Chile, coordinador nacional del MTL”. Extraído de la Revista “Aquí Mataderos” http://www.aquimataderos.com.ar/noticias_varias.htm

“Las decisiones se toman desde el movimiento, no desde la cooperativa, porque la cooperativa es como algo virtual, un grupo de personas que son del movimiento con gente que la conforma que hacen asambleas por determinado tiempo por una cuestión formal, pero después las decisiones las toma el MTL, en su conjunto, y por ahí lo que tiene que ver con la obra más que todo el MTL Capital”⁶⁶⁶⁷.

Al interior de la cooperativa MTL se realizan asambleas de la obra, con una frecuencia semanal, donde participan los trabajadores de la obra y arquitectos, en la cual se toman decisiones referidas al trabajo en obra concretamente y acotadas al tema laboral (por ejemplo, cambios de horario, no trabajar para ir a una movilización, retrasos en la obra, avances).

“No necesariamente los compañeros que trabajen acá tiene derecho a tomar decisiones en temas que competen al movimiento. El movimiento es mucho más vasto que los trabajadores, entonces necesariamente hay decisiones que se pueden tomar dentro de la obra porque son muy acotadas al tema laboral y hay decisiones que tiene que tomar el movimiento en general porque son decisiones de carácter más general”⁶⁸

⁶⁶Entrevista con Clara (sector administrativo – Oficina de recursos humanos de la cooperativa), 31/08/06 Sol Arroyo

⁶⁷Entrevista con Clara (sector administrativo – Oficina de recursos humanos de la cooperativa), 31/08/06 Sol Arroyo

⁶⁸Entrevista con Carlos Chile, (referente), 3/05/06, Sol Arroyo.

En resumen, la Cooperativa MTL surge por constituir un requisito para el acceso al crédito para la construcción de las obras provisto por la ley 341 y su funcionamiento no está basado en los principios cooperativistas tradicionales (como ser la ayuda mutua, la participación democrática de los miembros socios de la misma, entre otros) sino que la misma se ha conformado en una empresa constructora bajo la dirección del MTL Capital. Por este motivo, el funcionamiento de la cooperativa MTL resulta de las decisiones consensuadas en dos instancias assemblearias, una de ellas y la más importante es la referida a la dirección del MTL Capital, y la otra, más acotada que está asociada al trabajo en obra donde se decide concretamente algunas cuestiones referidas al proceso de producción de las viviendas.

5.4. Forma de tenencia: propiedad individual de las viviendas definitivas con función social y control de la especulación.

El MTL Capital ha acordado, congruentemente con lo estipulado en la Ley 341, que la forma de tenencia de las 326 viviendas que conforman el complejo habitacional Monteagudo, sea de propiedad privada de cada una de las familias, en el marco de entender que la *“vivienda es un bien de uso, no especulativo”*.

La experiencia del MTL expresa una modalidad de propiedad privada específica, que si bien es condicionada por el orden jurídico existen en el país y establecida en el Código Civil, comporta ciertas particularidades que han sido definidas desde el propio movimiento limitando el derecho pleno de la propiedad privada al restringir un uso especulativo de la misma, ya que el fin no es la

rentabilidad ni la generación de la ganancia, sino que la propiedad garantiza el acceso a la vivienda entendida como medio para la vida.

Las viviendas así definidas, han sido construidas solamente para uso residencial de las familias, descartándose su uso para alquiler o para la instalación de un comercio en la vivienda, o para su venta a un precio superior del que ha sido obtenido originariamente por las familias a través del crédito, y tampoco para hipotecarla para el acceso a algún tipo de crédito bancario.

“... ahora la vivienda es para que el compañero lo explote se haga rico?, no. Si la vivienda es para él para su familia, no lo puede utilizar, no puede tener un uso especulativo” (...) “Aquí en Monteagudo no puede haber uso especulativo de las viviendas” (...). “La vivienda es propia para la familia. Está dentro de los marcos de la 341. O sea el puede legalmente perder el inmueble, no puede darle un uso especulativo porque es de carácter social y lo contempla la ley 341, porque sino todo el mundo tiene casa, la alquila y se va y reproducimos la villa, reproducimos la toma, reproducimos la casa tomada”⁶⁹

La propiedad privada es definida como un medio para garantizar el consumo de la unidad habitacional por sus ocupantes y se descarta la función de la propiedad como un medio de acumulación. Esta experiencia demuestra tal como plantea Azuela que no es posible hablar de propiedad privada urbana haciendo referencia a una única y homogénea función social (Azuela; 1989). También muestra que, contrariamente al planteamiento de De Soto, la

⁶⁹ Entrevista con Carmen (coordinadora del área de vivienda del MTL Capital), 20/03/07, Sol Arroyo

propiedad privada del suelo urbano y de la vivienda no necesariamente es utilizada por los sectores populares para la acumulación de capital a través del acceso a créditos hipotecarios. Esta experiencia pone de manifiesto que el acceso a la tenencia en propiedad privada puede ser utilizada como instrumento para el acceso a valores de uso, en este caso la vivienda, que garanticen la reproducción de las familias.

Con ese objetivo, el MTL plantea abiertamente la necesidad de que el precio de cada una de las viviendas no se encuentre “regulado” por los vaivenes del mercado inmobiliario. El costo final de la vivienda debe incluir el costo del suelo, el de los materiales, maquinarias y mano de obra. Ese es el precio de la vivienda que se encuentra reflejado en el monto del crédito que cada familia debe devolver en cuotas al Gobierno de la Ciudad. El MTL trata de impedir que la vivienda tenga un uso especulativo, evitando que el beneficio de la renta sea incorporado al precio final del bien inmueble. El beneficio de la renta no sería tomado en cuenta para la definición del precio final de la vivienda.

En el caso que algún compañero del MTL quisiera vender su vivienda en un futuro, deberá venderla al mismo precio del crédito que le ha sido otorgado y el MTL tendría la opción prioritaria de comprar dicha vivienda para luego otorgársela a otro compañero, quien deberá pagar el valor de su vivienda en cuotas (tal como lo hizo el propietario inicial) al MTL. El MTL regulará o mediará la entrada y salida de compañeros en el complejo habitacional a través de la compra de las viviendas y su traspaso a un nuevo propietario.

La propuesta del MTL respecto a la modalidad de compra venta de las viviendas y el precio de las mismas posibilita adelantar algunas reflexiones. Subyacen a dicha propuesta críticas al sistema capitalista de la corriente liberal o neoliberal, donde se define “lo económico” como una esfera aislada y desregulada de lo social y lo político, y cuya dinámica deriva del libre juego de la oferta y la demanda. El MTL, al intermediar entre los posibles oferentes y demandantes, regular el precio de las viviendas, evitar el uso especulativo de las viviendas, limitar el aumento de precios de las mismas y los usos asociados a la acumulación por parte de los propios propietarios, se constituye en una experiencia local de regulación de lo económico por parte de los integrantes del MTL y expresa cómo la sociedad puede decidir sobre lo económico a través de su participación en asuntos concernientes a los accesos a la tenencia, a la forma de producción de las viviendas, a los consumos de las viviendas y los precios de circulación de las mismas.

Hasta el momento - marzo 2007 -, período en el cual se dieron por finalizadas las obras, se ha dado inicio al proceso de adjudicación de las viviendas a las familias. Los criterios tomados en cuenta para la adjudicación a las familias no se basaron en un sistema uniforme de puntaje sino que, se tomó en cuenta el “nivel de militancia con pertenencia al movimiento” realizada por el núcleo familiar. Siendo este criterio bastante amplio, escurridizo y complejo se evaluó cada caso en particular desde la dirección del MTL.

“Cada caso se encara distinto, hay que hacer un seguimiento distinto, que con cada compañero se trata y se trabaja de manera distinta. Yo tengo esta regla, pero depende el momento la hora las circunstancias con quien” (...) “no es lineal

*porque cada caso es un mundo aparte, fue evaluado la verdad, se intentó evaluar muy concretamente*⁷⁰

Cuando hacen se hace referencia a la “militancia con pertenencia al movimiento” se alude al “ *sentido de pertenencia al proyecto contracultural, la constitución de una sociedad distinta, la autogestión transparente honesta, que se hallan reorganizado sus vidas para ser hacedores, y que esté contenido en toda la problemática en los temas del MTL*”.

Así lo expresaba un compañero que residirá en estas viviendas: “*El tenor de fondo de esto no es la vivienda, es el proyecto político*”.

Se desprende de la forma de acceso a las viviendas para las familias del MTL que la adquisición de la vivienda no se corresponde a una decisión que se circunscribe solamente a la unidad doméstica como ámbito que decide sobre las operaciones de compra, venta, alquiler, entre otros usos. Para que una familia adquiriera una vivienda no es necesario solamente contar con el esfuerzo individual/familiar para el ahorro, sino que para acceder a la vivienda hay que ser militante y encontrarse involucrado en diversos espacios de acción del MTL y comprometido con los idearios del movimiento⁷¹. En otras palabras, la

⁷⁰ Entrevista con Carmen (coordinadora del área de vivienda del MTL Capital), 20/03/07, Sol Arroyo.

⁷¹ En la Carta de Principios del MTL se encuentran explicitados los principios sobre los cuales se asienta el MTL. Con respecto a la visión del movimiento adhieren a la idea de la construcción de una sociedad socialista a partir de construir contracultura, contra hegemonía, y poder popular. “*Ese es nuestro norte, todos los que adhieran a eso están habilitados para ser miembros del movimiento, jóvenes, viejos, chicos*”. En la Carta de Principios se definen de la siguiente manera: “*Nuestro movimiento está constituido por todos los habitantes del territorio, desocupados ocupados, estudiantes, jubilados, jóvenes, etc.. estamos presentes en todos los espacio sociales de los barrios donde habita nuestro pueblo: casas tomadas, asentamientos, villas, inquilinatos, entidades vecinales, cooperativas*” (...) “*Somos piqueteros, somos un movimiento social y político porque entendemos que la lucha social debe trasformarse en lucha política, para no*

pertenencia e identidad política del potencial propietario de las viviendas es la variable principal que se ha tomado en cuenta para la adjudicación de las mismas y para convertir a compañeros del movimiento en propietarios de sus viviendas definitivas. No cualquier persona puede habitar allí sino aquellos que comportan pertenencia política al movimiento.

Una vez que la totalidad de los trámites para la adjudicación estén realizados, las familias, de manera individual, pagarán mensualmente el crédito (son distintas las cuotas dependiendo de los m² de cada departamento, existiendo cuotas de \$ 144, \$ 230, \$ 310) durante 30 años aproximadamente al Gobierno de la Ciudad.

“Los créditos los van a pagar las familias y es legítimo que esa familia sea propietaria de ese inmueble”⁷²

quedarse sólo en lo reivindicativo. Somos parte de un nuevo Movimiento histórico que emerge de la peor crisis socio política e institucional que haya transitado nuestra patria y nos proponemos aportar a la construcción de un Movimiento que recupere lo nacional y popular, transformándolo en fuerza y accionar revolucionaria (...). Nuestro mayor compromiso y esfuerzo está con los excluidos, con los marginados y allí desarrollamos nuestra arma más afilada: la solidaridad que sólo el Pueblo puede tener con el Pueblo”(... “Queremos protagonizar nuestra historia dejando de ser convidados para ser hacedores cotidianos de nuestro futuro”. En su Carta de Principios proponen acciones fundadas en los valores que sostienen a) Construir prácticas antihegemónicas desde lo cotidiano, que generen poder popular, como forma de enfrentar al poder de los poderosos. *“Luchamos contra la injusticia, la marginalidad, la exclusión y, sobre todo, contra quienes la provocan”.* b) Generar una práctica autogestiva, que actúe fuertemente sobre la autoestima del campo popular y genere espacios de poder en manos de quienes menos tienen, y que permita reconstruir la cultura del trabajo a través de la generación de microemprendimientos y del ejercicio de la solidaridad. *“Vamos por más y mejor solidaridad, por espacios propios de autogestión, por la reapertura de las fábricas para reconstruir la cultura del trabajo, por las huertas comunitarias y las granjas escuelas; por más y mejores experiencias de micro emprendimientos que preserven nuestra dignidad y nos rescaten de la exclusión.”*

⁷² Entrevista con Carlos Chile

Si alguna familia no pudiera pagar será responsabilidad propia y es plausible de cualquier sanción tributaria tanto por el pago del crédito como por el pago de las expensas propias del edificio que habite.

De todas maneras, se ha planteado que *"habría que ver caso por caso, porque si no quiere pagar porque es sin vergüenza es una cosa, el que no puede pagar porque quedó solo, desocupado y se está cagando de hambre es otra cosa. Se vería también cada caso, se arbitrarán los mecanismos necesarios para salvaguardar esa situación pero habría que verla, habría que encontrarse con el momento"*. Igualmente, el MTL al plantear que no realiza propuestas solo por la cuestión de la vivienda sino también por la generación de trabajo, muchos compañeros están contratados en la cooperativa constructora o involucrados en distintos tipos de emprendimientos productivos, con lo cual hay un intento de limitar situaciones de extrema vulnerabilidad para los compañeros a través de la generación de trabajo.

Como puede percibirse, dicha modalidad de propiedad privada entendida en términos de relaciones y prácticas sociales implica tener en cuenta los derechos (derecho a ser propietario, derecho a la seguridad en la tenencia, derecho al uso de la vivienda para la satisfacción de las necesidades habitacionales de la familia y mejorar la calidad de vida, a contar con un patrimonio familiar) y las obligaciones de los residentes (al pago del crédito, no utilizar las viviendas con un uso especulativo – no alquilarla, no tenga un uso comercial y no venderla a un precio superior de la que se la adquirió -, participación de las reuniones de consorcio). También los criterios que ha privilegiado el MTL para la adjudicación de las viviendas, se desprenden básicamente del nivel de militancia y participación política de los compañeros

en el movimiento. El sentido de la militancia se encuentra asociado al estar comprometido en diversas actividades del movimiento como actividades productivas, áreas de movimiento, movilizaciones, participación en zonales y compartir la ideología política del movimiento. En la militancia y la participación política radica la legitimidad de un compañero para convertirse en un posible propietario.

5.5. Forma de tenencia de la vivienda transitoria: el alquiler colectivo

El procedimiento llevado a cabo por el MTL para acceder al Programa de Vivienda Transitoria (PVT) del Gobierno de la Ciudad ha sido el siguiente: el MTL entra en contacto con el propietario del inmueble para acordar un alquiler, posteriormente se presenta el proyecto al Gobierno de la Ciudad y si es aprobado éste otorga subsidios a las familias para el pago de los alquileres. De esta manera, el MTL empieza a construir salidas colectivas frente a la emergencia habitacional y logra establecer 16 alquileres colectivos transitorios donde se albergan aproximadamente a 300 familias a un costo estatal de 524.600 pesos⁷³

La forma de tenencia es el alquiler subsidiado por el Gobierno de la Ciudad. Además cuenta con el atributo de “transitorio” ya que las familias se encuentran de paso en estas viviendas mientras esperan su vivienda definitiva⁷⁴.

⁷³ Según el MTL, la ley hotelera y los subsidios individuales hubieran significado 1.450.000 pesos al Gobierno de la Ciudad

⁷⁴ Las viviendas de los PVTs cuentan con una cocina y baño propio, comedor - sala y los dormitorios.

El MTL coordina la implementación del PVT, gestionando el proceso de convocatoria y organización de los compañeros que residirán allí a través de asistencia técnica interdisciplinaria (brindada por sociólogos, arquitectos, entre otros), para facilitar los procesos iniciales de auto organización que incluyen, por ejemplo, elaboración participativa de reglamentos y criterios de convivencia.

Cada uno de los PVTs están organizados por el sistema consorcista elaborado por los propios residentes y son ellos quienes eligen un consejo de administración entre los propios compañeros que residen allí. El funcionamiento administrativo de los consorcios se rige de acuerdo a las normativas vigentes de la Ciudad de Buenos Aires en cuestiones referidas al cobro de las expensas, al mantenimiento de los edificios y la elección de consejo de administración. Pero los consorcios presentan algunas características específicas, que los distinguen de los existentes en otros edificios de la ciudad. Se constituyen en el espacio formal de discusión política en los PVTs ya que las asambleas no son sólo espacios de discusión para resolver qué hacer con el presupuesto recaudado mediante las expensas, sino también para discutir las problemáticas del MTL en general y la situación política, económica y social del país.

Otra particularidad de estos consorcios radica en los usos del dinero recaudado por el pago de las expensas. Parte del monto de las expensas no es destinado al pago de honorarios del consejo de administración, como en el caso de aquellos consorcios que son contratados para la administración de un edificio. Todas las familias deben pagar al consorcio las expensas que se destinan a los arreglos y el mantenimiento del edificio, la compra para los materiales de aseo, y un porcentaje mayor de las expensas a la generación de

dos puestos laborales para dos compañeros que limpian (un/a compañero/a trabaja algunas horas por la mañana y otro/a por la tarde y cobran alrededor entre 200 y 300 pesos). Algunos PVTs, por contar con mayor número de familiares, pagan menos expensas (15 pesos) en comparación a otros PVTs donde habitan menor cantidad de familias (40 pesos). El monto de las expensas no varía respecto de la cantidad de miembros de la familia ni por el tamaño del departamento, sino que se mantiene igual para todos. Con respecto a los servicios, cada vivienda cuenta con medidores de luz, gas y agua particulares, y del pago de los mismos se hace cargo cada familia individualmente dependiendo del consumo realizado. Todos cuentan con un mismo cable y con un sistema de seguridad con cámaras que permite ver quien toca el timbre, y de esta manera, ahorrar en un portero individual.

Se resalta la importancia del buen mantenimiento de los edificios. Esto se debe no solo a la necesidad de mejorar la calidad habitacional del edificio sino también porque, una vez que aquellas familias adjudicatarias de las viviendas definitivas residan en Monteagudo, muchos departamentos de los PVTs quedarán disponibles para albergar a otros compañeros con problemas habitacionales.⁷⁵

“Porque eso debe quedar impecable para cuando ellos vayan a su vivienda definitiva, para los que vienen atrás”

Este relato permite pensar en la existencia de una práctica “genuinamente solidaria” en el sentido expresado por Cohen (2001) quien la

⁷⁵ En aquellos casos, que resultó necesaria la rehabilitación de los inmuebles y su acondicionamiento para la residencia de las familias, se ha incorporado mano de obra de compañeros del movimiento para realizar las refacciones necesarias

define como una práctica ejercida por sujetos que se asocian con otros no por el cálculo del interés propio sino porque otro lo necesita.

5.6. Normas y códigos de convivencia para las viviendas definitivas

Todavía no se han definido las normas y códigos de convivencia específicas que regulará la vida de las distintas familias en sus viviendas definitivas del complejo habitacional Monteagudo. Pero sí se han adelantado algunos criterios centrales que se tendrán en cuenta. En primer lugar, se intentará implementar el mismo sistema que funciona en los PVTs – sistema de consorcio y propiedad horizontal – en dichas viviendas, teniendo en cuenta las normativas que rigen en la Ciudad de Buenos Aires para las cuestiones administrativas como el cobro de las expensas, mantenimiento de los edificios, elección de consejo de administración. Se prevé que existirán once consorcios, correspondientes con las once tiras de edificios, y que comprendan alrededor de 48 familias cada uno. Pero los mismos comportarán ciertas características particulares, también existentes en los PVTs: los consorcios se constituirán en espacios de discusión y análisis político, incorporando *“el elemento de político y social de la reconstrucción de la trama social en el proceso contracultural”*.

“A nosotros nos interesa un consorcio con una gran impronta de organización popular y de carácter político en lo social. No queremos un consorcio donde nadie se mire, nadie sepa donde vive, donde se pierda. Acá, en este nuevo tipo de barrio, de espacio popular en realidad tienen que converger elementos que no coexisten en el resto de la sociedad, que están rotos en el resto de la sociedad, el cuidado, las reuniones que tengan una impronta

distinta a las de un consorcio. Un consorcio se reúne no le importa que pasa en la ciudad, ni que pasa con los pobres, ni que pasa con nada, nuestros consorcios tendrán un carácter totalmente distinto a un consorcio común, pero tendrán reglas de un consorcio común. (...) La vida militante va a regular a los compañeros a través de la militancia en los lugares que estén”⁷⁶.

También cada una de las familias pagará sus expensas, y contará con medidores en cada una de las viviendas para el pago de los servicios que será responsabilidad de cada familia.

5.7. Conclusiones

La experiencia de producción de viviendas de la Cooperativa MTL constituye un ejemplo de cómo una organización social es capaz de organizarse, haciendo uso de la forma jurídica de una cooperativa de vivienda, con el objetivo de avanzar hacia una solución colectiva de las necesidades habitacionales y la falta de trabajo, a través de la gestión de los recursos estatales en el marco de la ley 341.

El acceso al suelo urbano y a la vivienda, a través de la ley 341 y la conformación de la cooperativa MTL como empresa constructora, ha posibilitado la producción de las viviendas haciendo uso del fondo de trabajo de

⁷⁶ Entrevista con Carmen (coordinadora del área de vivienda del MTL Capital), 5/11/06, Sol Arroyo

los propios trabajadores y militantes del movimiento, para luego convertirse en objeto de consumo de las familias del movimiento.

Es un ejemplo de la gestión colectiva de las necesidades sociales, constituyendo una forma alternativa a la resolución de las mismas en las sociedades capitalistas, y de esta manera, se inscriben en el campo de disputas sobre las modalidades legítimas de resolución de esas necesidades.

Al definir a la propiedad en términos de relaciones y prácticas sociales, se enfatiza los derechos (derecho a ser propietario, derecho a la seguridad en la tenencia, derecho al uso de la vivienda para la satisfacción de las necesidades habitacionales de la familia y mejorar la calidad de vida, a contar con un patrimonio familiar) y obligaciones que contraen los residentes (no utilizar las viviendas con un uso especulativo – no alquilarla, no tenga un uso comercial y no venderla a un precio superior de la que se la adquirió, el pago del crédito, participación de las reuniones de consorcio).

La experiencia del MTL expresa una modalidad de propiedad privada específica, que si bien es condicionada por el orden jurídico existente en el país y establecida en el Código Civil y también establecida como única modalidad posible en la ley 341, comporta ciertas particularidades que han sido definidas desde el propio movimiento: limitación del derecho pleno de la propiedad privada a través de la restricción de un uso especulativo, ya que el fin no es la rentabilidad ni la generación de la ganancia, sino el acceso a la vivienda entendida como medio para la vida. La propiedad privada así entendida se aleja de la definición propuesta por De Soto para quien la propiedad privada cuenta con una única y homogénea función social: la acumulación a través del acceso al crédito

La vivienda es entendida como valor de uso o satisfactor sinérgico ya que no sólo satisface las necesidades de resguardo y habitación, sino que también brinda la posibilidad de convertirse en patrimonio familiar por medio de la propiedad privada, mejorar la calidad de vida y habitar en la ciudad (cerca de escuelas, transporte, trabajo).

Con respecto a la adjudicación de las viviendas se hace presente la dimensión política entendida como la militancia y participación de los compañeros en el movimiento. La militancia se asocia al compromiso en diversas actividades del movimiento -- como actividades productivas, áreas de movimiento, movilizaciones, participación en zonales-- y a compartir la ideología política del movimiento. En la militancia y la participación política radica la legitimidad de un compañero para convertirse en un posible propietario.

En cuanto a los PVTs, se pone de manifiesto que la tenencia en alquiler transitoria no ha inhibido o limitado el desarrollo de prácticas sociales que tiendan hacia el mejoramiento del espacio en el que habitan los sujetos. En este sentido, los PVTs se suman a la lista de ejemplos empíricos que refutan el supuesto que solamente obteniendo la tenencia en propiedad privada los moradores realizan inversiones en sus viviendas.

Finalmente, cabe una aclaración respecto al caso descrito. Hasta el momento de finalización del trabajo de campo, los adjudicatarios de las viviendas todavía no residían allí, motivo por el cual el análisis respecto a la modalidad de tenencia que efectivamente se implementará en el complejo habitacional deriva de la propuesta a nivel discursivo del MTL y no de un análisis de la efectiva implementación de la misma. Los posibles conflictos o

beneficios derivados de su implementación no se pueden prever en esta instancia.

Capítulo 6

La experiencia de las Cooperativas “El Molino” y “La Fábrica” del Movimiento de Ocupantes e Inquilinos (MOI)

6.1. Introducción

Las Cooperativas de vivienda “El Molino” y “La Fábrica” constituyen experiencias autogestionarias de producción de vivienda que nuclean a hogares en situaciones habitacionales diversas: inquilinos con amenaza de desalojo, residentes en hoteles, residentes en el programa de vivienda transitoria (PVT), entre otras. Ambas cooperativas integran el Movimiento de Ocupantes e Inquilinos (MOI) y actualmente se encuentran construyendo sus viviendas definitivas en el marco de la ley 341 en la zona sur de la Ciudad de Buenos Aires. El Molino ha iniciado el proceso de obra de 100 viviendas en el barrio de Constitución y la Fábrica se encuentra gestionando el acceso al crédito para la construcción de 50 viviendas en Barracas.

El proceso habitacional que lleva a los hogares desde la emergencia hasta la vivienda definitiva implica, para varias de las familias que fueron desalojadas o provienen de situaciones críticas de tenencia, el pasaje intermedio por una vivienda transitoria, período durante el cual, se construye la vivienda definitiva.

La forma de producción de las viviendas se caracteriza por el desempeño de la ayuda mutua como el aporte de mano de obra de los propios cooperativistas y de una cooperativa de trabajo recientemente conformada, ambas dirigidas por personal calificado.

La Fábrica y El Molino defienden el establecimiento de la propiedad colectiva como forma de tenencia de las viviendas definitivas, que asimismo, es uno de los pilares básicos sobre el cual se asienta el accionar del Movimiento de Ocupantes e Inquilinos.

6.2. El Movimiento de Ocupantes e Inquilinos (MOI): perfil y programas de acción socio habitacional.

El MOI es una asociación civil⁷⁷ que se consolida en el año 1990, momento en el cual se agudizan las tensiones socio-espaciales y los procesos de concentración de la riqueza que conllevan los proyectos de inversiones urbanas e inmobiliarias, los cuales operan como expulsoras de los sectores de bajos recursos. Es una organización social de vivienda y hábitat que tiene por objetivos “promover la organización cooperativa autogestionaria de la población en situación crítica de hábitat de la ciudad de Buenos Aires, para acceder a la vivienda en la ciudad e integrarse plenamente en términos sociales y urbanísticos”⁷⁸ y promover políticas de hábitat popular sustentadas en la autogestión, la rehabilitación edilicia y la concertación.

El MOI, con una experiencia de 16 años en la Ciudad de Buenos Aires, se encuentra compuesto actualmente por ocho Cooperativas de Vivienda, Crédito y Consumo Ltda., cada una con sus trayectorias particulares: Cooperativa Fortaleza, Cooperativa Flores, Cooperativa Mate Amargo, Cooperativa Perú, Cooperativa La Unión, Cooperativa Yatay, Cooperativa La Fábrica y Cooperativa El Molino. Recientemente se ha conformado una

⁷⁷ Miembro fundador de SELVIP (Secretaría Latinoamericana de Vivienda Popular), asociado al HIC (Coalición Internacional del Hábitat, integrante de la FTV (Federación de Tierra y Vivienda de la CTA), adherido a la CTA (Central de Trabajadores Argentinos).

⁷⁸ Extraído de un documento de uso administrativo creado por el MOI

cooperativa de trabajo multirrubro que comprende las siguientes actividades: trabajo en obra, plegados, textil y gastronomía. También forma parte del MOI un equipo técnico interdisciplinario compuesto por arquitectos, abogados, trabajadores sociales, psicólogos, psiquiatras, psicopedagogas, comunicadores y sociólogos. Muchos de ellos organizan las distintas áreas del MOI (Género, Comunicación, Coordinación, Salud, Externados, Educación). Los arquitectos dirigen las obras de construcción, así como también realizan las gestiones frente al estado junto con los abogados y contadores.

Para el MOI, la autogestión, entendida como la capacidad de la organización de gestionar los recursos del estado, es la herramienta central de construcción de hábitat y de organización política. Se afirma que el estado debe tener un papel activo para reorientar sus recursos hacia el fortalecimiento de las organizaciones sociales. El planteo del MOI es que el estado y las organizaciones pasen a ser actores en la implementación de políticas habitacionales descentralizadas cuyos destinatarios sean los sectores populares organizados y con capacidad de ejecución.

La organización está impulsando en el campo de las políticas del hábitat dos programas autogestionarios: Construyendo sin ladrillos y Construyendo con ladrillos.

Construyendo sin ladrillos es el programa que cuenta con una trayectoria mayor dentro del movimiento. Se trata de un programa de acceso al techo colectivo a través del cual se plantean dos líneas de intervención. La primera es la de vivienda transitoria para grupos de familias que fueron desalojados o provienen de situaciones críticas de tenencia, es un alojamiento temporario mientras se desarrollan estrategias para el acceso a la vivienda definitiva. El

MOI plantea que el desarrollo de procesos autogestivos y cooperativos de hábitat requieren un marco de políticas integradas que vayan más allá del acceso al crédito para las viviendas, sino que también se generen programas que se dirijan a resolver la situación habitacional de las familias durante el tránsito a sus viviendas definitivas. En este sentido, el programa de vivienda transitoria constituye para el MOI, una propuesta destinada a contener a las familias cooperativistas habitando en espacios que eviten el hacinamiento característico de los hoteles, y constituye un ejercicio de convivencia y mantenimiento del edificio para poder luego ser implementado en las viviendas definitivas. Dicho programa implica el desarrollo de intervenciones estatales para dar marco físico estable a las familias involucradas en procesos colectivos de carácter autogestionario y cooperativos, para constituir las “casas bases” de estos procesos⁷⁹.

Por ello, en el año 1994 el MOI realizó un primer intento para incluir el Programa de Vivienda Transitoria en ámbitos gubernamentales, presentándose un proyecto de ordenanza al Concejo Deliberante, que finalmente no logró implementarse. Para el año 1995 y con recursos propios del MOI, la organización compra un edificio en el barrio de Barracas que se convierte en la primera puesta en práctica de las viviendas transitorias y en la Casa Base⁸⁰ del MOI.

Posteriormente con la creación del Programa de Vivienda Transitoria en la órbita del Ministerio de Desarrollo social en el año 2005, el MOI logra

⁷⁹ Según Néstor Jeifetz., Presidente del MOI, "el Estado debe fortalecer sus herramientas de intervención en las propuestas de hábitat popular, transfiriendo sus recursos no para los bolsillos privados de los dueños de los supuestos hoteles, sino en la conformación de un Banco de Inmuebles que puedan ser usados para situaciones de emergencia habitacional". Desde el MOI se plantea que los edificios que sean destinados al programa de vivienda transitoria sean comprados por el GCBA como parte de la constitución de un banco de inmuebles para política habitacional

⁸⁰ Sede Institucional de la organización.

establecer el Programa de Vivienda Transitoria 2 (PVT 2⁸¹) cuyo alquiler es subsidiado por la Secretaría de Desarrollo Social.

En la Experiencia del Programa de Vivienda Transitoria en “Casa Base”, muchas familias han resaltado que, al constituir la primera experiencia de este tipo, los criterios y circunstancias de incorporación de las familias no fueron las mejores, ni hubo claridad en la definición de las responsabilidades de cada una. Por ello, cuando se desarrolló posteriormente el PVT 2 se tomó la precaución de no cometer los mismos errores y se definieron parámetros y acuerdos que redujeron los conflictos y mejoraron el funcionamiento. Por ello, actualmente las familias que quieren incorporarse a los PVTs deben realizar un proceso de organización específico, al que pueden incluirse aún estando en el período pre cooperativo. Además podrán ingresar al PVT aquellos que siendo socios de alguna de las cooperativas del MOI, esté cumpliendo con aproximadamente el 50 % de los tres ejes sobre los cuales se asienta el accionar de las cooperativas, lo cual se expresa en las tres comisiones, que se explican más adelante; así como también, demostrar que está necesitando el lugar (por situación de desalojo, pérdida de trabajo, salud, entre otras). Es la cooperativa de vivienda quien evalúa la posibilidad que alguno de sus socios pueda ingresar al PVT.

El procedimiento llevado a cabo por el MOI para acceder al Programa de Vivienda transitoria es igual al del MTL, ya que en principio el MOI busca inmuebles en la ciudad, se contacta con el propietario para acordar un alquiler, luego se realiza el proyecto al gobierno de la ciudad y, una vez aprobado, el

⁸¹ Es un edificio lindero a Casa Base del MOI ubicado en el barrio de Barracas. Es una vieja casona de personal del ferrocarril y cuenta con 25 habitaciones y tres pisos. Todos sus habitantes son cooperativistas de la Fábrica y el Molino, siendo mayoría de la Fábrica.

gobierno otorga subsidios para el pago del alquiler de las distintas familias. De esta manera se gestionaron el PVT 2 y PVT 3⁸².

Otra línea de intervención del programa *Construyendo sin ladrillos*, son las propuestas de regularización dominial de inmuebles, las cuales tienen como objetivo que las familias organizadas en cooperativas puedan acceder a la propiedad del techo colectivo, implica radicarse definitivamente a través del acceso legal al dominio. Ambas líneas de intervención han sido impulsadas por procesos de “autogestión unidireccional”, entendidos como aquellos que han sido sustentados exclusivamente por los recursos, ahorros y capacidades propias de la organización.

El segundo programa es llamado *Construyendo con ladrillos*, la cual empieza a perfilarse a mediados de los 90. Su objetivo es la rehabilitación edilicia de los inmuebles adquiridos o regularizados por las organizaciones autogestionarias para convertirlos en conjuntos habitacionales mediante obras de mejoramiento, reciclaje o la ejecución de obra nueva, incorporándolos a la trama social y urbana de la Ciudad. (Jeifetz; Rodolfo, Figueroa y Pazos; 1998).

⁸² A fines del año 2003, el MOI propone al IVC que los recursos del GCBA sean direccionados hacia la Conformación de un Banco de Inmuebles para que a través de dicho Banco se transfieran inmuebles a las cooperativas, tanto para vivienda definitiva como para vivienda transitoria y también debería constituirse en base física de Programas de Emergencia Habitacional. En el marco de esta propuesta, el MOI propuso la compra del inmueble ubicado en Av. Independencia 947 en San Telmo perteneciente a una ex clínica y a mediados del 2004 se acuerda que la Secretaría de Desarrollo Social le solicite al IVC la compra de dicho inmueble. Previo a la escrituración del inmueble, surge un embargo de Aguas Argentinas ante los propietarios y para levantar dicho embargo, el MOI presta parte de dicha deuda a los deudores para luego poder escriturar el terreno. En marzo del 2006 se escritura el inmueble a nombre del IVC para instalar allí un programa de vivienda transitoria. Una vez comprado a nombre del IVC, dicho organismo debe transferir a Desarrollo Social la tramitación del programa de vivienda transitoria, pero dicho mecanismo se frena porque la Ministra Cerruti establece que en ese edificio sería más pertinente hacer una clínica para la rehabilitación del Paco. Esta situación derivó en un conflicto todavía irresuelto, motivo por el cual todavía el PVT 3 no constituye un programa de vivienda transitoria aunque ya están residiendo allí cinco familias con peligro de desalojo. El MOI realizó un recurso de amparo por el PVT3. En esta situación, en el PVT 3 no se ha trabajado todavía ningún tipo de coordinación de tareas entre las familias, obligaciones y derechos, no están trabajando en comisiones ni han realizado tareas de rehabilitación edilicia.

Para que sea viable el Construyendo con ladrillos, el MOI se plantea la necesidad de pasar a una “autogestión bidireccional”, entendida esta última como “un proceso en el cual las organizaciones de base impulsan y recorran caminos organizativos, propositivos y de ejecución; peleando la existencia de un Estado local y Nacional que apoye, reconozca e impulse estos procesos de construcción, garantizando los recursos necesarios y suficientes para materializar un hábitat popular nuevo, en la perspectiva de una Ciudad democrática”⁸³. (Pucci; 1998: 223)

En este sentido, uno de los objetivos de la organización es avanzar en la construcción y formalización de una mesa de concertación en la que participen, por un lado, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires⁸⁴, por otro lado, el gobierno de la Nación, el Gobierno de la Ciudad y organizaciones de hábitat para generar programas sociales de manera participativa⁸⁵.

a) Logros del MOI en las políticas socio habitacionales de la ciudad: la Ley 341/00

En el Contexto de la Ciudad de Buenos Aires, y como resultado de una mesa de trabajo donde participaron el MOI junto con otras organizaciones sociales de hábitat, se alcanzó el logro más importante en términos de incidencia en las políticas sociales que ha visualizado el MOI⁸⁶, que es la creación de la Ley 341/00 y su modificatoria 964/02, realizada bajo la gestión de Eduardo Jozami como Presidente del Instituto de la Vivienda de la Ciudad de

⁸³ El concepto de “autogestión bidireccional” ha sido desarrollado por Néstor Jeifetz (Presidente del MOI), en el año 1995 en San Pablo durante el IV Encuentro de la SELVIP (Pucci; 1998)

⁸⁴ Secretaría de Promoción Social, el IVC y la comisión de vivienda de la Legislatura.

⁸⁵ Con respecto a la creación de mesas de concertación a nivel nacional para el desarrollo de políticas de vivienda a escala nacional, todavía el MOI no ha podido realizar avances en ese sentido.

⁸⁶ Desde el MOI, se plantea que ellos son los que más fuertemente han incidido en la creación de dicha ley junto con la Mutual de Desalojados de la Boca.

Buenos Aires (IVC – Ex CMV). Dicha ley es concebida desde el MOI como el marco normativo que incide en el presupuesto para políticas de autogestión de vivienda y otorga a las cooperativas personería jurídica como administradoras de recursos oficiales. De todas maneras, la creación y posterior reglamentación de dicha ley es un campo de disputa con respecto a los términos de implementación de la misma, entre las organizaciones sociales nucleadas en el Espacio de Coordinación de Cooperativas Autogestionarias (ECCA)⁸⁷ y el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Con el recambio de autoridades en el IVC y el ascenso de Selzer al cargo de presidente, la reglamentación de la ley fue realizada sin tener como interlocutor a las organizaciones, y por lo tanto, no se encontraría representando los intereses de las mismas.

6.3. Las cooperativas La Fábrica y El Molino Breve descripción de su trayectoria y situación actual

El Molino y La Fábrica son las cooperativas de mayor tamaño al interior del MOI ya que cuentan con proyectos de construcción de viviendas definitivas de cien viviendas (El Molino) y de 50 viviendas (La Fábrica). El Molino es el segundo proyecto más grande financiado por la ley 341 después del MTL y la Fábrica es la primera cooperativa que compra en la Ciudad de Buenos Aires en el marco de dicha ley y que escrituró su inmueble en plena crisis nacional (diciembre 2001).

⁸⁷ Integrado por el MOI (CTA) Movimiento de Ocupantes e Inquilinos, MTL, POLO OBRERO – FECOVISO Federación de Cooperativas Solidarias– Delegados de la Ex AU3– MTD Frente Darío Santillán - Cooperativas : Asamblea Congreso , Compartir Vecinos, San Bernardo Abad, Luz de Esperanza, Emergencia, etc. Nexus ETI, SEDECA, CCC Centro Cultural de la Cooperación - y otras Cooperativas en proceso de incorporación.

Ambas se encuentran en gestión para recibir los fondos provenientes del Programa de Autogestión para la Vivienda (PAV) que resulta de la implementación de la Ley 341 aunque transitan situaciones diferentes respecto al otorgamiento del crédito proveniente de dicha ley, así como en lo referido a la etapa de obra en la cual se encuentran, lo cual se describirá a continuación.

a) **La Cooperativa EL MOLINO**

El origen del proceso organizativo que posteriormente desemboca en la constitución de la cooperativa El Molino puede rastrearse el 20 de julio del 2001, día en el cual a las familias que residían en hoteles subsidiados por el Gobierno de la Ciudad a través de un programa de emergencia habitacional, les llega una carta documento de la Secretaría de Promoción Social⁸⁸, entendida como una orden de desalojo masivo de los hoteles. Espontáneamente, las familias provenientes de distintos hoteles, se movilizaron a Promoción Social, empezaron a organizarse y a modo de protesta realizaron cortes de calles y tomaron un piso de Promoción Social, hasta que finalmente se acordó realizar una mesa de trabajo conjunta entre funcionarios y familias de hoteles. Esto da inicio a un proceso incipiente de organización en torno a la vivienda definitiva.

Un grupo de 25 familias, mayormente consolidado, empezó a elaborar proyectos y buscar edificios pero ninguno de ellos prosperó. Se acercaron a la CTA donde se pusieron en contacto con el MOI, y a partir de allí, empezaron a trabajar más fuertemente en vinculación a dicho movimiento y se consolidó el 2 de julio del 2001 la Pre -Cooperativa “20 de Julio”.

⁸⁸ Dependencia del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires

Paralelamente se conformó la Pre-Cooperativa “Los Invencibles” formada por familias provenientes del llamado hotel León y que también se habían puesto recientemente en contacto con el MOI. Durante el 2001, ambas pre-cooperativas (conformadas por 60 familias) trabajaban conjuntamente en la búsqueda de edificios hasta que encontraron un inmueble ubicado en el barrio de Constitución⁸⁹, que era un harinero abandonado que se encontraba en venta⁹⁰ y contaba con espacio suficiente para la construcción de cien viviendas definitivas. A partir de ello, se presentó al IVC la documentación correspondiente para gestionar la compra del inmueble y el IVC lo compró en gestión de negocios a transferir a la cooperativa el 5 de julio del 2002 (gestión Selzer). Previamente a la conformación de la cooperativa El Molino y ante la exigencia del IVC para que hayan dos cooperativas al interior de ese edificio debido a que era para cien familias, empezaron a trabajar conjuntamente la cooperativa 20 de julio y los invencibles. Pero los problemas organizativos y rivalidades internas entorpecieron el proceso y se decidió en una asamblea (realizada en mayo de 2004) unificar ambas cooperativas en una sola, la cual se llamó el Molino. Se creó un nuevo consejo de administración, para avanzar en su capacidad de integración. La unificación trajo consigo la baja del proceso de muchas familias que no estaban de acuerdo⁹¹, quedando de la Cooperativa 20 de Julio solamente tres familias y de la de Los Invencibles Con el tiempo nuevas familias se sumaron a la cooperativa hasta que finalmente, hacia 2006

⁸⁹ Ubicada en la calle Solis Nro 1878

⁹⁰ Comprado a un precio de 850.000 pesos

⁹¹ Para que se produjera el decantamiento de familias con respecto al proceso que se estaba desarrollando, hubieron distintos factores, no solamente el que muchas familias no estaban de acuerdo con la postura reiterada del MOI respecto a la necesidad de unificación de ambas cooperativas, lo cual fue percibido por algunos como una actitud en cierta medida autoritaria, sino que también existieron otros factores como por ejemplo, algunas fueron expulsadas por los propios cooperativistas por no cumplir los compromisos que se habían previamente acordado como socios como la realización de los aportes, la participación, y la ayuda mutua; otros se fueron en desacuerdo de dichas expulsiones. (Rodríguez, Carla; 2006)

(año en que se realizó este estudio), quedó integrada por 60 familias que se fueron incorporando gradualmente a través de “Las Guardias”⁹². Finalmente en el año 2006 se escritura el inmueble a nombre de la cooperativa El Molino y el 20 de junio se inició la obra con la financiación de 6 millones de pesos provista en el marco de la Ley 341.

Situación habitacional de las familias que integran la cooperativa El Molino⁹³.

Residentes en hoteles	50%
Inquilinos	30%
Vivienda transitoria	15%
Vivienda de familiar	5%

⁹² “Las Guardias” son el proceso organizativo inicial por el que tienen que transitar todos los aspirantes a ser cooperativistas del MOI. En una primera instancia, se realizan capacitaciones (12 clases) sobre la historia del MOI y sus principios básicos de autogestión, ayuda mutua, propiedad colectiva y los contenidos de la Ley 341 entendida como el marco normativo de autogestión para la construcción de viviendas y que es concebida como un logro del MOI junto con otros movimientos sociales en el campo de las políticas habitacionales. Luego los postulantes a la cooperativa ingresan en el período llamado “precooperativo” en el cual se intenta que los aspirantes a la cooperativa se organicen en grupos para que trabajen en comisiones, tal como se trabaja en las cooperativas ya existentes y realicen un ahorro inicial (50\$ por mes) creando una cuenta de ahorro en el banco. Simultáneamente, los precooperativistas son presentados a las cooperativas que ellos elijan con la posibilidad de participar en las asambleas pero sin capacidad de votar y donde empiezan a hacer sus primeras horas de ayuda mutua (9 horas semanales) en las cooperativas. Todo este proceso de aprendizaje para llegar a ser un cooperativista del MOI lleva aproximadamente nueve meses. Tanto las Guardias como el período precooperativo es llevado adelante por el “equipo de coordinación de autogestión”, el cual está conformado por cooperativistas, profesionales y el presidente del MOI y cuentan con reuniones semanales para la organización de las distintas instancias. La coordinación es realizada en carácter de participación militante ya que no es rentado.

⁹³ No hay un registro exacto elaborado por la organización que de cuenta de las situaciones habitacionales de los cooperativistas, además esto se dificulta por el continuo recambio que hay al interior de las cooperativas. Por ello las cifras que se presentan aquí son estimativas.

b) La Cooperativa LA FÁBRICA

La experiencia organizativa inicial de la Fábrica puede rastrearse en la cooperativa América Unida conformada en 1999 la cual rápidamente se disolvió quedando solamente un pequeño grupo, que junto con otras familias que recientemente se acercaban al MOI, familias provenientes de sindicatos adheridos a la CTA⁹⁴ y de la Ex – Padelai⁹⁵, conformaron la Fábrica sumando un total de 35 familias⁹⁶.

La cooperativa de vivienda La Fábrica se crea en el año 2000 realizándose el martes 19 de diciembre en el local de la CTA Nacional la asamblea constitutiva de la Cooperativa donde se eligió a la mesa directiva de la asamblea, se discutió y aprobó los estatutos, suscripción e integración de cuotas oficiales, elección de miembros titulares y suplentes del Consejo de administración y de los síndicos (un titular y un suplente), el mandato al consejo de administración para gestionar ante el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y para firmar el boleto y/o escrituración del inmueble.

Durante el 2001 buscaron un edificio que estuviese en venta y en el cual se pudiera construir cincuenta viviendas definitivas para los socios, hasta que

⁹⁴ Si bien, en sus inicios participaban familias provenientes de sindicatos adheridos a la CTA (APA (Asociación Trabajadores Aeronáuticos) y AMMAR (Asociación de Mujeres Meretrices de la República Argentina), los trabajadores sindicalizados se fueron paulatinamente desvinculando del proyecto ya que dedicaban muchas horas a sus actividades gremiales, lo cual no se hacía compatible con las exigencias de participación de la cooperativa autogestionaria.

⁹⁵ El Ex Padelai es la experiencia fundacional del MOI y significó la primer experiencia de regularización dominial en áreas centrales de la Ciudad de Buenos Aires a través de procesos autogestionarios y se enmarca en la etapa Construyendo sin ladrillos. Esta experiencia se caracterizó por la ocupación del Ex Patronato de la Infancia por parte de 120 familias en el año 1984 y paulatinamente pasaron de la resistencia al desalojo a pensar en la posibilidad de reivindicar su derecho a la ciudad viviendo definitivamente en dicho inmueble. En abril del año 1991 se conforma el Movimiento de Ocupantes e Inquilinos y en noviembre del mismo año, se firmó la escritura a favor de la Cooperativa San Telmo – nombre de la cooperativa formada en el Ex Padelai - (70%) y el GCBA (30%). Pero prontamente, con la “menemización” del gobierno local, el diálogo y la ejecución presupuestaria fue interrumpida. (Rodríguez, C; Jeifetz, N; 2003)

⁹⁶ El 21 de noviembre de 2000 se propusieron cuatro nombres para la cooperativa: Esperanza 2000; Patria Grande; La Fábrica; La Fábrica de los sueños. el nombre “La Fábrica” fue apoyado por 16 compañeros y de esta forma se constituyó la denominación de la cooperativa (“El Informador” del MOI)

encontraron un predio ubicado en el barrio de Barracas⁹⁷, el cual contaba con una estructura fabril y donde funcionaba antiguamente una imprenta. Las gestiones para concretar la compra del edificio fueron arduas, y el fin de la convertibilidad parecía poder impedir las gestiones para la adquisición del edificio, ya que los precios habían subido producto del aumento del dólar. Además, la compra se había frustrado en reiteradas oportunidades porque los dueños del edificio, quienes no se llegaban a un acuerdo respecto al precio de la venta del inmueble y a la moneda conveniente, y en dos ocasiones no acudieron a las reuniones que previamente habían acordado con funcionarios del IVC y los cooperativistas. Inesperadamente, y en un clima de cierta frustración por parte de los cooperativistas, se concretó la compra del edificio en el marco de la ley 341 por parte del IVC (gestión Jozami) la cual fue realizada el 10 de diciembre del 2001.

En el año 2002 la cooperativa modificó su estatuto interno en el cual se define el sistema de propiedad colectiva y el sistema de ejecución basado en la autogestión y la ayuda mutua.

Actualmente, la Fábrica se encuentra gestionando el acceso a la ampliación del crédito para la construcción de la obra⁹⁸, motivo por el cual ya se han presentado los planos y la documentación de obra de la etapa ya realizada (Etapa Pre-obra)⁹⁹. Respecto a la composición interna de la cooperativa La

⁹⁷ Ubicado en la Calle Icalma Nro 2001 esquina Salmón Feijó

⁹⁸ También se han actualizado los balances contables de la cooperativa de los años 2005 y 2006 y los Memorandums correspondientes para poder ser presentados al INAES, lo cual luego posibilitará abrir una cuenta de crédito en el Banco Ciudad para que se vaya depositando el crédito. Por último, se ha finalizado de pagar las cuotas atrasadas del ABL, con un préstamo que hizo el MOI a la cooperativa de 24.000 pesos (que luego deberá devolver al MOI), lo cual es un requisito para gestionar el préstamo para iniciar las obras.

⁹⁹ La etapa Pre obra es la etapa inicial de obra y se realiza previa a la designación del crédito para la construcción por la cual han transitado ambas cooperativas. Esta etapa se pone en marcha en vista a que la mayoría de los cooperativistas nunca participaron en experiencias asociadas a la construcción, por lo cual se evidenció como necesario realizar un ensayo previo

Fábrica, la misma está conformada por 32 socios formales, los cuales atraviesan situaciones habitacionales diversas. La mayoría de las familias alquila por sus propios medios o viven en el Programa de Vivienda Transitoria (Casa Base y PVT 2), en menor proporción hay familias que viven en hoteles pensión y una minoría vive en departamentos prestados.

6.8. Autogestión y propiedad colectiva: ejes del proceso habitacional.

La Fábrica y El Molino defienden el establecimiento de la propiedad colectiva como forma de tenencia de las viviendas definitivas, que asimismo, es uno de los pilares básicos sobre el cual se asienta el accionar del movimiento de ocupantes e inquilinos¹⁰⁰.

para poner en práctica las capacidades organizativas y productivas de las tanto los cooperativistas como del el equipo técnico, los oficiales, capataces para que vayan adquiriendo experiencia y nuevas habilidades para hacer frente a posibles inconvenientes futuros y un mejor desempeño del trabajo en obra. Los socios de las cooperativas fueron los que van definieron los contenidos de cada preobra y las actividades a llevar a cabo en las mismas. y ambas iniciaron la pre obra en el año 2003. En el caso de la fábrica, el período inicial fue realizado exclusivamente con recursos propios de la cooperativa derivada de su capacidad de ahorro⁹⁹ (lo cual permitió la compra de materiales, maquinarias y la contratación de mano de obra calificada), y básicamente realizaron tareas de desmonte o demolición de estructuras existentes y fabricación de bovedillas. Posteriormente, la etapa de mayor intensidad de pre obra fue entre septiembre del año 2004 y septiembre 2005, ya que la misma se realizó con un subsidio⁹⁹ derivado del convenio realizado entre el MOI y el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires a través de la Secretaría de Desarrollo Social en el marco de la “Experiencia Piloto Programa Pre obra (Subsidio de 5000.000 pesos que recibió el MOI y luego se repartió a las distintas cooperativas en base a las necesidades de cada una.). Como resultado de esta etapa, la fábrica ejecutó cuatro viviendas a nivel de cáscara.

¹⁰⁰ Cabe destacar que las propuestas del MOI respecto a políticas integrales de hábitat popular y la implementación de la propiedad colectiva como forma de acceso al suelo urbano por parte de los sectores más carenciados de la ciudad, se encuentra inspirado en la experiencia uruguaya de cooperativas de vivienda por ayuda mutua donde existe un marco jurídico apropiado, diferentes mecanismos de acceso a la tierra, créditos, subsidios y una experiencia de 35 años que ha desembocado en un movimiento social urbano de fuerte peso político en el escenario nacional. Es por ello, que desde hace varios años han fortalecido espacios de intercambio con la FUCVAM. La FUCVAM es una “organización social uruguaya de acción en el campo de la vivienda popular y el desarrollo urbano y está compuesta por más de 330 cooperativas de base, en distintas etapas de desarrollo -en trámite, en construcción y habitadas- constituyen una Federación de alcance nacional, con presencia en prácticamente todas las ciudades del país”. Extraído de www.fucvam.org.uy

La propiedad colectiva es entendida como la forma jurídica que corona el proceso social que es la autogestión. Desde el MOI, la autogestión implica que los sujetos gerencien sus propias decisiones, y de esta manera, recuperen el control de los distintos aspectos de la vida cotidiana. Concretamente respecto al acceso al suelo urbano y a las viviendas refiere a la capacidad de controlar la gestión del proceso de producción y consumo de espacios urbanos. Por otro lado, implica interpelar al Estado para que reoriente sus recursos para fortalecer a los movimientos sociales, lo que implica transformar la relación entre el estado y los movimientos sociales eliminando las prácticas asistencialistas.

En síntesis, la autogestión remite a la toma de decisiones tanto en el control del proceso productivo como en la participación para la definición de las políticas, lo cual deriva de la participación activa de la población colectivamente organizada en todas las etapas del proceso de producción habitacional, proceso que es sostenido por la capacidad organizativa de los sujetos organizados.

“La autogestión es involucrarse en todos los procesos, es estar”¹⁰¹ “Nosotros no hacemos asistencialismo, sino que le peleamos los recursos al estado (...) Implica arrancarle recursos al estado para gestionarlos para nosotros mismos”¹⁰²

Por otro lado, la propiedad colectiva constituye una herramienta estratégica de seguridad en la tenencia ya que desde el MOI se plantea que es más difícil – en comparación con otras formas de tenencia - que los

¹⁰¹ Entrevista con Adelina (cooperativista de La Fábrica y miembro de la comisión de ayuda mutua de su cooperativa, participa del área de género y del equipo de coordinación de las Guardias del MOI), 15/01/07, Sol Arroyo.

¹⁰² Entrevista con Cristina (cooperativista de El Molino y secretaria de su cooperativa, miembro de la Dirección General del MOI y miembro del equipo de coordinación de las Guardias del MOI), realizada el 5/11/06, Sol Arroyo.

compañeros caigan en situaciones de vulnerabilidad o puedan ser desalojados bajo el régimen de propiedad colectiva.

“Luchamos por la propiedad colectiva para evitar que muchos compañeros no puedan pagar y pierdan su departamento, (...), porque un compañero tiene su departamento en propiedad y tiene que pagar las cuotas al IVC, 300 pesos más los servicios, si no puede pagar en algún momento porque se enfermó o se quedó sin trabajo, tuvo alguna dificultad especial, en el caso de las cooperativas, la cooperativa sostiene a ese compañero, pagando por él para que no pierda para que no tenga dificultades, para que no se encuentre ante problemas con el IVC, y se genera una deuda interna de ese compañero con la cooperativa, la cooperativa responde por la totalidad de las cuotas que deben pagar todos los compañeros en el caso de la propiedad colectiva”¹⁰³

Esto se relaciona con uno de los lemas más significativos del MOI: *“lo que se gana colectivamente que no se pierda individualmente”*.

En la totalidad de las entrevistas realizadas, todos los cooperativistas del MOI tienen la certidumbre que adquiriendo la propiedad colectiva no van a ser desalojados porque la cooperativa los respalda. Se valorizan las condiciones de seguridad que aportan las formas de propiedad colectiva respaldadas en la fuerza colectiva organizada.

¹⁰³ Entrevista con Oscar (abogado e integrante del equipo técnico del MOI), 10/02/07, Sol Arroyo.

Si existiese la propiedad colectiva en el marco de la ley 341, la cooperativa se convertiría en la figura deudora frente al Estado y es la que se encontraría obligada a cumplir mensualmente el pago de las cuotas correspondientes a la totalidad de viviendas que conforman los complejos habitacionales. Esto quiere decir que, la deuda hipotecaria contraída ante el estado por la compra y la construcción de las viviendas, sería asumida por la cooperativa, y cada socio tiene la obligación de pagar la cuota que le correspondiese a la cooperativa. Si surgieran problemas de las familias para el pago de las cuotas, este conflicto se resolvería internamente en la cooperativa (por ejemplo, en aquellos casos que una familia no pueda pagar las cuotas en el plazo previsto por problemas como la falta de trabajo, enfermedad de alguno de los miembros de la unidad doméstica, entre otros). De esta manera, cada una de las familias socias se encontraría respaldada solidariamente por el colectivo, motivo por el cual no perdería su vivienda por problemas económicos eventuales.

“La otra garantía que tiene la propiedad colectiva, que jamás vamos a ser desalojados porque nuestra cooperativa responde por todos los socios. Si un socio no puede pagar su casa, no se le va a quitar, como en el banco sucede que te hipotecan, tenes una hipoteca, no podes pagar fuiste perdiste tu casa, tu plata, todo, quedas peor que cuando entraste. Nosotros pagaríamos si algún compañero no puede, entre todos pagaríamos la cuota y eso sería una deuda interna de la cooperativa que tendríamos, obvio que después se la tendremos que cobrar porque a todos nos va a salir lo mismo,

pero esas son las cosas que yo veo que tiene, yo tengo la seguridad que en mi casa nunca me van a sacar de ella”¹⁰⁴

“Solos no podemos hacer nada, nosotros no podemos pagar un crédito solos. Ahora si estamos dentro de un colectivo, el colectivo se hace cargo de pagar la propiedad, yo no me voy a quedar en la calle, no me van a tirar con los muebles a la calle porque hay un respaldo de un colectivo, de una organización”¹⁰⁵

La seguridad está vinculada al carácter colectivo del sistema de uso y goce donde se delimitan los derechos y obligaciones de cada familia y de la cooperativa. La propiedad colectiva implica el dominio en cabeza de la entidad cooperativa, lo cual hace que esta entidad cooperativa entregue las unidades habitacionales, a cada uno de sus socios mediante un convenio de uso y goce, siendo el socio partícipe e integrante de la cooperativa. El socio de la cooperativa se constituye en propietario de una parte proporcional del conjunto habitacional, es decir, de un porcentaje relativo de todas las viviendas, equipamientos y espacios de uso común.

La vivienda que es otorgada a cada socio es de “uso y goce” lo cual plantea, por una parte, ciertas restricciones respecto a los usos y transacciones de las que puede ser objeto la misma. Los socios no podrían vender su vivienda de manera individual ya que no contarían con la propiedad privada de la misma, además no pueden vender su vivienda a cualquier persona por fuera de la

¹⁰⁴ Entrevista con Carmen (Cooperativista de la Fábrica, tesorera de su cooperativa e integrante de la comisión de aportes), 31/10/06, Sol Arroyo.

¹⁰⁵ Entrevista con Nair (cooperativista de La Fábrica, Secretaria de su cooperativa e integrante de la comisión de participación, miembro de la Dirección General del MOI y forma parte del equipo de coordinación de las Guardias y del Programa de Externación), 23/10/06, Sol Arroyo.

cooperativa, y consecuentemente, no podría ser comprada ni habitada por alguna persona externa al proceso cooperativo que los socios vienen desarrollando. Así como también, las viviendas no pueden utilizarse como garantía hipotecaria.

“Es propiedad de uso y goce, pero la propiedad es cooperativa.

No se puede vender y hacer un dinero con el trabajo de los compañeros”¹⁰⁶

La propiedad colectiva posibilita – al igual que la propiedad privada - que las viviendas sean heredables a los hijos y cuenta con el atributo de ser por tiempo indefinido, es decir, de por vida.

En el sistema de uso y goce se privilegia la noción de vivienda como bien de uso, es decir como un bien material creado para la satisfacción de las necesidades de las familias involucradas y no como valor de cambio o como una mercancía para la generación de ganancia en el mercado. Esto también se refleja en la categoría de socio que se convierte en un “usuario” y no en “propietario” de su vivienda.

“La vivienda es de “uso y goce” y no es un bien inmobiliario que se puede adquirir para entrar al mercado (...) “no es para que después tengamos una propiedad para que podamos ganar la plata loca, y dejamos afuera a otro compañero que no puede acceder, entonces es de uso y goce”¹⁰⁷

¹⁰⁶ Entrevista con Darío (Presidente de la cooperativa El Molino, miembro de la Dirección General del MOI), 10/02/07, Sol Arroyo.

¹⁰⁷ Entrevista con María (Cooperativista de La Fábrica e integrante de la comisión de participación de su cooperativa y del área de salud del MOI), 31/10/06, Sol Arroyo.

La propiedad colectiva limitaría el surgimiento y viabilidad de prácticas especulativas en varios sentidos. Si un compañero quiere dejar su vivienda, la propiedad pasa a otro compañero elegido por los socios cooperativistas, la compra venta de las viviendas no se realiza de manera individual sino que se encuentra mediatizada por las decisiones y acciones del colectivo.

“No hay posibilidad de desalojo y no hay posibilidades de que alguien que ni sepa lo que es estar dentro de una organización, dentro de una obra, llegue a vivir en un departamento. El esfuerzo nuestro no se lo regalan a nadie, el esfuerzo nuestro es del colectivo, es de todos nosotros (...) Mi trabajo, mi esfuerzo dentro de la ayuda mutua no se lo va a quedar otra persona que no sea un compañero, lo conozca o no, quizás nunca llegues a ver quién va a vivir en mi departamento pero bueno, el que viva en el departamento que yo viva se lo ganó, trabajó en algún lugar, hizo su ayuda mutua, en algún lugar lo trabajó”¹⁰⁸

“Como nosotros somos personas que estamos totalmente desfasadas de todo lo que es el mercado inmobiliario, no accedemos, no es justo que nuestra propiedad el día que faltemos que no estemos, que no la necesitemos, que nos vamos, que nos morimos, pase al mercado inmobiliario. En caso que no haya nadie que la herede, en caso que no haya nadie, tiene que pasar a otro perejil como yo que haya hecho el

¹⁰⁸ Entrevista con Nair (cooperativista de La Fábrica, Secretaria de su cooperativa e integrante de la comisión de participación, miembro de la Dirección General del MOI y forma parte del equipo de coordinación de las Guardias y del Programa de Externación), 23/10/06, Sol Arroyo.

proceso, tiene que pasar a una persona que tenga la misma necesidad que he tenido yo, que no accedo al mercado inmobiliario porque de ahí nos han expulsado, no tenemos ningún derecho de estar ahí”¹⁰⁹

Por otro lado, los precios no serán los mismos que se manejen en el mercado inmobiliario, sino que el mismo se correspondería con el valor actualizado de los aportes realizados en dinero y trabajo por el socio saliente. Cada cooperativa establece los tiempos y formas de devolución e integración de aportes de socios salientes y entrantes y se establece en el Reglamento Interno. El precio final de la vivienda sería el precio establecido en el crédito, el cual se correspondería aproximadamente con el costo de producción (costos de honorarios, materiales), sin percibirse plusvalor sobre el mismo. En este sentido, la cooperativa regula los precios y las transacciones de las unidades habitacionales.

La propiedad colectiva posibilitaría la conformación de las cooperativas como figuras institucionales permanentes, y no transitorias conformadas solamente para la obtención y gestión del crédito, sino que las mismas continúen funcionando una vez adjudicadas las viviendas a cada familia.

Todos los socios cuentan con los mismos derechos, es decir, de no ser excluidos del uso de sus viviendas. Teniendo en cuenta la cooperativa y su relación con “el afuera”, el acceso y usufructo de dichas viviendas no es posible para aquellos que no compartan la categoría de “socios”. En este sentido, la propiedad colectiva es privativa de los socios de la cooperativa.

¹⁰⁹ Entrevista con Carmen (Cooperativista de la Fábrica, tesorera de su cooperativa e integrante de la comisión de aportes), 31/10/06, Sol Arroyo

6.9. La vivienda transitoria: prácticas de organización y convivencia previa a la vivienda definitiva

En el caso concreto del PVT 2 se trabajó un convenio de convivencia durante cuatro meses entre los habitantes de las viviendas transitorias e integrantes del equipo técnico del MOI.

“Antes de ir a vivir al PVT han ido trabajando en reuniones para poner cosas en común, como el espacio, el respeto las obligaciones y el derecho de cada uno”¹¹⁰

El edificio se fue ocupando gradualmente por las familias ya que era muy viejo y se encontraba en precarias condiciones habitacionales al no contar con sanitarios, ni buena instalación eléctrica y las paredes deterioradas, motivos por los cuales fue necesario reacondicionar el espacio. En principio, las familias se organizaron para realizar los arreglos y mejoras necesarias y realizaron 8 horas de ayuda mutua por semana. A medida que se iban mejorando las condiciones habitacionales del edificio, se iba ocupando por las progresivamente por las familias.

Las viviendas transitorias son organizadas y mantenidas por las familias que residen allí y son quienes definen reglas internas para la convivencia y el mantenimiento del edificio.

Entre los criterios acordados por los residentes se pueden mencionar los siguientes:

¹¹⁰ Entrevista con Carmen (Cooperativista de la Fábrica, tesorera de su cooperativa e integrante de la comisión de aportes), 31/10/06, Sol Arroyo.

Respecto al pago de los servicios, el mismo se realiza por módulos definidos por la cantidad de miembros de cada familia. Existe un primer módulo que comprende de uno a tres miembros, un segundo módulo de tres a seis integrantes y un tercero que es de seis y más. El criterio que se estableció es que si una familia es más numerosa que otra tiene que pagar una cuota más alta correspondiente a un mayor consumo de los servicios.

Por otro lado, todos los cooperativistas acuerdan que *“vivir en una vivienda transitoria implica que vivís como si estuvieras en una cooperativa”*. Esto se asocia a que se ha acordado trabajar en comisiones, tal como se trabaja en cada una de las cooperativas de vivienda del MOI (aunque no hay consejo de administración en los PVTs), a que las decisiones se toman entre todos en ámbito de asamblea y por consenso de la mayoría y que todos los residentes son cooperativistas.

“Es como una casa grande y funciona como una cooperativa porque todos somos cooperativistas”¹¹¹

Las comisiones son rotativas cada seis meses y se reúnen semanalmente. Existe la comisión de aportes en la cual se pagan los impuestos (luz y agua), también se realizan aportes para comprar material de mantenimiento (aproximadamente 10 pesos). También se ha establecido la comisión de participación, la cual cuenta con un papel muy importante en el PVT y constituye el ámbito donde acuden las familias ante la existencia de

¹¹¹ Entrevista con Patricia (cooperativista del Molino, secretaria y miembro de la comisión de participación de su cooperativa y participa en el programa de externación del MOI), 19/04/06, Sol Arroyo.

problemas que pudieran surgir en la convivencia tanto entre familias como internas a las mismas. Dicha comisión actúa como figura intermediaria de los conflictos que pudieran surgir en convivencia.

“Los conflictos no son de adentro de tu pieza o de tu casa o de tu departamento, yo si grito, me peleo con mi hija, tiro cosas, viene la comisión de participación, viene cualquier vecino, el problema no es interno, yo si empiezo a tirar cosas en mi casa o a mi me dio una crisis, me contienen, pero no es una cosa que si me golpea mi marido es un problema mío y de que mi marido me pega. No, si me pega mi marido es un problema mío del vecino, de todos los que estamos ahí”¹¹²

“Acá vos sentís un griterío bajás, y es más somos todos re chusmas los de comisión de participación (risa) y sabemos que si estamos ahí que no podemos ni cerrarle la puerta a la comisión de participación, ni hacernos los enojados, porque si nos hacemos los enojados va a ser peor, entonces bueno, la comisión de participación es la que tiene más actividad dentro de las tres comisiones”¹¹³

Por último, existe la comisión de ayuda mutua. La ayuda mutua es un principio fundamental presente en las cooperativas de vivienda del MOI, motivo por el cual todas cuentan con un reglamento interno de Ayuda Mutua. La ayuda mutua implica que, la ejecución de las obras para mejorar o construir las

¹¹² Entrevista con Nair (cooperativista de La Fábrica, Secretaria de su cooperativa e integrante de la comisión de participación, miembro de la Dirección General del MOI y forma parte del equipo de coordinación de las Guardias y del Programa de Externación), 23/10/06, Sol Arroyo.

¹¹³ Entrevista con María (cooperativista de la Fábrica e integrante de la comisión de participación del PVT 2), 31/10/06, Sol Arroyo.

viviendas (tanto definitivas como transitorias), se hará con aporte de mano de obra de los propios cooperativistas trabajando colectivamente y organizados en grupos o cuadrillas dirigidas por personal calificado. La ayuda mutua cubre un porcentaje de la mano de obra peón no calificada¹¹⁴. Constituye un mecanismo de ahorro de dinero, así como también es un campo de calificación donde muchos aprenden el oficio de la construcción¹¹⁵, y es un momento particular de cohesión del grupo pero también de tensiones. La ayuda mutua es el trabajo en obra realizado por los cooperativistas, que constituye solo una parte del proceso autogestionario que es más amplio.

“La ayuda mutua es cohesión entre los que vamos a vivir toda la vida juntos, nosotros queremos definir ciertas pautas de vida diferentes y el primer paso es la construcción de nuestra vivienda con todos los compañeros, con cada uno de ellos porque todos podemos hacer algo, cada uno puede hacer algo”¹¹⁶

En el marco del PVT 2 la ayuda mutua se realizó, en un principio, 8 horas semanales por grupo familiar y actualmente se realizan Jornadas Solidarias que duran todo un día para reacondicionar alguna cuestión puntual del edificio (tanque de agua, baños, Salón de Usos Múltiples), el trabajo se realiza bajo la dirección de un arquitecto del equipo técnico del MOI y en los casos que fuera necesario se ha contratado a un oficial para que esté presente

¹¹⁴ Salvo en casos particulares en que la ayuda mutua se encuentre muy desarrollada puede cubrir la totalidad de la mano de obra peón

¹¹⁵ La mayoría de los cooperativistas no cuentan con experiencia ni capacitación en oficios de la construcción.

¹¹⁶ Entrevista con Patricia (cooperativista del Molino, secretaria y miembro de la comisión de participación de su cooperativa y participa en el programa de externación del MOI), 19/04/06, Sol Arroyo.

en la obra mientras los cooperativistas realizan la ayuda mutua. La ayuda mutua lo puede realizar cualquier miembro del grupo familiar mayor de dieciséis años. Los materiales para la construcción son comprados con los recursos provenientes del ahorro de las familias.

Todos los residentes del PVT tienen la obligación de participar de las asambleas, así como también de formar parte de algunas de las tres comisiones.

Se realizan asambleas que tienen una frecuencia quincenal o mensual y las decisiones se toman por consenso. Las asambleas se realizan en el SUM así como también reuniones, eventos, cumpleaños, entre otras actividades.

Otros criterios que se establecieron formalmente en el Convenio son, entre otros, evitar ruidos molestos, no ingresar animales a las viviendas, debe pedirse permiso en asamblea para usar al SUM para la realización de alguna reunión o fiesta, informar a la comisión de participación en aquellos casos que una persona ajena al grupo familiar vaya a realizar una visita prolongada y residir en la vivienda.

Tal como está explicitado en el Convenio de PVT, si alguna de las familias no cumple con los aportes, participación o ayuda mutua, se le llama la atención y se le preguntan los motivos de su incumplimiento. Si bien se plantea en la normativa que la tercera llamada de atención puede implicar la expulsión del compañero, esto no ha sido puesto en práctica ya que los márgenes de flexibilidad son amplios y los reglamentos no se aplican de manera estricta en múltiples ocasiones.

Las viviendas transitorias son de distintos tamaños y son asignadas a las familias según la cantidad de miembros de las mismas. Existen departamentos

de una, dos y tres habitaciones, con cocina interna, sala y algunas cuentan con baño interno y otras con baños comunitarios, también existen lavaderos comunes. Una vez residiendo allí, cada familia se hace cargo del mantenimiento de su vivienda, así como también del cuidado de los baños de los cuales hace uso. Respecto al aseo de los espacios comunes (patios, escaleras, pasillos, salones comunitarios y vereda) las familias se organizan para realizar turnos rotativos, mientras que la limpieza de los baños, pasillos y escaleras se divide por sectores y se acuerda también la rotación entre las familias de cada sector.

En este apartado, el PVT 2 se ha descrito en mayor detalle por constituir el caso con un mayor desarrollo organizacional de sus residentes. Allí residen dieciséis familias y todos son de la cooperativa el Molino y la Fábrica, en su mayoría de la Fábrica.

6.6. Normas, códigos de convivencia y fortalecimiento del régimen cooperativo en las viviendas definitivas

Todavía las cooperativas no han definido concretamente las normas y códigos de convivencia específicas que regulará la vida de las distintas familias en sus viviendas definitivas tanto en el Molino como en la Fábrica. Pero sí se han adelantado algunos criterios centrales que se tendrán en cuenta.

En primer lugar, se plantea que la cooperativa seguirá existiendo en las viviendas definitivas por lo que los socios seguirán organizándose en comisiones y asambleas periódicas. En este sentido, se intentará implementar un sistema similar al que funciona en los PVTs, lo cual se expresa de manera más evidente en lo que respecta al lugar protagónico que tiene la comisión de participación como mediadora de conflictos inter e intrafamiliares, el pago de los

servicios por módulo¹¹⁷ y en el establecimiento de un SUM como espacio de reunión de todos los socios.

El fortalecimiento de la estructura cooperativa se convierte en un criterio central, motivo por el cual ambas cooperativas contarán, entre otros espacios, con un SUM. Haciendo referencia al Salón de Usos Múltiples el arquitecto de La Fábrica planteaba:

“Para nosotros es el corazón de la cooperativa, el lugar donde se van a juntar las asambleas, las comisiones, todo el mundo, teniendo en cuenta lo que nosotros planteamos que es la propiedad colectiva. La propiedad colectiva va a partir de que la cooperativa no se va a desarmar cuando termine la obra, la cooperativa va a seguir, todo el espacio de la guardia, de obra, apunta a fortalecer la estructura cooperativa, y desde ya, está planteado que cuando se termine la obra no se va a disolver la cooperativa, por lo tanto, para nosotros es importante para la vida posterior de la cooperativa”¹¹⁸.

Referido a los criterios de adjudicación de las viviendas, si bien no han sido definidos todavía, es posible también adelantar algunas variables que se tendrán en cuenta. Tendrán prioridad aquellos socios que se encuentren con aproximadamente el 80% cumplido de los tres ejes sobre los cuales se asientan las cooperativas: la participación (en la cooperativa como en el MOI - asistencia a movilizaciones, plenarios, reuniones de distinta índole); aportes (pago de los

¹¹⁷ El impuesto de la luz lo pagará cada familia individualmente ya que la misma no se instala colectivamente, pero el uso de la luz eléctrica en los espacios comunes será pagado entre todos los cooperativistas. El PVT 2 cuenta con dos medidores para todos los departamentos

¹¹⁸ Entrevista con Marcelo Cataneo (arquitecto de la cooperativa La Fábrica y responsable de la dirección de obra. Miembro del equipo técnico interdisciplinario del MOI), 25/02/07.

impuestos, cuota al banco); ayuda mutua (trabajo en obra del grupo familiar), y a su vez sean los socios más antiguos. En el caso de aquellos socios que habiten en PVT, deberá demostrar haber cumplido también en las tres comisiones internas del PVT. Todo esto se encuentra actualmente regulado por un sistema de puntaje, elaborado y controlado por los propios cooperativistas, que constituye el mecanismo de adjudicación de las viviendas definitivas.

Todo cooperativista al ingresar a su vivienda definitiva deberá firmar de manera individual el Convenio o Escritura de Uso y Goce con la cooperativa, que constituye un convenio que otorga derecho de usufructo a la familia quien tiene derecho a ejercerlo de por vida. Asimismo, a ambos les corresponderán ciertos derechos y obligaciones que ya se han explicitado previamente.

A cada familia se le otorgará una vivienda en base a su composición familiar.

La propiedad colectiva permite plantear que, si bien, en un principio a cada familia se le otorgará una vivienda en base a su composición familiar, existe la posibilidad que a lo largo del tiempo se reasignen viviendas de acuerdo a la dinámica de crecimiento o decrecimiento de cada familia. Por ejemplo, aquellas familias actualmente muy numerosas que ocuparán viviendas con varios dormitorios, en unos años puede decrecer la familia por la independencia de los hijos, la cual en la nueva situación puede habitar en un espacio más pequeño. Lo mismo ocurre con aquellas parejas jóvenes que luego tengan hijos, a quienes en el futuro les correspondería una vivienda más amplia. El régimen de propiedad colectiva permitiría el recambio de viviendas entre socios dependiendo de la dinámica familiar. De todas maneras, se plantea que esto

sería factible de realizarse siempre y cuando se encuentren las viviendas en buenas condiciones, ya que el cuidado interno de las unidades habitacionales debe ser realizado y mantenido por la familia.

Además de la construcción de las viviendas también se construye equipamiento comunitario (salón de usos múltiples, plazas internas, comercio con salida a la calle para generar algún beneficio a la cooperativa, un centro educativo). Se privilegia desde ambas cooperativas la posibilidad de construir distintos espacios comunes en base al criterio que, son conjuntos de viviendas que no sólo resuelven la necesidad habitacional propiamente dicha, sino que también favorece la capacidad de que los cooperativistas puedan apropiarse de distintos espacios para realizar distintas actividades.

“Los procesos cooperativos tienen la posibilidad de hacer pensar, que en realidad, la vivienda es además la plaza donde juegan los pibes, o es un jardín o es una guardería, o es un comercio”.

Por ello se prevé para las cooperativas la existencia de un amplio espacio libre en las plantas bajas de ambos complejos, en el caso de La Fábrica, allí funcionará una plaza con juegos para niños, y en el Molino se prevé desarrollar un centro educativo que comprenda jardín de infantes, primario, secundario y terciario con orientación al cooperativismo¹¹⁹.

“Estamos convencidos que la educación brinda mayores posibilidades de luchar por nuestros derechos y poder acceder a

¹¹⁹ Los mismos contarán con cierta adecuación a niveles de currícula oficial enfatizando que la educación va a estar orientada en base a los principios del cooperativismo autogestionario. Se piensa que las clases serán dadas por una pareja educativa (docentes del Gobierno de la Ciudad y un compañero del movimiento).

*una vivienda y a una vida digna (...). Lo fundamental es que todos sigamos viviendo en forma cooperativa, que la vivienda sea el principio y que luego sigamos con una vida basada en el cooperativismo*¹²⁰.

6.7. Conclusiones

La experiencia de las cooperativas La Fábrica y El Molino del MOI expresan la lucha por el establecimiento de una modalidad de propiedad colectiva como la forma de tenencia privilegiada para las viviendas definitivas, argumentando que la misma posibilita el fortalecimiento de las prácticas autogestionarias y cooperativistas existentes, la seguridad en la tenencia de las viviendas, la limitación en materia especulativa sobre los precios y usos de las viviendas y el avance hacia una solución colectiva de las necesidades habitacionales.

La tenencia en propiedad colectiva posibilitaría la institucionalización del sistema de uso y goce, el cual se centra en la noción de vivienda como valor de uso o satisfactor y no como una mercancía para la generación de ganancia en el mercado. Al considerar a la vivienda de “uso y goce”, la misma comporta ciertas restricciones respecto a los usos y transacciones de las que puede ser objeto (no puede venderse de manera individual, no puede venderse o ser habitada por familias ajenas a la cooperativa; no puede utilizarse como garantía hipotecaria, ni alquilarse ni ejercer sobre ellas un uso comercial, los socios

¹²⁰ Entrevista con Darío (Presidente de la cooperativa El Molino, miembro de la Dirección General del MOI), 10/02/07, Sol Arroyo.

deben garantizar el pago de las cuotas y su participación en la cooperativa). Por otro lado, comporta para los socios ciertos derechos (satisfacción de las necesidades habitacionales de las familias involucradas, la vivienda es heredable y por tiempo indefinido como patrimonio familiar, seguridad en la tenencia por la pertenencia a un colectivo).

La propiedad no es entendida como un medio de acumulación sino como medio para garantizar el consumo de valores de uso o satisfactores del hábitat. Esto es contrario a los planteamientos de De Soto quien defiende a la propiedad privada como el mecanismo privilegiado para la valorización del capital y quien además sostiene que solamente siendo propietarios privados de las viviendas los sujetos mejorarán el hábitat en el que se desenvuelven. La experiencia de las cooperativas de vivienda descritas en el presente capítulo y del MOI en su conjunto expresan como se ponen en marcha procesos organizativos centrados en la consolidación tenencia en propiedad colectiva o cooperativa, que se orientan hacia la construcción y mejoramiento de conjuntos habitacionales.

La defensa de la propiedad colectiva entendida como aquella que puede otorgar a los trabajadores una base estable de vida implica una deslegitimación explícita al sistema capitalista cuyas instituciones otorgan centralidad a la propiedad privada y que no logran resolver el problema del acceso a una vivienda y a un hábitat “digno” para todos los sectores de la sociedad. A través de la lucha por el acceso o la participación en la construcción de un hábitat “digno” expresan su condición de sujetos necesitados y construyen colectivamente un discurso que cuestiona al modelo imperante, defendiendo la

sustentabilidad de la vida humana en sociedad a partir de la reproducción de las condiciones de vida.

Si bien, desde el Movimiento de Ocupantes e Inquilinos se establece la importancia del fortalecimiento de los procesos autogestionarios de hábitat que surgen en el campo popular y el establecimiento de la propiedad colectiva como la forma jurídica que corona el proceso social que es la autogestión, también se plantea que el estado debe tener un papel activo en el fortalecimiento del desarrollo de formas alternativas de tenencia y políticas integrales de hábitat, permitiendo la inclusión social y la satisfacción de las necesidades de manera ampliada, y no tenga como objetivo primordial ni único la protección de la propiedad privada capitalista.

Capítulo 7

Conclusiones generales

7.1. Sobre los fundamentos conceptuales e implicancias políticas del enfoque de activos aplicado al suelo urbano.

Desde el campo teórico “en construcción” de la Economía Social, se han identificado los aspectos contrastantes que comporta la propuesta de De Soto en relación a dicha perspectiva. En primer lugar, se ha señalado que ambas propuestas apuntan hacia la construcción de sociedades distintas en vistas a que el planteamiento de De Soto se orienta hacia el desarrollo del sistema capitalista en países no desarrollados, mientras que la Economía Social parte de una interpretación crítica de las instituciones e ideologías capitalistas para las cuales la maximización de la ganancia se convierte en la principal motivación de la acción económica en detrimento del criterio central basado en la reproducción y el desarrollo de la vida humana de manera ampliada. Por otro lado, se ha cuestionado las políticas orientadas solamente al alivio a la pobreza y a la concepción del sector popular asimilado a los pobres o al sector informal o extralegal, y se ha destacado que desde la Economía Social el sector popular involucra a la totalidad de los trabajadores y no solo a aquellos insertos en prácticas económicas caracterizadas por la informalidad. Además, dicho autor no muestra inquietud por profundizar acerca de las desiguales condiciones de acceso al crédito y a la propiedad privada frente a otros actores económicos. También se ha señalado de manera crítica que para De Soto, el acceso a la propiedad privada constituye fundamentalmente un medio para la acumulación del capital, ya que posibilita sacar créditos para la inversión, y ubica a la

propiedad privada por encima de cualquier otro tipo de situación asociada a la tenencia del suelo urbano. Por último, se concluye que el suelo urbano no será considerado en términos de “activos” destinados a la generación capital una vez inscritos en sistemas de propiedad formal, tal como lo expresa De Soto, sino que la tenencia del suelo urbano será entendida en función de su capacidad para garantizar la reproducción ampliada de la vida a través del predominio del trabajo asociativo, autogestionado que favorezcan el desarrollo de la capacidad de los trabajadores en su conjunto para incidir colectivamente sobre las políticas públicas.

7.2. Sobre los fundamentos conceptuales e implicancias políticas de otros enfoques aplicados al suelo urbano y hábitat popular

Existe cierto grado de consenso entre los “otros” enfoques aplicados al suelo urbano y al hábitat popular que se han desarrollado en el presente trabajo, en el sentido que todos constituyen una tendencia hacia el reconocimiento de la pluralidad de formas de tenencia y de esta manera, se relativiza la cuestión de la propiedad al afirmar que la seguridad de permanencia en un lugar no se asocia solamente con acceso a la propiedad privada. Se sostiene que la seguridad de la tenencia puede ser alcanzada a través de diversas maneras y no solo, ni necesariamente, a través del reconocimiento de los derechos de propiedad individual. Por otro lado, se enfatiza la función social de la propiedad entendida como derecho al uso en contraposición a ejercer un uso especulativo sobre la misma; y se plantea que la propiedad no puede ser interpretada meramente en términos monetarios ni reducida a una dimensión jurídica, sino que abarca las prácticas sociales que

expresa, posibilita o inhibe. Por último, se impulsa la participación del campo popular en el desarrollo de políticas urbanas como requisito para que las mismas se orienten hacia la resolución de las necesidades de los sujetos.

Estas consideraciones se han hecho presentes en los casos de estudio, que si bien expresan formas de tenencia diferenciales, implican una deslegitimación explícita al sistema capitalista cuyas instituciones otorgan centralidad a la propiedad privada y que no logran resolver el problema del acceso a una vivienda y a un hábitat “digno” para todos los sectores de la sociedad; se prioriza la función social de la propiedad ya que el fin no es la rentabilidad ni la generación de la ganancia, sino el acceso a la vivienda entendida como medio para la vida y el acceso a condiciones de seguridad de la tenencia de las viviendas.

7.3. Sobre los fundamentos conceptuales provisorios del enfoque de la Economía Social aplicado al hábitat urbano.

Se ha elaborado un marco analítico – preliminar - que intenta trasladar el enfoque de la Economía Social al campo del hábitat, incluyendo la discusión sobre las formas de tenencia del suelo urbano apropiadas para garantizar, a todos los seres humanos, el acceso a mejores condiciones de vida de manera ampliada.

El enfoque de Economía Social aplicado al hábitat sugiere algunas condiciones para lograr la satisfacción de un hábitat digno para todos los seres humanos, desde la perspectiva del bien común. Lo cual implica resaltar el carácter integral de la noción del hábitat el cual se compone por diversos satisfactores de hábitat (tales como el suelo, la vivienda y los servicios) los

cuales son entendidos como medios para la vida o medios de consumo y no como medios para maximizar el lucro individual. Así como también enfatizar el reconocimiento de la pluralidad y diversidad de formas de tenencia del suelo que aparecen como alternativas a la propiedad privada individual; y que sean jerarquizadas y apoyadas las prácticas autogestivas presentes en movimientos y organizaciones sociales de hábitat tendientes hacia la resolución colectiva de las necesidades de sus miembros.

Concretamente respecto a las formas de tenencia, se plantea que toda forma coincidente con un proyecto de Economía Social deberá ser garantizar el derecho al uso por parte de todos los miembros de una sociedad y desechar el concepto de propiedad asociada meramente a la acumulación ilimitada de riqueza. Asimismo, sus contenidos, formas de organización y regulación deberían poder resultar de procesos participativos. En este sentido, cobran un papel de suma importancia los procesos de democratización orientados a la gestión del hábitat, lo cual favorece el reconocimiento de la diversidad y la búsqueda de soluciones consensuadas.

7.4. Sobre los casos de estudio

Se pueden señalar algunos principios de la corriente teórica de la Economía Social “en construcción” que se encuentran presentes en las experiencias analizadas.

Tanto la Cooperativa MTL como las Cooperativas La Fábrica y El Molino pueden ser consideradas experiencias de Economía Social por diversos motivos. En primer lugar, expresan formas alternativas de tenencia a la propiedad privada hegemónica en el sistema capitalista, las cuales se orientan

hacia la satisfacción de las necesidades sociales e intentan otorgar a los trabajadores una base estable de vida.

Además, constituyen experiencias que posibilitan unir producción y reproducción al producir para satisfacer de manera más directa y mejor las necesidades acordadas como legítimas por la misma sociedad. Para la producción de los complejos habitacionales y sus viviendas se hace uso del fondo de trabajo de los propios trabajadores y militantes del movimiento, para que luego se convierta en objeto de consumo de las familias del movimiento, constituyéndose el sujeto de dichas experiencias en simultáneamente productor – consumidor ya que participa en las decisiones que involucran la producción y los usos de los espacios habitacionales y hace uso de su fondo de trabajo como recurso para la producción. En este sentido, estas formas de organización de las actividades económicas permitirían el “reenclastramiento” de lo económico en lo social por medio de la acción social colectiva.

También tienden hacia la resolución colectiva de las necesidades de sus miembros al favorecer el acceso y la producción de satisfactores del hábitat urbano, lo cual constituyen una forma alternativa a la resolución de las mismas en las sociedades capitalistas, y de esta manera se inscriben en un campo de disputas sobre las modalidades “legítimas” de resolución de dichas necesidades.

La propiedad no es entendida como un medio de acumulación sino como medio para garantizar el consumo de valores de uso o satisfactores del hábitat, se prioriza el valor de uso social de las formas de tenencia distanciándose de la noción del “dominium” arbitrario de los propietarios privados. Para la Economía Social, el valor de uso puede estar unificado con el valor, pero lo importante es

que el proceso de valorización debe estar subordinado a la finalidad de la satisfacción de las necesidades de todos (Hinkelammert; 2003).

Las acciones económicas puestas en práctica son concebidas como generadoras de valores de uso, siendo la racionalidad que guía al ser humano para crear medios de vida una racionalidad reproductiva que, además, tiene en cuenta al otro ser humano.

En ambos casos, la vivienda es entendida como valor de uso o satisfactor sinérgico ya que no sólo satisface las necesidades de resguardo y habitación, sino que también brinda la posibilidad de convertirse en patrimonio familiar, mejorar la calidad de vida y habitar en la ciudad (cerca de escuelas, transporte, trabajo, entre otros).

Las necesidades son entendidas en términos socio históricos, redefinidas en el campo de la lucha social; es decir, en la lucha por las condiciones de reproducción. A través de la lucha por el acceso o la participación en la construcción de un hábitat “digno” expresan su condición de sujetos necesitados y construyen colectivamente un discurso que cuestiona al modelo imperante, defendiendo la sustentabilidad de la vida humana en sociedad a partir de la reproducción de las condiciones de vida.

7.5. Los aportes de la investigación al campo de estudios sobre activos y Economía Social.

Esta investigación ha realizado un análisis crítico del llamado enfoque de activos aplicado al suelo urbano en la economía popular, sustentado en la hipótesis de que la obtención de la propiedad privada formal permite realizar el suelo como capital y de este modo mejorar la situación de vida de los pobres.

Se han mostrado las debilidades de ese enfoque que, en el campo de las políticas del hábitat popular, ha dado lugar a una generación de programas de regularización de asentamientos informales, que han puesto énfasis en los aspectos ligados a la titulación y la formalización de los sistemas de propiedad privada individual, desconociendo que las políticas de regularización dominial implementadas de manera aislada, no reducen el problema de la pobreza urbana.

Se han presentado otros enfoques que también reflexionan acerca las formas de tenencia del suelo apropiadas para superar la pobreza y la exclusión, y traducidos en políticas de hábitat popular. Estos enfoques anteceden al enfoque de activos y se prolongan en la actualidad con la discusión alrededor de los conceptos y propuestas de “tenencia segura” y “derecho a la ciudad”. Se trata de enfoques en los cuales la legalidad no es la vía para producir mejoras dimensionables en términos meramente económicos (valor excedente por encima de los activos físicos), sino en términos de normas constitucionales, sociales y culturales traducidas en mejores condiciones jurídicas y mejor calidad de vida en los asentamientos informales.

Se ha elaborado una primera aproximación de un enfoque inscripto en la perspectiva de la Economía Social, perfilándose el papel que debería jugar el hábitat urbano para el desarrollo de un sector de Economías Social. En este enfoque se incluyen algunos aspectos y condiciones básicos (aunque parciales):

- el carácter integral del concepto de hábitat (compuesto por diversos satisfactores tales como suelo urbano, vivienda, servicios públicos, entre

otros), lo cual se ha encontrado ausente en las políticas de activos aplicadas al suelo urbano que otorgan prioridad a la cuestión del dominio.

- la concepción de los satisfactores del hábitat como medios para la vida o medios de consumo deberían garantizar el derecho al uso por parte de todos los miembros de una sociedad.
- la articulación de las políticas de hábitat con un desarrollo productivo complejo ya que la sostenibilidad de un sector de Economía Social depende de cambios culturales, institucionales, normativos, de la generación de políticas socioeconómicas y acciones integrales orientadas a la satisfacción de manera ampliada de las necesidades de todos los trabajadores
- el fortalecimiento de canales de participación orientados a la gestión del hábitat, de diversos sectores de la población para la resolución colectiva de sus necesidades. Concretamente, apoyar las prácticas autogestivas presentes en movimientos y organizaciones sociales de hábitat tendientes hacia la resolución colectiva de las necesidades de sus miembros.
- el reconocimiento de la pluralidad y diversidad de formas de tenencia del suelo que aparecen como alternativas a la propiedad privada individual;
- el desarrollo de sistemas de propiedad alternativos a la propiedad privada individual que afiancen los aspectos sociales de la propiedad, que cuenten con funciones de responsabilidad social y ecológica, es decir, con obligaciones para la vida;
- el desarrollo de experiencias locales de regulación de lo económico, en donde la sociedad pueda participar en la toma de decisiones en base al criterio de la vida de las personas que se desenvuelven en medios naturales y culturales diversos, y por ende, de la reproducción ampliada de la vida de todos.

- el fomento de formas económicas locales y regionales de división del trabajo sostenibles, que no dependan del sistema capitalista, que puedan otorgar a los trabajadores una base estable de vida y donde se ponga el acento en la dimensión participativa de la comunidad en las decisiones concernientes a las formas de propiedad, sus contenidos, formas de organización y regulación.

Estos constituyen algunos de los criterios que posibilitarían a las políticas de hábitat y suelo urbano crear condiciones para aproximarse al ideal de una sociedad donde todos sus miembros puedan gozar de una calidad de vida digna en condiciones siempre mejores.

Bibliografía

Alvarez, Sonia (2002), "Capital social y concepciones de pobreza en el discurso del Banco Mundial, su funcionalidad en la "nueva cuestión social". En: Andrenacci, L. (org.): *Cuestión social y política social en el Gran Buenos Aires*, Ediciones Al Margen y UNGS.

Ander-Egg, Ezequiel (2000), *Metodología y Práctica del Desarrollo de la Comunidad 2*, Buenos Aires, Lumen.

Arendt, Hanna (2001), *La condición Humana*, Barcelona, Paidós.

Assman, Hugo y Jung Mo Sung (2000), *Competência e sensibilidade solidária. Educar para a esperança*, , Petrópolis, Editora Vozes.

Azueta de la Cueva (1989), *La ciudad, la propiedad privada y el derecho*, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano, México.

Burgues, R (1978), "Petty commodity housing on dweller control?. A critique of John Turner's view on housing policy", en Bromley R. (ed.), *The urban informal sector critical perspectives on employment and housing policies*, Oxford, Pergamon Press

Caillé, Alain (2000), *Antropologie du don. Le tiers paradigme*, Desclée de Brouwer, París.

Caillé, Alain (2003), "Sur les concepts d'économie en general et d'économie solidaire en particulier", en *L'alter-économie, Revue de Mauss*, N° 21, pp. 215-236.

Clichevsky, Nora (2003), "Pobreza y acceso al suelo urbano. Algunas interrogantes sobre las políticas de regularización en América Latina", en *Medio ambiente y desarrollo*, Nro 75, CEPAL, Santiago de Chile.

Cohen, Gerard, (2001), "Vuelta a los principios socialesitas", en Gargarella, R. y Ovejero, F. (comps.), *Razones para el socialismo*, Buenos Aires, Paidós.

Coraggio, José Luis (1989), "Participación popular y vida cotidiana", en *De la estrategia a la emergencia. Más allá del "alivio a la pobreza"* (2004), Buenos Aires, Espacio Editorial.

Coraggio, José Luis (1992), "El desarrollo de la economía popular urbana como contexto para las políticas de vivienda en América Latina", publicado en www.fronesis.org.

Coraggio, José Luis (1999), *Política social y economía del trabajo. Alternativas a la política neoliberal para la ciudad*, Madrid, Miño y Dávila Editores.

Coraggio, José Luis (2001), "Economía del Trabajo: una alternativa racional a la incertidumbre", Documento presentado en el *Panel Fronteras de la Teoría Urbana: CGE, Incertidumbre y Economía Popular*, Seminario Internacional

sobre *Economía y Espacio*, organizado por el Centro de Desarrollo y Planificación Regional (Cedeplar), Bello Horizonte, Brasil.

Coraggio, José Luis (2002), "La economía social como vía para otro desarrollo social", en *De la Emergencia a la Estrategia. Más allá del "alivio a la pobreza"* (2004), Buenos Aires, Espacio Editorial.

Coraggio José Luis y Arancibia, Inés (2004), "Recuperando la economía: entre la cuestión social y la intervención social", versión revisada de la ponencia presentada al *Congreso Nacional de Trabajo Social: De Araxá a Mar del Plata, "35 años de Trabajo Social Latinoamericano"*, mayo.

Coraggio José Luis (2005), *¿Es posible otra economía sin (otra) política?*, El pequeño libro socialista, Buenos Aires, Editora La Vanguardia.

Coraggio, José Luis (2006), "El financiamiento de la economía social. La perspectiva de la economía social", en Vuotto, M. *El financiamiento de la economía social: actores e instrumentos*, Los Polvorines, ICO-UNGS.

Coraggio, José Luis (2007), *Economía Social, Acción Pública y Política. Hay vida después del neoliberalismo*, Buenos Aires, Editorial CICCUS.

Correal Espina, Gonzalo (2006), "De la planificación al ordenamiento del territorio", en Moncaleano Archila, A. (comp.) *Hábitat y el derecho a la vivienda digna*, Colombia, La Imprenta Editores Ltda.

Coulomb, René (1992), *Pobreza urbana, autogestión y política*, Centro de la Vivienda y Estudios Urbanos, México.

Cravino, Cristina (2001), "La propiedad de la tierra como un proceso. Estudio comparativo de casos en ocupaciones de tierras en el Área Metropolitana de Buenos Aires", Ponencia presentada en *Land Tenure Issues in Latin America Conference*, Birmingham.

Cuenya, Beatriz (1985) "Asentamientos precarios, organizaciones barriales y movimientos de salud", en Varios autores, *Acciones comunitarias en la evaluación y logro de necesidades de salud de los niños*, Organización Mundial de la Salud- CEUR, Buenos Aires.

Cuenya, Beatriz (1987) *Vivienda popular en el contexto regional argentino. Situación y bosquejo de políticas*, Documento de Trabajo, CEUR, Buenos Aires.

Cuenya, Beatriz (1995), "Descentralización y política de vivienda en Argentina", en Cuenya, B y Falú, Ana (Comp.) *Reestructuración del Estado y política de vivienda en Argentina*, Colección CEA-CBC, Buenos Aires, pp.15-40.

Cura Grassi, Domingo C. (2005), *Derechos reales. Posesión*, Buenos Aires, editorial Ad – hoc.

De Soto, Hernando (1992), *El otro sendero, la revolución informal*, Buenos Aires, Sudamericana.

De Soto, Hernando (2000), *El Misterio del Capital. Por qué el capitalismo triunfa en Occidente y fracasa en el resto del mundo*, Buenos Aires, Sudamericana.

De Vasconcelos Costa Lobato, Lenaura; Souza da Silva, Vania; Alves, Bianca y Bicudo Valeria (2004), "Desafíos de la gestión social frente a la integración. Caso del Programa "Favela – Barrio"", en *Serie Estudios de Caso y Experiencias relevantes en Gerencia Social en América Latina*, INDES. Disponible en: <http://indes.iadb.org/verpub.asp?docNum=15721>.

Duchrow Ulrich y Hinkelammert Franz J, (2003), *La vida o el capital. Alternativas a la dictadura global de la propiedad*, Costa Rica, Editorial Departamento Ecuménico de Investigaciones.

Duhau, Emilio (1998), *Hábitat popular y política urbana*, Miguel Antel Porrúa/UMA-A, México.

Duhau, Emilio (2001), "Políticas habitacionales e integración. Los cambios en la era neoliberal" en *Trace – Teravaux et Recherches dans les Amériques du Centre*, Nro 40, pp. 34 – 45.

Dussel, Enrique (1998) *Ética de la Liberación en la edad de la globalización y de la exclusión*, Madrid, Editorial Trotta.

Fernandes, Edesio (1999), "The Illegal City" en *Hábitat Debate*, UNCHS, vol. 5, núm. 3.

Fernandes, Edesio (2003), "Programas de regularización de la tenencia de la tierra urbana y pobreza urbana en Latinoamérica", en *Revista Vivienda Popular* 12, Agosto, pp. 5-16, Uruguay.

Guber, Rosana (2004), *El salvaje metropolitano. Reconstrucción del conocimiento social en el trabajo de campo*, Buenos Aires, Piados.

Grassi, Estela (1998), "Políticas Sociales, necesidades y la cuestión del trabajo como capacidad creadora del sujeto humano", en Villanueva, E. (coord.), *Empleo y globalización. La nueva cuestión social en la Argentina*, Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes.

Habermas, Jürgen (1984), *Teoría de la acción comunicativa: complementos y estudios previos*, Madrid, Teorema.

Hilda Herzer, Mercedes Di Virgilio, Adriana Redondo, Carla Rodríguez (2006), "¿Informalidad o informalidades? Hábitat popular e informalidades urbanas en áreas urbanas consolidadas (Ciudad de Buenos Aires, Argentina)", Ponencia presentada al *Seminario Latinoamericano Teoría y Política sobre Asentamientos Informales*, Buenos Aires.

Hinkelammert, Franz J. (1984), *Crítica a la razón utópica*, Costa Rica. San José, DEI.

Hinkelammert, Franz J. (1996), *El mapa del emperador*, Costa Rica, San José, DEI.

Hinkelammert, Franz J. (1999) (comp.) *El Huracán de la Globalización*, Costa Rica San José, DEI.

Hinkelammert, Franz J. (2003), *El sujeto y la ley. El retorno del sujeto reprimido*, Costa Rica, EUNA, Heredia.

Hinkelammert, Franz y Jiménez, Henry Mora (2003), *Hacia una economía de la vida*, Costa Rica, San José, DEI.

Hintze, Susana (2007), *Las políticas sociales en el cambio de siglo. Conjeturas sobre lo posible*, Buenos Aires, Espacio Editorial.

Informe de Misión (2004), *El derecho a la vivienda en Argentina. Desafíos para la promoción del derecho a la vivienda y a la tierra en Argentina*, Centro de derecho a la vivienda y contra los desalojos (COHRE).

Jaramillo, Samuel (2004), *Los fundamentos económicos de la 'participación en plusvalías'*. Bogotá, CEDE-Universidad de los Andes, mimeo.

Jeifetz, Néstor; Rodolfo, Beatriz; Figueroa, Daniel; Pazos, Norberto (1998), "Debate: el financiamiento autogestionario del hábitat popular. Recursos locales, nacionales y operatorias coparticipadas", en Carla Rodríguez y Valeria Procurez (comps.) *Autogestión, rehabilitación y Concertación. Experiencias en políticas de vivienda popular*, Subsecretaría de Vivienda, Secretaría de Desarrollo Social de la Nación, Movimiento de ocupantes e inquilinos, Balance, Buenos Aires.

Kaztman, Rubén (1999), *"Activos y Estructuras de Oportunidades". Estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay*, PNUD – CEPAL.

Laserna, Fernando (2006), "Desarrollo de la ciudad integral", en Moncaleano Archila, A. (comp.) *Hábitat y el derecho a la vivienda digna*, Colombia, La Imprenta Editores Ltda.

Max-Neef, Manfred (1986), *Desarrollo a escala humana: Una opción para el futuro*, Montaña, CEP/AUR.

Moser, Caroline (1996) "Situaciones Críticas. Reacción de las familias de cuatro comunidades Urbanas Pobres ante la Vulnerabilidad y la Pobreza" Washington, Banco Mundial.

Moser, Caroline (1998), "The asset vulnerability framework: Reassessing urban poverty reductions strategies", Documento presentado *al World Development – World Bank*, Vol. 26, Nro 1, Washington DC. Disponible en: <http://ideas.repec.org/a/eee/wdevel/v26y1998i1p1-19.html>.

Moser, Caroline (2006a), *Asset-based Approaches to Poverty Reduction in a Globalized Context*, The Brookings Institution, Washington.

Moser, Caroline (2006b), "Assets, livelihoods and social policy", en *World Bank and Palgrave*.

Mutuberría Lazarini, Valeria (2007), Los servicios públicos urbanos como medios colectivos para la producción y reproducción de la vida de los sujetos en sociedad desde la perspectiva de la economía social. Análisis de experiencias de gestión colectiva en el Gran Buenos Aires, Tesis de Maestría.

Pearce, David W. (1999), *The MIT Dictionary of Modern Economics*, The MIT Press.

Pedrotti, Rojas y otros (2006), "(In) seguridad de la tenencia del suelo y la vivienda", Ponencia presentada al *Seminario Latinoamericano Teoría y Política sobre Asentamientos Informales*, Buenos Aires.

Polanyi, Kart (1975), *La Gran Transformación*, Buenos Aires, Editorial Claridad.

Pucci, Lucila (1998), "Rehabilitación edilicia Cooperativa La Unión y Casa Base. Desde el MOI, construyendo con ladrillos una política descentralizada de vivienda para los sectores populares organizados y con capacidad de autogestionar soluciones habitacionales en la Ciudad de Buenos Aires", en Carla Rodríguez y Valeria Procurez (comps.) *Autogestión, rehabilitación y Concertación. Experiencias en políticas de vivienda popular*, Subsecretaría de Vivienda, Secretaría de Desarrollo Social de la Nación, Movimiento de ocupantes e inquilinos, Balance, Buenos Aires.

Ramírez Saiz, Juan Manuel (1993), *La vivienda popular y sus actores*, Programa Editorial Red Nacional de Investigación Urbana, México.

Riofrío, Gustavo (s/f), *Proyecto de derechos de propiedad urbana. Estudio de cultura registral*. Informe final, DESCO.

Rockwell, Elsie (1987), *Reflexiones sobre el proceso etnográfico (1982-1985)*, México, D.F., Mimeo.

Rodríguez, Carla; Jeifetz, Nestor (2003) "La génesis del movimiento cooperativista autogestionario en la Ciudad de Buenos Aires y la construcción de las políticas de hábitat popular – La experiencia del MOI – Movimiento de Ocupantes e Inquilinos (CTA)", Documento presentado en *TRIALOG*, NRO 59, Berlín.

Rodríguez, Carla (2005), "Seguridad de tenencia y formas de propiedad", Presentado en el V *Seminario "Ciudad y Gestión Participativas*, CIDAP-SELVIP-MISEREOR, Cámara Legislativa Nacional, Lima.

Rodríguez, Carla (2007), *Autogestión, políticas del hábitat y transformación social*, Tesis doctoral (mimeo), Facultad de Ciencias Sociales, UBA, Buenos Aires.

Rodríguez, Carla y Di Virgilio, Mercedes (2007), "Políticas del Hábitat, desigualdad y segregación socioespacial en el AMBA". Ed. Area Estudios Urbanos-IIIGG-FSOC-UBA y Grupo Argentina de Producción Social del Hábitat-HIC-AL-Buenos Aires.

Roffinelli, Gabriela y Racket, Mario (2002), *La cooperación y los Movimientos Sociales. Consideraciones sobre el papel del cooperativismo en dos movimientos sociales*, Trabajo colectivo realizado por: Movimiento de Trabajadores Desocupados de La Matanza (MTD) y Movimiento de Ocupantes e Inquilinos (MOI), Departamento de Cooperativismo del CCC, Buenos Aires.

Sabaté, Federico, Muñoz, Ruth y Ozomek, Sabrina (comps) (2005), "Introducción", en *Finanzas y economía social*, OSDE-UNGS, Buenos Aires, Editorial Altamira.

Sahlins, Marshal (1976), "Economía tribal", en Maurice Godelier, *Antropología y Economía*, Barcelona, Editorial Anagrama.

Schteingart, Martha (1990), "Aspectos teóricos y prácticos de la autogestión urbana", en *Revista del Departamento de Sociología*, VOL N° 12, año 5, Universidad Autónoma Metropolitana, México.

Schteingart, Martha (s/f), *La regularización de los asentamientos ilegales*, El Colegio de México, Mimeo.

Schteingart, Martha (2001), *Los productores del espacio habitable: Estado, Empresa y Sociedad en la Ciudad de México*, El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano, México.

Shapiro, T. y Wolf, E. (2001), "The importance of assets", en: *Assets for the poor. The benefits of spreading asset ownership*, Serie "Generación de Activos", Fundación Ford, Fundación Rusell Sage, Nueva York.

Sherraden, Michael. (2001) "Wrap – up with rapporteurs", en Shapiro, Thomas – Wolf, Edward (comp.) *Assets for the poor. The benefits of spreading asset ownership*, Serie "Generación de Activos", Fundación Ford, Fundación Rusell Sage, Nueva York.

Szajnberg, Daniela, Mann, Marina y Arias Santiago (2005), "Estrategias de acceso a tierra y vivienda de movimientos sociales con acción territorial en la ciudad de Buenos Aires", en *Revista THEOMAI*, Nro especial 2005.

UN-HABITAT (2003a), *Skums of the World: The face of urban poverty in the new millennium?. The face of Urban poverty in the new millennium?*, United Nations Human Settlements Programme.

UN-HABITAT (2003b), *La tierra en un mundo en urbanización*, Hábitat Debate, Vol. 9 N° 4, United Nations Human Settlements Programme.

Vázquez, Gonzalo y Abramovich, Ana Luz (2006), "Experiencias de Economía social y solidaria en la Argentina", en Forcinito y Basualdo (comps.) *Transformaciones recientes de la economía Argentina: pasado reciente y perspectivas*, Instituto de Desarrollo Humano, UNGS.

Wagner, Raúl y Varela, Omar David (2005), *Hábitat y Desarrollo Local: "Los programas públicos de intervención socio – espacial en áreas de pobreza*

urbana de grandes ciudades”, Informe Final Proyecto de Investigación 1003 – 2005, ICO/ UNGS.

Yujnovsky; Oscar (1984), *Claves políticas del problema habitacional argentino-1955,1981*, Buenos Aires, GEL.

Zapata Velasco, Antonio (1996), *Sociedad y poder local: La Comunidad de Villa El Salvador 1971 – 1996*, Lima, DESCO.

Zicavo, María Eugenia (2006), “Hábitat e identidad: la segregación de los habitantes de las villas en la Capital Federal”, Ponencia presentada al *Seminario Internacional sobre Teoría y Política de los Asentamientos Informales*, Buenos Aires.