

PRODUCCIÓN SOCIAL DEL HÁBITAT Y POST-PANDEMIA: ¿Hacia dónde vamos en Argentina? (2020-2021)

Luz Jeldes

1. Introducción

La pandemia de Covid-19 cristalizó múltiples desigualdades pero también develó el sentido generalizado de la vulnerabilidad social. No obstante, si tenemos presente las principales medidas de prevención difundidas a nivel mundial (aislamiento e higiene personal) advertimos que las mismas están en estrecha relación con la posibilidad de vivir tanto en una vivienda como en un hábitat adecuado, por cuanto es evidente que, “para lavarse las manos se necesita disponer de agua, y para “quedarse en casa” hay que contar con una vivienda o con ingresos estables para hacer frente al pago de un alquiler” (Alí Brouchoud, 2020, p. 1).

En este sentido, las Directrices sobre Vivienda y Salud elaboradas por la OMS (2018), cobran especial relevancia al poner de manifiesto que el habitar en condiciones deficitarias, trasmuta las desigualdades sociales en inequidades sanitarias (OMS, 2018).

Desde esta perspectiva, recuperaremos las principales políticas que en materia de acceso al hábitat implementa el Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat durante el 2020/21, con el objetivo de revisar los lineamientos que despliega a la luz de la producción social del hábitat. Específicamente, esto significa apuntar a tres dimensiones analíticas: i) si estas iniciativas favorecen la producción social del hábitat; ii) si promueven la autonomía de los sectores populares y; iii) si sostienen instrumentos que facilitan el acceso a suelo urbanizado por parte de estos sectores.

Lo anterior, teniendo en consideración que las “(...) políticas habitacionales definen (mediante distintas fases: diseño, implementación, seguimiento) diversas formas de intervención y relación entre ciertos actores, estableciendo mecanismos de gestión que estructuran roles y relaciones, formas de ejecución y pautas de localización en la producción del hábitat” (Rodríguez, Di Virgilio, Procupez, Ostuni, Mendoza y Morales, 2007, p. 14).

En este contexto, se apela al concepto de las «necesidades legítimas» que, en el marco de un proceso de reconocimiento político y social, definen al conjunto de necesidades que

deben ser satisfechas por una sociedad y cuyo alcance, hace a la hechura de una sociedad más justa e igualitaria (Danani, 2004). Así, las políticas sociales expresarían, “(...) la medida en que una sociedad se acerca o se aleja del reconocimiento de las necesidades de todos sus miembros y su capacidad de protección de los mismos” (Grassi, 2003, p. 27)

Ahora bien, “no se trata sólo de instituciones que permiten el acceso a bienes o servicios para asegurar la reproducción social, sino también de un campo cultural, un entramado de relaciones donde se construyen identidades y se permite entender la naturalización de lo social y de las jerarquías sociales” (Alvarez Leguizamón, 2005, p. 248). En consecuencia, la política habitacional al igual que la política social, politiza un ámbito de reproducción de la vida (Grassi, 2003), y tensiona tanto el reconocimiento de las necesidades sociales, como la frontera entre lo público y lo privado y la definición del bienestar individual y colectivo (Danani, 2009).

Instancia por lo demás gravitante, ya que sabemos que toda intervención del Estado en materia habitacional, bien puede promover la producción empresarial/capitalista (grandes emprendimientos inmobiliarios) o -entre otras alternativas- favorecer la “producción social del hábitat” (en adelante PSH). Tensión que, sin ser dicotómica, puede ser explicada en torno al lucro que guía las experiencias del primer caso, mientras que en el segundo, se priorizan las necesidades habitacionales antes que la lógica de la ganancia.

En la palabras de Rodríguez y Zapata, “las políticas que impulsan la autogestión, dentro del contexto del Estado capitalista, constituyen un campo de disputa simbólico y material que expresa una actualización explícita de la tensión del hábitat como bien de uso o como mercancía (...)” (2020, p. 201).

Lo que no significa, que las unidades construidas al alero de la PSH, no puedan ser en el futuro -con la ampliación de la trama urbana-, bienes transables en submercados específicos de la vivienda. Simplemente, hay un proceso de construcción cooperativo, que es guiado por los propios productores/originadores en una o en todas las etapas del proceso productivo (diseño, ejecución, distribución y uso) (Rodríguez et al., 2007).

De este modo, para cumplir con nuestro propósito inicial, nos valdremos de la siguiente estructura teórico-metodológica. En el primer apartado, nos orientaremos a cuantificar el déficit habitacional existente en el país. Luego, describiremos las principales políticas que

en materia de acceso al hábitat emprende el Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat durante el 2020/21, para en el tercer apartado, trabar diálogo con la PSH y sus vasos comunicantes con la economía popular. Finalmente, y a modo de cierre, retomaremos algunas de las principales complejidades que surgen tanto en el diseño como en la implementación, de dos programas que se inscriben en este paradigma productivo, y que pensamos, constituyen desafíos que debieran tenerse presentes a la hora de reactivar la PSH en Argentina.

2. ¿Cuál es el déficit habitacional de Argentina? ... en cifras recientes

La Encuesta Permanente de Hogares (en adelante EPH) arroja que, en el segundo semestre de 2020, el 7,8% de los hogares habita en viviendas cuyos materiales poseen una calidad insuficiente y el 13,3% lo hace en viviendas parcialmente insuficientes. En efecto, el 21,1% de los hogares habitan en viviendas cuyos materiales tienen una calidad insuficiente y/o parcialmente insuficiente. Este porcentaje se eleva al 25,4% cuando se mide la cantidad de personas que viven estas condiciones habitacionales. A su vez, el 2,6% de los hogares se encuentra en una situación de hacinamiento crítico¹, lo que incluye al 4,8% de las personas. En términos absolutos, 238.000 hogares compuestos por 1.382.000 personas viven en estas condiciones.

Adicionalmente, el 13,7% de los hogares (15,9% de personas) no dispone de condiciones adecuadas de saneamiento, lo que significa que presentan al menos una de las siguientes características: i) no poseen baño; ii) poseen el baño fuera del terreno; iii) comparten el baño con otros hogares; iv) el desagüe del baño no está conectado a la red pública (cloaca) ni tampoco a cámara séptica; y v) el baño no tiene descarga de agua.

Respecto al acceso de los servicios públicos; el 10,9% de los hogares no accede a la red pública de agua corriente; el 33,8% no dispone de gas de red; y el 31,2% carece de conexión a las redes cloacales. Lo que en personas se eleva al 12,5%, al 39,4% y al 35,4% respectivamente. En consecuencia, el 47,7% de los hogares, en los que habita el 53,6% de las personas, no accede al menos a uno de los servicios previos.

Esta situación se agrava en los 4.416 barrios populares del país -relevados en el Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP)-, en donde viven más de 5 millones de

¹ Se consideran hogares con hacinamiento crítico aquellos en los que habitan más de tres personas por cuarto.

personas en condiciones de precariedad y hacinamiento, carencia de servicios básicos e irregularidad en la tenencia del suelo.

Según esta fuente, se estima que el 93,81% de los hogares que habitan en estos barrios no cuenta con acceso formal a la red de agua corriente; el 98,81% no cuenta con acceso formal a la red cloacal; el 70,69% no tiene acceso a la red formal de electricidad mientras que el 98,49% no cuenta con acceso a la red de gas natural. A su vez, para el segundo semestre de 2020, sabemos que en los 31 aglomerados urbanos que releva la EPH, el 17,7% de los hogares (20,8% de personas) habitan en viviendas cercanas a basurales y/o en zonas inundables.

En virtud de esta deuda histórica, el ejecutivo nacional en manos de Alberto Fernández jerarquiza a principios de su gestión la intervención del Estado en materia de vivienda y derecho al hábitat, tras la creación del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat. Dicha intervención apuesta, entre otras cosas -tal como aconteció luego de la crisis 2001/03-, al efecto dinamizador que la construcción y sus industrias asociadas tienen sobre la reactivación económica del país.

Teniendo presente lo señalado, revisaremos -de modo sucinto- algunas de las principales medidas implementadas por dicha cartera con la finalidad de cerrar la brecha entre la oferta de producción capitalista y las necesidades habitacionales de los sectores populares.

3. Principales políticas emprendidas por el Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat durante el 2020/21

Entre las iniciativas lanzadas por dicha entidad al calor de la pandemia, se cuentan: el Plan Nacional de Suelo Urbano, el Programa Argentina Construye y el relanzamiento del programa Pro.Cre.Ar.

En concreto, el Plan Nacional de Suelo Urbano (PNASU) -creado mediante la Resolución 19/2020 del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat- constituye una política destinada a:

atender integralmente todas las instancias de carácter institucional que permitan mejorar las condiciones objetivas de acceso al suelo asequible y de buena calidad, y que garantice a todas las familias el acceso a la ciudad y un lugar donde

reproducir su vida dignamente, constituyéndose en un elemento central para evitar la reproducción de la informalidad urbana. (Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat, 2020a, p. 4)

Se compone de dos programas y dos líneas de acción transversales: i) el Programa Nacional de Producción de Suelo; ii) el Programa Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica en Políticas de Suelo; iii) el Observatorio Nacional de Acceso al Suelo; y iv) la Mesa Intersectorial de Políticas de Suelo. Lo anterior, siguiendo la premisa de que una política habitacional virtuosa debe ir -necesariamente- acompañada de una apropiada gestión del suelo urbano (Resolución 19/2020).

En efecto, el Programa Nacional de Producción de Suelo prevé la creación de Bancos de Tierras, “entendidos como un sistema de administración e incorporación de inmuebles al patrimonio municipal, que sirva para regularizar, constituir reservas de tierras públicas y lograr un aprovechamiento integral de las mismas” (Subsecretaría de Política de Suelo y Urbanismo, <https://www.argentina.gob.ar/habitat/plan-nacional-de-suelo-urbano/programa-nacional-de-produccion-de-suelo>).

Además, se encarga de financiar (total o parcialmente) proyectos de lotes con servicios a solicitud de gobiernos provinciales o municipales, organismos e instituciones públicas financieras, cooperativas de vivienda u organizaciones sociales, que cuenten con infraestructura mínima garantizada, adecuada localización, que resulten aptos para programas habitacionales y accesible a los diferentes sectores sociales en virtud de sus capacidades de pago (Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat, 2020a; 2020b).

Entre sus objetivos específicos se cuentan: i) ampliar la oferta de suelo urbanizado, favoreciendo el acceso de los grupos sociales que no pueden acceder a través de la oferta existente en cada localidad; ii) apoyar a los gobiernos provinciales, y locales, como a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en el incremento de la oferta de suelo con infraestructura donde desarrollar luego proyectos habitacionales; iii) mejorar las capacidades públicas para anticiparse a la demanda de suelo urbano para los diferentes usos, en particular los destinados al residencial y anexos; iv) lograr incidencia en la regulación de los mercados de suelo de cada localidad donde intervenga el programa; v) vincular la política de suelo con el desarrollo territorial, promoviendo prácticas virtuosas para lograr ciudades compactas, equitativas y accesibles (Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat, 2020a, p. 6-7).

En la misma dirección, el Programa Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica en Políticas de Suelo, se dirige a potenciar las capacidades de los gobiernos locales y provinciales, en relación a la gestión de políticas urbanas mediante dos líneas de trabajo; la capacitación de funcionarias/os y técnicas/os en la aplicación de políticas de suelo; y la asistencia técnica para el diseño y la aplicación de instrumentos de gestión eficaces (Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat, 2020b).

A su vez, el Observatorio Nacional de Acceso al Suelo se constituye como un ámbito de construcción y análisis de datos valiosos para el diseño, la ejecución y la evaluación de políticas y programas de hábitat implementados en el país. Cuenta con dos ejes de acción: i) Registro Territorial de Suelo Apto para Programas Habitacionales; y ii) Observatorio Nacional de Precios del Suelo. El primero consiste en una base de datos confiable acerca del suelo apto para programas habitacionales y proyectos urbanos, a fin de formar un catálogo único de bienes inmuebles -propiedad de los distintos niveles de gobierno-, sobre los que el Ministerio pueda proponer intervenciones con criterio federal y planificado (Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat, 2020a; 2020b).

El segundo, debe sistematizar y generar datos sobre el mercado de suelo en una base georreferenciada -que incluya las diferentes ciudades y localidades del país-, como insumo en la toma de decisiones para evitar o mitigar prácticas especulativas y de escasez relativa de la tierra (Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat, 2020b).

Finalmente, la Mesa Intersectorial de Políticas de Suelo, es una instancia de participación multiactoral (sector público, privado, organizaciones gremiales, universidades y organizaciones civiles), cuyo objetivo es propiciar mayores niveles de participación social a través del debate e intercambio de ideas y propuestas para eliminar la fragmentación de las políticas de suelo urbano. Dentro de sus ejes temáticos se encuentran: i) marcos legales para la ejecución de políticas de suelo; ii) programas con financiamiento estatal para la generación de lotes con servicios y/o suelo urbano; iii) aspectos tributarios y fiscales que impacten sobre el suelo; y iv) asistencia técnica y capacitación en políticas de suelo (Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat, 2020b).

No obstante, en términos de inversión, la apuesta más fuerte que asume el Ministerio, es el Programa Federal Argentina Construye -creado mediante Resolución 38/2020 del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat- cuyo presupuesto alcanzó en el 2020, los 28.992 mil millones de pesos y se orientó a la construcción de 5.500 viviendas nuevas, la

refacción de 42.900 unidades habitacionales, el otorgamiento de 200.000 créditos y 4.000 subsidios para la compra de materiales, la fabricación de 1.250 núcleos sanitarios y la generación de 2.000 lotes con servicios (Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat, 2020c).

Obras que fueron ejecutadas tanto por los gobiernos locales como por las organizaciones sociales y destinadas a los sectores medios y populares. Cabe destacar que, de la inversión total, el 86% fue otorgado a emprendimientos de gestión municipal, obras previstas a su vez, para los sectores medios y populares. Mientras que sólo el 14% restante, fue utilizado para financiar proyectos destinados -en exclusivo- a los sectores populares, ya sea mediante intervención municipal y/o vía las organizaciones sociales (Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat, 2020c).

Asimismo, estas políticas se articulan con otros programas; como por ejemplo el Potenciar Trabajo, que se encuentra bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación; el Plan Argentina Hace, que ejecuta obra pública a nivel local y es dependiente del Ministerio de Obras Públicas, o las inversiones anunciadas por el Ente Nacional de Comunicaciones para proveer conectividad en los barrios populares (Alí Brouchoud, 2020).

En la misma dirección, y con miras a analizar las políticas de producción social del hábitat promovidas desde el gobierno central, relevante es tener en cuenta el Fondo de Integración Socio Urbana (FISU) creado por el Decreto N° 819/2019 -reglamentario de la Ley N° 27.453- y activado los primeros días del 2021 por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Este instrumento tiene por objetivo, financiar proyectos de obras y lotes con servicios para la integración socio-urbana de los barrios populares inscriptos en el RENABAP.

En consecuencia, se financian obras de infraestructura básica, acceso a los servicios públicos, equipamiento urbano, tratamiento de los espacios públicos, eliminación de barreras urbanas, mejoras en la accesibilidad y conectividad, como también saneamiento y mitigación ambiental (Misterio de Desarrollo Social, 2021). A su vez, dichas obras deben ser integrales, participativas y con enfoque de género y diversidad, tal como reza en el portal web del Ministerio.

Por otra parte, los proyectos presentados ante el FISU, deben ser ejecutados por las provincias y los municipios, además de cooperativas, asociaciones, entre otras organizaciones de la sociedad civil. Cabe destacar, que las obras deben adjudicarse en un 25% -como mínimo-, a las cooperativas de trabajo u otros grupos asociativos de la economía popular, conformados preferentemente por vecinas y vecinos. De este modo, dichas agrupaciones se transforman en unidades ejecutoras, cuya misión es administrar fondos, diseñar, planificar y ejecutar obras de integración socio urbana y lotes con servicios para familias con problemáticas habitacionales que vivan en dichos barrios².

Sin embargo, según su Informe de Gestión del primer semestre 2021; el 54,7% de la inversión fue ejecutada por las provincias; el 25,8% por los municipios. Mientras que -por debajo del piso mínimo previsto-, sólo el 19,5% fue gestionado por las organizaciones sociales siguiendo la producción social del hábitat como modalidad productiva.

Al respecto, podemos sostener que las intervenciones diseñadas y planificadas desde el Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat durante el periodo analizado, no han considerado a la figura cooperativa y autogestionaria como una unidad ejecutora privilegiada. Tampoco se las reconoció como un sujeto político explícito de las mismas, ni se las distinguió como destinatarias exclusivas de tal o cual línea de financiamiento. Por el contrario, en todos los casos se las incluyó sin tratamiento especial bajo la categoría “municipios; organizaciones de la comunidad”.

Del mismo modo, al no brindar especificaciones claras sobre las modalidades productivas que se promueven, se habilita que los proyectos aprobados por el Ministerio queden librados a la puja distributiva de los actores participantes, en donde las organizaciones sociales no están en pie de igualdad frente al aparato de gestión municipal, sobre todo, cuando sabemos que el Programa Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica en

² Las obras de intervención se organizan en cinco ejes de acción: i) los Proyectos Ejecutivos Generales (PEG) que consumen el 37,7% de la inversión total; ii) los Proyectos de Obras Tempranas (POT) que alcanzan el 41,5% de la misma; iii) el Programa Lote.Ar cercano al 15%; iv) un 0,3% destinado a proyectos que prevén la formulación de Proyectos Ejecutivos Generales (Pre-PEG); y finalmente v) proyectos de emergencia que representan un 5,6% del monto total comprometido (Ministerio de Desarrollo Social, 2021).

Según la misma fuente, los PEG constituyen proyectos integrales y de gran envergadura, destinados a financiar la totalidad de las obras y acciones necesarias para la completa y definitiva integración socio urbana de los barrios populares del RENABAP. Los Pre-PEG se dirigen a formular y elaborar pre-proyectos cuyo objetivo es fortalecer la construcción territorial gracias al apoyo de profesionales de distintas áreas. Mientras, la ejecución de Proyectos de Obras Tempranas (POT) permite financiar obras específicas que representan una mejora sustantiva en la calidad de vida de los habitantes del barrio. Se financian por ejemplo; conexiones domiciliarias e instalaciones intra lote de agua, cloaca y/o electricidad.

Del mismo modo, el Programa Lote.Ar tiene como objetivo la conformación de lotes con servicios destinados a los sectores populares, con finalidad de vivienda única, familiar y de ocupación permanente. A la vez que los Proyectos de emergencia, se encargan de asegurar la calidad de vida de los y las residentes de los barrios populares en respuesta al Covid-19 a través de acciones de emergencia y/o de recuperación de barrios.

Políticas de Suelo está destinado especialmente, a mejorar las capacidades de gestión que disponen los municipios y las provincias en la materia.

Se destaca que, sólo el Fondo de Integración Socio Urbana (FISU) destina un cupo mínimo para proyectos colectivos y cooperativos de gestión (25%), aunque el mismo no fue alcanzado durante el 2020, tal como sostiene su Informe de Gestión (I semestre, 2021). De este modo, al considerar los requisitos técnicos y legales que pesan sobre las organizaciones sociales (en mayor número que los solicitados a organismos gubernamentales), en concordancia al hecho de que el FISU, no prevé apoyo técnico durante la confección y/o presentación de los proyectos, es presumible suponer limitaciones prácticas, que se le presentan a las organizaciones sociales y que dificultan la posibilidad de trepar en dicho porcentaje.

Por otra parte, importante es indicar que, en relación a la gestión y regulación del suelo urbano, si bien el gobierno del “Frente de todos” despliega definiciones valiosas tras la creación de la Mesa Intersectorial de Políticas de Suelo y el Observatorio Nacional de Acceso al Suelo, además de la institucionalización de Bancos Tierra y la generación de proyectos de lotes con servicios, es indudable, que aún resta analizar aspectos político-administrativos. Estos últimos ligados a cuestiones tales como, los recursos con los que dichas entidades cuentan, la operatoria que asumen, el carácter vinculante de sus directivas, los actores que favorecen, y si brindan apoyo explícito a las experiencias de producción y gestión del hábitat popular mediante mecanismos efectivos de captación y creación de nuevo suelo urbano para estos sectores.

4. Producción social del hábitat (PSH), una estrategia a seguir en la post-pandemia

En virtud de los antecedentes presentados, pertinente es reconocer ahora, cuándo estamos frente a un proyecto que recrea la producción social del hábitat como modalidad productiva. En efecto, para Rodríguez et al. (2007) toda iniciativa que se inscriba en este paradigma debe cumplir con tres condiciones básicas: i) priorizar el “bien de uso” de las viviendas; ii) que los productores/destinatarios planifiquen y controlen los proyectos ya sea participando desde el comienzo o en alguna/todas las etapas productivas (diseño, ejecución, distribución y uso); y iii) que el sujeto implicado, sea un actor social distinto de

una unidad doméstica, lo que significa que la organización en cuestión exceda arreglos de tipo individual/familiar³.

Nos referimos entonces, a formas colectivas con algún grado de organización, tales como; una empresa social promotora (cooperativas, asociaciones, mutual, sindicato, etc.), movimientos sociales, organismos civiles especializados sin fines de lucro⁴ (algunos tipos de ONG, centros de asistencia técnica, institutos populares de vivienda, asociaciones civiles pro-vivienda, etc.), entre otras organizaciones.

Ahora bien, a pesar de que la producción social del hábitat debe trascender estrategias de tipo individual/doméstico (centradas en la propia reproducción), existen claros vasos comunicantes entre esta y la economía popular⁵, ya que la misma se apoya en el trabajo de los sectores populares, potenciando sus circuitos productivos mediante la cooperación y la colaboración. De este modo, la PSH impacta directamente y positivamente sobre las estrategias de reproducción social y cultural de los sectores populares, ya que “contribuye a fortalecer las prácticas comunitarias, el ejercicio directo de la democracia, la autoestima de los participantes y una convivencia social más vigorosa” (Ortiz Flores, 2007, p. 32).

La premisa señalada se explica, básicamente, por cuatro principios contenidos en los trabajos de Rodríguez et al. (2007). El primero, es que la PSH no repercute sólo en la satisfacción de las necesidades habitacionales, sino que genera un efecto multiplicador sobre los circuitos productivos populares, dado que implica la movilización de ahorros, créditos y subsidios que son reinvertidos en la propia economía popular (Idib; Ortiz Flores, 2007).

El segundo, es que la PSH favorece la distribución de la riqueza, pugna por una nueva redistribución de la ciudad y promueve el derecho a la ciudad de los sectores populares, en tanto fomenta la recuperación del habitar y del goce de las oportunidades sociales y económicas asociadas a la localización de las viviendas, lo que a su vez, renueva y transforma las características de la vida urbana misma (Rodríguez y Zapata, 2020).

³ Sin embargo, no existe la obligación de que sus destinatarios finales sean necesariamente actores colectivos.

⁴ Estas formas de producción por terceros se incluyen dentro de las modalidades de PSH por su lógica productiva, fines sociales, carácter no lucrativo y articulación con los grupos sociales destinatarios que, en la mayoría de los casos, son involucrados desde la primera fase del proceso productivo (Rodríguez et al., 2007).

⁵ Definimos a la economía popular como una “(...) de los sectores populares, comprendiendo en ella al conjunto de las actividades económicas y prácticas sociales que, en su desarrollo, generan valores de uso y de cambio, y cuyos agentes principales de producción son las familias o unidades domésticas de los sectores populares” (Rodríguez et al., 2007, p. 22)

En palabras de Rodríguez et al., “cuando los trabajadores se organizan colectivamente a través de la PSH y orientan su accionar hacia el Estado (en el caso, por ejemplo, de las formas colectivas autogestionarias), comienzan a pujar por el acceso a otros recursos claves (suelo, crédito, capacidad técnica) y su redistribución en el seno de la sociedad: un salto cualitativo que cientos de miles de unidades domésticas no pueden intentar en forma aislada” (2007, p. 23).

El tercero, remite a que la PSH fomenta el desarrollo de diversas capacidades entre sus miembros, que luego pueden utilizarse en otras instancias de promoción, tanto domésticas como colectivas. En línea, el cuarto aspecto, refiere a que se pueden motorizar proyectos más complejos e integrales, vinculados al desarrollo económico y local, toda vez que se fortalece la economía de sus participantes, al barrio donde se localizan dichas intervenciones y también, a los sectores populares en su conjunto. (Ortiz Flores, 2007).

Por otra parte, la PSH permite generar valor público a partir de formas organizativas relativamente poco costosas, dado que se apoya en las capacidades y potencialidades que disponen las propias organizaciones sociales, en vez de afrontar onerosas consultorías (Rodríguez et al., 2007). Así, la producción autogestionaria del hábitat es una instancia efectiva para optimizar recursos económicos, técnicos, logísticos, de suelo y edilicios del Estado (Zapata, 2017).

Sin embargo, no basta con declararse a favor de la PSH, sino que se requieren políticas activas que faciliten y apoyen explícitamente las formas cooperativas y autogestionarias de producción. En efecto, mediante procesos de asistencia técnica, capacitaciones y líneas de crédito específicas, que favorezcan la autonomía de las organizaciones sociales y populares, pero también, mediante políticas concretas que permitan el acceso a suelo urbanizado por parte de estos sectores. Instancia que a su vez, exige regular tanto la dinámica del mercado de suelo urbano como el mercado de los materiales de la construcción.

Pertinente es recuperar ahora, la experiencia de dos programa de PSH: el “Programa Federal de Emergencia Habitacional” (PFEH) y el “Programa de Autogestión para la Vivienda” (PAV), con el propósito de sistematizar sus principales ejes conflictivos, en el convencimiento de que la PSH, constituye un instrumento efectivo, estratégico e integral

para promover y mejorar las condiciones sociales y habitacionales de los sectores populares en la post-pandemia.

En específico, fueron destinatarios del “Programa Federal de Emergencia Habitacional” (PFEH) aquellas personas y/o grupos poblacionales que se encontraban en situación de emergencia habitacional, con necesidades básicas insatisfechas, ingresos por debajo de la línea de pobreza y que además, fuesen beneficiarias/os del entonces “Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados” (PJJHD) (Cravino, Moreno y Mutuberría Lazarini, 2013).

En este sentido, el Programa tuvo por propósito reinsertar a dichos sectores al circuito productivo mediante la adquisición de capacidades individuales y sociales, tras el fomento a cooperativas de trabajo orientadas a la construcción de viviendas sociales. Así, perseguía el doble objetivo de generar fuentes de trabajo por una parte y, de atender al déficit habitacional por otra.

En tanto, el “Programa de Autogestión para la Vivienda” (PAV), otorga créditos hipotecarios a tasa preferencial -pagaderos en 30 años- a hogares de escasos recursos en “situación crítica habitacional”, para la compra de inmuebles (terreno o edificio), la construcción de viviendas (incluidas obras de reciclaje, rehabilitación, ampliación o mejoras) y la contratación de un "Equipo Técnico" que brinde asistencia técnica interdisciplinaria (Zapata, 2017).

Asimismo, es requisito para ser «sujetos de crédito» el nuclearse en organizaciones sociales sin fines de lucro, tales como cooperativas, mutuales o asociaciones civiles (Ley 341, art. 1). De este modo, representa un proceso novedoso desde dos perspectivas. En principio, porque considera a las organizaciones sociales como «sujeto de crédito directo» (Rodríguez et al., 2007). En segundo lugar por su carácter autogestionario, ya que el proceso todo es conducido por las propias organizaciones sociales.

En consecuencia, aquellas disponen de plena autonomía para tomar decisiones estratégicas, referidas a la ubicación física del terreno/inmueble, a la estética de la obra, al plan de ejecución y seguimiento, como también a la asignación y mantenimiento de las viviendas terminadas, entre otras consideraciones. En este sentido, existe un “reconocimiento explícito por parte del Estado de las formas de organización popular y la legitimación de la autogestión y el cooperativismo como práctica social” (Zapata, 2011, p. 14).

5. “Programa Federal de Emergencia Habitacional” (PFEH) y el “Programa de Autogestión para la Vivienda” (PAV): principales complejidades asociadas al despliegue de la PSH

Un poco de historia...

La crisis 2001/02 representó un punto de inflexión respecto al modo en que el Estado gestionó -tradicionalmente- la «cuestión habitacional». Lo anterior, puesto que se sientan las bases de un «giro re-centralizador» a través del despliegue de dos instrumentos de política pública (Rodríguez, 2012): i) el “Programa Federal de Construcción de Viviendas” (PFCV), ejecutado por empresas constructoras convencionales y “punta de lanza” para la recuperación económica post-crisis (Marichelar, 2016); y ii) el “Programa Federal de Emergencia Habitacional” (PFEH) que, en alianza con los movimientos piqueteros y los municipios, supuso un abordaje socio-territorial de la pobreza (Rodríguez, 2012).

De este modo, el PFEH -popularmente conocido como “Techo y trabajo”-, formó parte de la batería de programas que lanzó el gobierno de Néstor Kirchner (2003), en respuesta a los reclamos del movimiento piquetero. No obstante, a pesar de que el programa se apoyó en el acervo histórico y cultural del movimiento popular, su diseño recayó -finalmente- en el gobierno nacional. Motivo por el cual, los distintos actores que participaron en él (organizaciones de desocupados y municipios) asumieron un rol más bien marginal (Rodríguez et al., 2007).

Diferencia clave con respecto al “Programa de Autogestión de la Vivienda” (PAV), cuyo surgimiento acontece tras la movilización que emprendieron allá por la década de los '90, las organizaciones sociales vinculadas al hábitat de los sectores populares en la Ciudad de Buenos Aires (Movimiento de Ocupantes e Inquilinos -MOI- y la Asamblea de Desalojados de La Boca, entre las más emblemáticas). Este programa constituye la instrumentación de la Ley 341, sancionada en febrero de 2000 por la Legislatura porteña con amplia participación popular.

Sin embargo, en la ejecución de dichos programas, surgen una serie de limitaciones, que conviene tener presente a la hora de diseñar políticas que reactiven la PSH en el país. Entre ellas:

- i) Escaso apoyo a las cooperativas autogestionarias de vivienda y/o de trabajo

El PFEH carece de estrategias de soporte y sostén del proceso cooperativo, dado que no brindó capacitación/formación ni asistencia técnica a las cooperativas de trabajo. De este modo, la centralidad de las mismas es más bien declarativa, puesto que se privilegia la incorporación de los desocupados (en términos individuales) al circuito de la economía formal, relegando el fortalecimiento de las mismas como unidades productivas sustentables y exitosas (Di Virgilio, 2012).

Esta situación favoreció trayectorias heterogéneas entre las unidades ejecutoras del Programa, ya que estas últimas estuvieron condicionadas a las capacidades y/o experiencias personales que disponían sus miembros. (Di Virgilio, 2012; Cravino et al., 2013). El corolario es, “con un mínimo de cobertura en asistencia técnica, sin estrategia de capacitación en distintos planos y sin estrategia de financiamiento, las cooperativas de trabajo no se plantean como una opción masivamente sustentable” (Rodríguez et al., 2007, p. 83).

En línea, Cravino et al. sostiene: “las organizaciones creían que más allá del dinero, el Estado debería acompañar más activamente el proceso, ya que este es muy complejo y requiere además de habilidades, conocimientos técnicos, tanto constructivos como de gestión” (2013, p. 84). Por su parte, la autonomía de los sectores populares, se lastima considerablemente, toda vez que la mano de obra que absorbió el Programa se tradujo en una variable de ajuste por dos motivos; i) distribución inequitativa entre los recursos destinados a la compra de materiales de la construcción (60%) y el porcentaje asignado al pago de salarios (40%); y ii) los miembros de las cooperativas percibían una remuneración inferior frente a un trabajo de similares exigencias en el sector privado.

Asimismo, en el caso del PAV, la Ley N° 964 transformó las cooperativas autogestionarias en figuras instrumentales y transitorias, ya que estas se disuelven una vez satisfechas las necesidades que les dieron origen. Es así como se trunca el desarrollo de procesos organizativos integrales, colectivos y duraderos. En palabras de Rodríguez et al. “la reglamentación unilateralmente definida (...) determinó la pérdida de ese carácter participativo de la operatoria en sus distintas fases de aplicación, definiendo procesos excesivamente complejos, poco adecuados para el actor cooperativo, con canales opacos de gestión e indeterminación de los pasos que afectan el proceso de gestión de cada proyecto” (2007, p. 79).

ii) Esquemas de gestión complejos y burocratizantes

La descoordinación que caracterizó a los actores gubernamentales que participaron del “Techo y Trabajo”, generó tensiones que elongaron los tiempos de ejecución y repercutieron sobre la viabilidad de las obras (Rodríguez et al., 2007). Igualmente, una excesiva burocratización complejizó las relaciones entre las cooperativas y los actores gubernamentales intervinientes. En palabras de Cravino et al., el PFEH “requería instrumentos de gestión (...) que, en la mayoría de los casos, no se condecían con las necesidades y capacidades iniciales de las organizaciones, generando un denso y complejo entramado burocrático al cual debían adecuarse” (2013, p. 87).

Similar situación sucedió con el PAV, donde la desarticulación de las instancias gubernamentales reforzó la dilación de los proyectos cooperativos. De igual modo, “cambios permanentes en las reglas del juego y criterios de aplicación de nuevos requisitos generan incertidumbres y angustias en los grupos cooperativos” (Rodríguez et al., 2007, p. 82).

El derrotero comienza cuando se promulga la Ley 964 en junio de 2003, sin la participación que caracterizó a su antecesora (Ley 341). No obstante, la estocada final acontece en marzo de 2006 tras la destitución de Aníbal Ibarra del Gobierno de la Ciudad, en tanto el PAV se reconvierte en el “Programa de Autogestión para el Desarrollo del Hábitat Popular” (PADHP) y profundizan sus tendencias “burocratizantes”, en términos de la documentación exigida.

Este contexto es sumamente perjudicial para las organizaciones socio-territoriales, ya que su autonomía queda sensiblemente constreñida. Ejemplo de aquello, es que se debilita el reconocimiento de las organizaciones sociales como sujetos de crédito, pues la escrituración de los terrenos o inmuebles ya no se hace en nombre de las organizaciones sociales sino a título del Instituto de Vivienda de la Ciudad (IVC)⁶. Asimismo, se suprimió el carácter obligatorio de los talleres formativos para los cooperativistas tal como rezaba en la versión original del Programa.

Sobreviene entonces, una etapa que Zapata (2017) identifica como «cerrojo», puesto que se estrechan los límites que el sistema político y la institucionalidad pública, le reconocen a las prácticas de autogestión en la Ciudad. En específico, desde el 2008 se congela la

⁶ El IVC fue creado a fines de 2003 y reemplazó a la Comisión Municipal de la Vivienda (CMV) -entidad que impulsó el Programa de la mano de su entonces Subsecretario Eduardo Jozami-. No obstante, en el 2006, hasta el libre ingreso a los terrenos/inmuebles se les dificulta a las organizaciones sociales, dado que las cooperativas de trabajo dejan de ser sus dueños, necesitándose ahora la autorización del IVC para ingresar a los complejos habitacionales.

aplicación de la Ley 341 con la suspensión de la compra de suelo y la paralización de casi todas las obras en curso (Rodríguez y Zapata, 2020). Es más, durante el trienio 2008, 2009 y 2010, acontece un «cierre del programa» pese a estar formalmente operativo (Zapata, 2012).

iii) Irregularidades e intermitencia en las políticas de acceso al suelo e integración urbana

El PFEH no proveyó financiamiento para la adquisición de tierra urbana para construir, de manera tal, que la localización de los proyectos quedó subordinada a las políticas urbanas de cada municipio y/o a la disponibilidad de tierra de las organizaciones sociales. Cabe destacar que, en la mayoría de los barrios donde se conformaron cooperativas de trabajo, persistían demandas de regularización dominial, infraestructura precaria, tratamiento de residuos inadecuada y dificultad para acceder al transporte público, por citar algunos reclamos (Cravino et al., 2013).

Así entonces, las trabas para acceder a suelo urbanizado, sumado a las características que asume la vivienda; “unidades mínimas para los sectores más pobres”⁷ (Rodríguez, 2012), restringen los alcances de la PSH revisados previamente.

Por el contrario, la Ley 341 tiene el mérito de incluir financiamiento para la compra de suelo urbano por parte de las cooperativas. Sin embargo, este procedimiento en el mercado formal presenta complicaciones que son difíciles de sortear por los cooperativistas, sin la intermediación de instrumentos de política específicos que los acompañen y apoyen.

iv) Trayectorias disímiles en la ejecución de los proyectos

Relevante es señalar que el “Techo y Trabajo” se implementó bajo dos modalidades⁸: i) a través de organizaciones sociales de base territorial, que actualizaron un enfoque autogestionario de gestión; y ii) cuando estas organizaciones eran débiles y/o inexistentes, se solicitó mediación a los gobiernos locales para poner en marcha “cooperativas municipales” a los efectos de implementar la política.

En este caso, tal como sostiene Di Virgilio (2012), las cooperativas fueron “pensadas como verdaderas empresas municipales para la ejecución de las obras. Las compras, la

⁷ El PFEH “proveyó apoyo financiero para módulos mínimos dibujados en la oficina central (43m²), infraestructura básica, insumos y herramientas para las cooperativas de trabajo y salarios para sus integrantes” (Rodríguez, 2012, p. 143-135).

⁸ Por ejemplo, del total de cooperativas radicadas en el AMBA, el 70,2% fueron constituidas y gestionadas por los municipios. Sólo el 29,7% restante quedó en manos de las organizaciones sociales (Marichelar, 2008).

gestión, la planificación y dirección de la obra se realizaron de manera centralizada desde la municipalidad, dando poco lugar a la participación de las organizaciones en la toma de decisiones” (Di Virgilio, 2012, p. 18).

Mientras que, en aquellos lugares donde el Programa fue ejecutado -en exclusivo- desde las organizaciones sociales, se observaron trayectorias disímiles. Algunas más erráticas (cuando no se contaba con experiencia en construcción y/o cuando las organizaciones carecían de amplias capacidades socio-territoriales) y otras, como en Villa Palito y Las Antenas, donde se generó un entramado solidario entre nuevas cooperativas y otras “madres” que, al transmitir experiencia y brindar asesoramiento, llegaron a ser “casi una verdadera unidad ejecutora” (Di Virgilio, 2012, p. 19).

No obstante, todas se edificaron sobre una dinámica horizontal y bajo la figura del “sin patrón”, adjudicando las viviendas entre los propios miembros de las cooperativas. Además, se procuró una división interna del trabajo -con base a acuerdos y negociación- sustentada en lo que consideraban óptimo para cumplir con los objetivos trazados.

En el caso del PAV, cabe destacar que este define un paso estratégico, tal como es el manejo de los recursos financieros por parte de las cooperativas. Sin embargo, esta dimensión no se encuentra atada a mecanismos explícitos que las potencien como unidades ejecutoras en los proyectos habitacionales. Concretamente, la reglamentación en cuestión, no refiere a los sistemas de ejecución previstos, salvo cuando menciona la posibilidad de que los equipos técnicos se hagan cargo de la dirección de la obra, reduciendo el carácter autogestionario a su mínima expresión. De este modo, se promueve la contratación de terceros sin aporte de ayuda mutua, es decir, se delega la ejecución de las obras en pequeñas empresas, desdoblándose entonces, los productores de los destinatarios finales.

Una excepción es el caso del MOI, en tanto sus cooperativas persisten en el tiempo, mantienen la propiedad colectiva en la etapa del habitar y existe coincidencia entre los productores y sus futuros habitantes (Rodríguez et al., 2007).

6. Reflexiones finales y desafíos futuros referidos a la PSH en el país

Si bien las directivas que emprende el Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat durante el 2020/21, se orientan en su totalidad, a mejorar las condiciones habitacionales, facilitar el acceso a suelo urbano y cerrar la brecha entre la oferta inmobiliaria capitalista y las

necesidades habitacionales de los sectores medios y populares, es evidente que, considerando la magnitud del déficit existente en el país, estas obras apenas comienzan a abordar la problemática antes descrita.

Sin embargo, pertinente es retomar los tres ejes analíticos que estructuran el presente análisis: i) promoción de la PSH; ii) autonomía de las organizaciones sociales y; iii) instrumentos que facilitan el acceso a suelo urbanizado por parte de los sectores populares. Lo anterior, dado que el análisis de los programas previos (“Techo y Trabajo” y “Autogestión para la Vivienda”), nos demuestra que no basta con inscribirse bajo un paradigma de PSH sino que además, se debe fortalecer la autonomía de los sectores populares, mediante políticas de acceso a suelo urbano, asistencia legal y técnica e instrumentos financieros que apoyen, mejoren y potencien los procesos cooperativos de construcción autogestionaria.

Ahora bien, a pesar de las coincidencias (PSH), ambos programas despliegan perspectivas diferenciales. En el caso concreto del PFEH, se reactiva un «modo estático de regulación de la pobreza», ya que si consideramos a sus destinatarios, el hecho que solo se otorgaron “unidades mínimas para los sectores más pobres” y que además, operó como un programa de “micro intervención”⁹, entendemos que “no hay pretensión de luchar o de erradicar la pobreza, sino de gestionar el problema para que sea funcional al modelo social” (Lo Vuolo, Barbeito, Pautassi y Rodríguez Enríquez, 1999, p, 107). En palabras de Alvarez Leguizamón (2005; 2006) sería una política de «desarrollo social», toda vez que promueve una «semántica minimista» mediante un dispositivo de «focopolítica» orientado a potenciar las capacidades de los «pobres» (capital humano y capital social) con el objetivo de satisfacer mínimos biológicos y umbrales de ciudadanía.

De hecho, las organizaciones piqueteras fueron críticas frente a la mirada instrumentalista del “Techo y Trabajo”, puesto que creían que el Estado no implementaba políticas que fomentasen la figura cooperativa. Desde su perspectiva, consideraban que el PFEH “fue una salida a la crisis” pero el eje estuvo puesto en las empresas constructoras privadas; signadas por la lógica de la ganancia, mientras que “la mano de obra de la construcción está en nuestros barrios” (Cravino et al., 2013, p. 88).

⁹ El PFEH sólo representó el 4,4% del presupuesto total de inversión del sector mientras que el PFVC concentró el 60,4% del mismo (Rodríguez, 2012).

Sin embargo, en el PAV se despliegan definiciones (compra de suelo urbanizado, gestión de recursos financieros, ejecución de obras, asistencia técnica, entre otros elementos) que, independiente de sus dificultades prácticas y de la sostenibilidad de las mismas, brindan apoyo más integral a las formas cooperativas de producción del hábitat. En efecto, el PAV marca una ruptura con los programas tradicionales de vivienda, en donde el proceso de edificación es responsabilidad del Estado, al tiempo que los «adjudicatarios» se limitan a «recibir» las viviendas finalizadas y abonar las cuotas correspondientes sin ningún tipo de intervención (Zapata, 2017).

En este sentido, la PSH se desmarca de las políticas de «llave en mano», dado que aquí las organizaciones sociales son «sujetos activos» de la política habitacional, en una o en todas las fases del proceso productivo (diseño, ejecución, distribución y uso). Al respecto, importante es destacar que, producto de la lucha y la participación social que caracterizó al PAV, se exceden los reclamos históricos de la modernidad (vivienda digna por ejemplo), para disputar además, un nuevo reparto de la centralidad urbana (derecho a la ciudad de los sectores populares); proponer un nuevo modo de producción del hábitat (acorde a las necesidades de los residentes); e incluso tematizar, sobre el derecho a la «belleza» del hábitat de los sectores de menores ingresos.

No obstante, este proceso se trunca ya que las distintas gestiones que estuvieron a cargo del PAV, le imprimieron de espaldas a la sociedad civil -mediante sucesivas reconversiones reglamentarias (2003, 2006 y 2008)-, distintas concepciones acerca de qué se entiende por autogestión, qué implica un “hábitat adecuada” para los sectores populares y, principalmente, qué es y para quién es la ciudad (Zapata, 2017).

Ahora bien, si retomamos las políticas que en materia de acceso al hábitat desplegó el Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat durante el 2020/01, queda de manifiesto que las mismas no jerarquizan la producción social del hábitat ni fortalecen la autonomía de los sectores populares. Es más, el Programa Argentina Construye no reconoce a las cooperativas de trabajo como sujetos privilegiados de ejecución, pues sólo pesan sobre ellas, abundantes exigencias legales y técnicas que, deben satisfacerse a su vez sin apoyo procesal alguno. Por otra parte, sus proyectos deben competir con la gestión municipal por las mismas líneas de financiamiento, ya que no se reservan cupos distintivos para cada actor.

Desde esta perspectiva, es dable pensar que la salida de la crisis actual, replicaría el sendero transitado durante el período neodesarrollista (2003-2015), “donde las políticas estatales orientaron sus esfuerzos a la reactivación de la economía priorizando el protagonismo de actores tradicionales del capitalismo” (Rodríguez y Zapata, 2020, p. 205; citando a Féliz, 2015 y Arqueros Mejica, 2018).

Al respecto, un hallazgo entre las políticas implementadas por el Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat es el Plan Nacional de Suelo Urbano, ya que la accesibilidad del suelo urbano por parte de los sectores de menores ingresos, es una dimensión decisiva para el éxito o el fracaso de las políticas que emprende dicha cartera. Sin embargo, restan aún especificaciones político-administrativas referidas a la regulación del mercado del suelo y a las facilidades que en la práctica, tienen los sectores populares para acceder a suelo urbano, pues la inexistencia de instrumentos efectivos de captación y creación de suelo urbano, reduce los alcances de la PSH.

No obstante, a partir de los objetivos que plantea el Programa Nacional de Producción de Suelo, se presume que el énfasis principal, está puesto en mejorar la oferta de suelo urbanizado antes que reducir las asimetrías existentes entre las áreas centrales y las periféricas.

Ahora bien, sólo el Fondo de Integración Socio Urbana (FISU) establece un cupo mínimo de financiamiento destinado a la PSH. Lo cual, nos alerta sobre la posibilidad de reducir la producción cooperativa del hábitat a una lógica remedial o restringirla a contextos de precariedad socio-económica. Por el contrario, los desarrollos hasta aquí seguidos, evidencian que la PSH es una estrategia integral, de amplio alcance y efectiva para resolver la magnitud del déficit habitacional, a la vez que tiene la potencialidad de promover la economía social y el desarrollo territorial del país.

En este sentido, se requiere trabajar en pos de un sistema integral de apoyo explícito a los procesos de producción social del hábitat, vale decir, promover políticas específicas que brinden apoyatura legal y técnica (capacitación-formación y asistencia interdisciplinaria), que reactiven procesos flexibles y poco burocráticos, y que cuenten con una participación popular organizada desde el comienzo de los proyectos y no sólo en su ejecución. En la misma dirección, se deben desplegar instrumentos de captación y creación de suelo urbano, junto a mecanismos financieros de corte redistributivo que tengan por protagonistas a los sectores populares.

De este modo, fortalecer la PSH en el país, exige empoderar a las cooperativas de trabajo y no transformarlas -tal como hemos visto-, en unidades productivas transitorias y de intervención marginal. Lo anterior, dado que la economía popular (producto de las transformaciones acaecidas en el mundo del trabajo, la globalización y el neoliberalismo entre otros procesos) ya no se instituye como un mero pasaje sino como un núcleo integro de acción que el Estado debe retomar, potenciar y fortalecer con miras a lograr un acceso universal al hábitat. Esto significa, re-politizar en la post-pandemia la idea de la ciudad, la participación, el trabajo y las «necesidades legítimas», resignificando prácticas horizontales, solidarias y democráticas de organización.

BIBLIOGRAFÍA

Alí Brouchoud, P. (2020). “Quédate en casa”: Pandemia y políticas de acceso al hábitat. Contribuciones del Centro de Investigaciones Geográficas (CIG) sobre la Pandemia – Eje 2 – Reflexiones sobre aspectos urbanos de la pandemia. Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales (IdIHCS) de la Universidad Nacional de la Plata.

Alvarez Leguizamón, S. (2006). La intervención del desarrollo social en la Argentina: historia de «opciones preferenciales por los pobres». En Andrenacci, Luciano (comp) Problemas de política social en la Argentina contemporánea. Prometeo libros.

Alvarez Leguizamón, S. (2005). Los discursos minimistas sobre las necesidades básicas y los umbrales de ciudadanía como reproductores de la pobreza. En Alvarez Leguizamón, Sonia (Compiladora) Trabajo y producción de la pobreza en Latinoamérica y el Caribe: estructuras, discursos y actores, Biblioteca Virtual Clacso.

Cravino, M. C., Moreno, V. y Mutuberría Lazarini, V. (2013). Cooperativas, construcción de viviendas y política habitacional: articulación entre organizaciones sociales y el estado en el área metropolitana de Buenos Aires. En: Cuaderno Urbano. Espacio, Cultura, Sociedad - Vol. 14 - Nº 14 (Junio de 2013)- Pp. 71-90.

Danani, C. (2009). “La gestión de la política social: un intento por aportar a su problematización”. En: Chiara, M. y M. M. Di Virgilio, Gestión de la Política Social: Conceptos y Herramientas, Buenos Aires: UNGS/Prometeo, 2009.

Danani, C. (2004). "El alfiler en la silla: sentidos, proyectos y alternativas en el debate de las políticas sociales y la economía social". En Danani, Claudia (Comp); Política social y economía social: debates fundamentales. UNGS/OSDE/Editorial Altamira. Buenos Aires.

Di Virgilio, M. M. (2012). Participación social y organizaciones sociales en la implementación de políticas orientadas a la producción social del hábitat en el área metropolitana de Buenos Aires, Argentina. En: Revista SAAP (ISSN 1666-7883) Vol. 6, N° 1, mayo 2012, 11-35.

Grassi, E. (2003). "Políticas y Problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame". Buenos Aires: Editorial Espacio.

Lo Vuolo, R., Barbeito, A., Pautassi, L., y Rodríguez Enríquez, C. (1999). La pobreza de las políticas contra la pobreza. Capítulo 1 (pag. 17-24; 27-33). Miño y Dávila Editores Buenos Aires.

Marichelar, G. (2016). La orientación de la política urbana mediada por la implementación de los programas habitacionales. Aprendizajes y desarrollo de capacidades estatales en la implementación de la política habitacional 1977-2015. IX Jornadas de Sociología de la UNLP, 5 al 7 de diciembre de 2016, Ensenada, Argentina. Disponible en: http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.9067/ev.9067.pdf.

Marichelar, Gabriela (2008). "Plan Federal de Emergencia Habitacional. Fomento de la emergencia en la Provincia de Buenos Aires", ponencia presentada en el Seminario Ciudad y Programas Habitacionales, Buenos Aires.

Ortiz Flores, E. (2007). Integración de un sistema de instrumentos de apoyo a la producción social de la vivienda. México, D.F.: Coalición Internacional para el Hábitat. Disponible en: <http://es.scribd.com/doc/34662114/Enrique-Ortiz-Produccion-Social-Vivienda>

Rodríguez, M. C. y Zapata, M. C. (2020). "Organizaciones sociales y autogestión del hábitat en contextos urbanos neoliberales". En: ÍCONOS Revista de Ciencias Sociales. N.º 67. vol. XXIV (2do. cuatrimestre). Quito, Ecuador. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Pp 195-216.

Rodríguez, M. C. (2012) La ecuación vivienda-trabajo en las políticas argentinas del nuevo milenio. FLACSO Ecuador, CLACSO.

Rodríguez, M. C., Di Virgilio, M. M., Procupez, V., Vio, M., Ostuni, F., Mendoza, M. y Morales, B. (2007). "Producción social del hábitat y políticas en el Área Metropolitana de Buenos Aires: historia con desencuentros". Documentos de Trabajo n° 49. Instituto de Investigaciones Gino Germani. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires (UBA). Argentina.

Zapata, M. C. (2017). "La política habitacional bajo la lupa: De los programas llave en mano a la autogestión del hábitat". Editorial Teseo. Prólogo de María Carla Rodríguez.

Zapata, M. C. (2012). "El Programa de Autogestión para la Vivienda: ¿Una política habitacional habilitante del derecho a la vivienda y a la ciudad?" Buenos Aires.

Zapata, M. C. (2011). "La Ley n° 341: Una operatoria habilitante del derecho a la ciudad para los sectores de menores recursos". Área de Estudios Urbanos, Instituto de Investigación "Gino Germani". Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Ponencia presentada en el marco de "IV Seminario Internacional Políticas de la Memoria".

Documentos y Normativas

INDEC (2020). "Indicadores de condiciones de vida de los hogares en 31 aglomerados urbanos". Condiciones de vida Vol. 5, n° 6. Informes técnicos / Vol. 5, n° 83. Segundo semestre de 2020. Instituto Nacional de Estadística y Censos República Argentina.

Ley N° 341 / Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Promulgada el 16/03/2000.

Ley N° 964 / Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Promulgada el 30/12/2002.

Ministerio de Desarrollo Social (MDS) (2021). "Informe de gestión" Primer semestre 2021. Agosto. Secretaría de Integración Socio Urbana (SISU).

Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat (2020a). "Plan Nacional de Suelo Urbano". Manual de Ejecución Programa Nacional de Producción de Suelo. Subsecretaría de Política de Suelo y Urbanismo.

Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat (2020b). “Plan Nacional de Suelo Urbano”. Secretaría de Desarrollo Territorial dependiente del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat.

Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat (2020c) “Programa Federal Argentina Construye” (Obras, vivienda e infraestructura de emergencia). Presentación.

OMS (2018). “Directrices de la OMS sobre vivienda y salud”. Resumen de orientación. Disponible en: <https://apps.who.int/iris/rest/bitstreams/1173873/retrieve>

Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP) (2020). Base de datos disponible en: https://back.argentina.gob.ar/sites/default/files/2021/05/informacion_publica_barrios_populares.xlsx

Resolución 19/2020 del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat

Resolución 38/2020 del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat.

Páginas web

<https://www.argentina.gob.ar/habitat/plan-nacional-de-suelo-urbano>

<https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/integracionsociourbana>

<https://www.argentina.gob.ar/habitat/argentina-construye>