



Intersectorialidad y relaciones Estado-sociedad civil en la política social habitacional bajo los gobiernos kirchneristas

Santiago Nardin¹

Resumen

Este trabajo busca describir el modo en que se ha abordado la cuestión del hábitat y la vivienda desde las políticas sociales implementadas por el ejecutivo nacional durante los gobiernos kirchneristas (2003-2015). Revisaremos el estatuto otorgado a la sociedad civil y las mediaciones territoriales en las políticas sectoriales, para lo cual realizaremos una breve revisión histórica para describir la particular gravitación de las formas no estatales de resolución de las necesidades de hábitat y vivienda en nuestro país. Luego, examinaremos el renovado interés sobre las redes comunitarias durante los años 90' y el modo en que este debate se tradujo en políticas de vivienda y hábitat. Finalmente, se atenderán a las rupturas y continuidades en torno a la participación de la sociedad civil y el vínculo entre políticas sociales trabajocéntricas y las de hábitat y vivienda a partir de la noción de intersectorialidad.

Palabras clave: políticas sociales; políticas de vivienda; intersectorialidad; sociedad civil.

Intersectoriality and State-civil society relations in housing policy under the Kirchner administrations

Abstract

This paper aims to describe the way in which housing has been addressed from the social policies implemented by the national executive during the Kirchnerist governments (2003-2015). We will review the status granted to civil society and territorial mediations in sectoral policies, for which we will conduct a brief historical review to describe the particular gravitation of non-state forms of resolution of housing problems in our country. Then, we will examine the renewed interest in community networks during the 1990s and how this debate resulted in housing policies. Finally, we describe the ruptures and continuities around the

¹ Sociólogo (UBA) y Magíster en Estudios Urbanos (UNGS). Becario doctoral CONICET con sede en el Instituto de Investigaciones Gino Germani (FSoc-UBA) y docente en la carrera de sociología (FSoc-UBA) y UNGS. Contacto: santiagonardin@gmail.com

participation of civil society and the link between social policies focused-work and housing policies based on the notion of intersectorality.

Key words: social policies; housing policies; intersectorality; civil society.

Políticas sociales de hábitat y vivienda. Coordenadas analíticas e históricas para la construcción del objeto

Las raíces históricas de la escisión entre políticas sociales y políticas de vivienda en Argentina

Existe una suerte de desencuentro entre dos campos de estudios: el de las políticas sociales² y el del hábitat y la vivienda. El primero ha tendido a reunir un conjunto de problemas referidos al tipo de intervención estatal -programas de transferencias principalmente-, su vínculo con los sistemas de protección y el enfoque de derechos, las condicionalidades de salud, educación y trabajo; ésta última particularmente relevante, dada la matriz trabajocéntrica de las políticas de asistencia, reforzada durante el período kirchnerista a partir de la promoción del cooperativismo y la economía social (Masetti, 2011; Hopp, 2014). Desde esta mirada las políticas de vivienda y hábitat han concentrado menos atención que las mencionadas.

Por otro lado, los abordajes que sí lo han hecho, en general han prescindido de una problematización de la cuestión en términos de política social, adoptando una perspectiva sectorial, que tendió a autonomizar el campo de los problemas urbanos y las intervenciones estatales: regularización dominial, provisión de infraestructura y equipamiento social, planes de vivienda, acceso al suelo urbano, suministro de materiales de obra, programas de empleo cooperativo y de autoconstrucción de viviendas han sido los tópicos dominantes. Pese a esta mutua prescindencia, tanto los trabajos centrados en las políticas sociales como aquellos abordajes sectoriales, realizaron aportes relevantes al estudio de las políticas sociales del hábitat.

Es posible identificar, sin embargo, una significativa y heterogénea literatura que abordó -y construyó como tal- a este objeto del análisis en el que las intervenciones estatales sobre el hábitat y la vivienda son interrogadas como un componente de las políticas sociales, cuyos análisis presentaremos a lo largo del trabajo. De todos modos, lo interesante de este relativo desencuentro es que sus causas no se encuentran en sesgos o limitaciones en el modo en que

² Entre la variada literatura que procura reconstruir un panorama general del campo, podemos mencionar a Chiara y Di Virgilio (2009b), Arcidiácono y Zibecchi (2017).

el problema fue abordado por la academia, sino que se vincula con el proceso mismo de constitución histórica de la cuestión social en nuestro país, al estatuto de la vivienda en ella y sus cristalizaciones institucionales a lo largo del siglo XX y comienzos del XXI.

Conceptualmente, asumimos -siguiendo a Soldano y Andrenacci (2005)- que la política social es un enfoque más que un conjunto de políticas públicas, que atiende a funciones, finalidades y consecuencias de las políticas³. La política social consistiría en los modos en que las sociedades intentan garantizar su propia integración a partir de un conjunto de intervenciones sobre sí, que fijan modos de integración social, de represión y de funcionalización de grupos que son representados como riesgosos o amenazantes para el sistema regulando la reproducción y socialización de estas fracciones, en los ámbitos del empleo, la educación, la salud, la seguridad social, los servicios públicos y la asistencia (Falappa y Andrenacci, 2008).

Estos autores proponen ordenar en tres grupos de funciones a las políticas sociales: las políticas de trabajo -que regulan formas y condiciones de la relación salarial y el establecimiento de seguros obligatorios-; las políticas de servicios universales -intervenciones estatales que buscan proveer un conjunto de servicios mínimos para los ciudadanos como educación, salud e infraestructura social (transporte, seguridad, vivienda, agua y saneamiento); y, finalmente, un tercer grupo de políticas de carácter asistencial, comprendiendo un conjunto de transferencias y servicios a individuos y grupos que se ubican debajo de un umbral mínimo de protección social.

En el argumento de Falappa y Andrenacci, los primeros dos ámbitos de la política social constituyeron “una suerte de red de protección social mínima bajo la cual resultaba difícil caer. Un umbral de ciudadanía universal y accesible para la mayoría de los individuos habitantes de un estado-nación.” (2008: 11) La noción de pobreza -en el sentido moderno- quedó reservada para “los individuos que, pese a la regulación de trabajo y la provisión de servicios universales, no podían satisfacer esas necesidades, y en ese mismo acto rediseñó la política de asistencia, que es la tercera región de la política social.” (Falappa y Andrenacci, 2008: 11)

Fernández Wagner (2007) sugiere un agrupamiento distinto, que a los fines de este trabajo resultará de mayor utilidad. Separa, por un lado, las políticas de servicios universales

³ Una recuperación crítica de las posibles definiciones sobre el concepto de política social puede encontrarse en Danani (2009).

(educación y salud pública), de las políticas de provisión pública de infraestructura social (vivienda, abastecimiento de agua potable, saneamiento, transporte y seguridad) en función de su constitución histórica diferencial.

A diferencia de la satisfacción de otros derechos, en el caso de la vivienda y el hábitat, lo dominante en las clases populares de nuestro país han sido los procesos masivos de autoproducción del hábitat, un fenómeno ampliamente extendido en las grandes ciudades del continente a lo largo del tiempo y expresado en diferentes escalas, modalidades y formas de organización. Esta capacidad autoprodutora del espacio urbano fue sólo parcialmente reconocida por el Estado y muy puntualmente potenciada por determinadas políticas públicas. Así, las estrategias de resolución de las necesidades ligadas al hábitat para las clases populares se han realizado históricamente bajo marcos jurídicos inadecuados y carencias de financiamiento, es decir, que han tendido a situarse en condiciones de ilegalidad frente a las que el Estado, en ocasiones, asumió posiciones de pseudo tolerancia lo que a su vez, implicó la constitución de nuevos problemas derivados de localizaciones inadecuadas, precariedad en las construcción, etc. (Rodríguez et al, 2007).

En las formas de autoproducción y producción social del hábitat, los ciclos de construcción de viviendas pueden extenderse por largos períodos de tiempo dadas las restricciones de recursos. Estas modalidades, nacidas de la necesidad, con el paso del tiempo y con la progresiva integración a la vida urbana, van conformando submercados específicos, cuyas características varían de acuerdo a los contextos sociopolíticos en los que nacen y se desarrollan, y especialmente, en el modo en que el Estado modula la relación entre los actores definiendo roles, pautas de acción y localizaciones. Por medio de las políticas habitacionales y las formas de producción que generan o incentiva, el Estado regula la distribución y acceso a bienes y servicios, interviene en las relaciones de fuerza entre clases y grupos sociales, promueve o coacciona el desarrollo de experiencias organizativas de base territorial ligadas con la producción y gestión del hábitat popular⁴.

⁴ Esta especificidad en las formas de satisfacción de las necesidades de hábitat y vivienda ha llevado a la literatura del campo a producir conceptualizaciones propias que identifiquen diferentes procesos. Siguiendo a Rodríguez et al (2007), en primer lugar, la “autoconstrucción de la vivienda o de partes del hábitat”, refiere a la práctica de edificar vivienda o componentes del hábitat por parte de sus usuarios, -es, por lo tanto, una opción constructiva-, y puede realizarse de manera individual (autoayuda) o colectiva (por ayuda mutua). Puede implicar una sola fase del proceso productivo y no necesariamente implica el control de dicho proceso. La “producción social del hábitat” se caracteriza, en cambio, por la existencia de un actor social o sociopolítico que comanda el proceso productivo. Dentro de esta modalidad, la autogestión es una forma colectiva y organizada de

La génesis de las políticas de hábitat y vivienda y el vínculo Estado-sociedad civil

El largo proceso de constitución del Estado nacional desde mediados del siglo XIX supuso imbricaciones y vínculos diversos con un conjunto de entidades privadas que perseguían fines de bien público sin ánimo de lucro. Una perspectiva histórica acerca del rol de las instituciones no gubernamentales debe comprenderlas como una totalidad fragmentaria y discontinua en vínculo siempre problemático con el Estado y donde la frontera entre lo público y lo privado es algo difuso (Thompson, 1994).

Las primeras políticas de vivienda en nuestro país se registraron a comienzos del siglo XIX y se vinculan a una matriz higienista de intervención estatal e involucraron a una serie de actores no estatales como las sociedades filantrópicas y las mutuales obreras (Fernández Wagner, 2007; Lentini, 2008, Ballent y Liernur, 2014; Aguilar, 2014). La creciente intervención estatal bajo la influencia del higienismo implicó una modificación en la intervención, ya no centrada exclusivamente en las poblaciones marginales sino en el conjunto de la población, a la vez que tendieron a una profesionalización de sus prácticas (Thompson, 1994). Para fines de aquel siglo se implementaron las primeras acciones públicas de salubridad como respuesta a las epidemias de cólera que obligaron a diseñar políticas sanitarias que mejoraran las condiciones de vivienda de los obreros. En aquel momento, la forma predominante de resolución de las necesidades habitacionales era de carácter individual a través del mercado de alquiler. La creación de la Comisión Nacional de Casas Baratas en 1915 representó un hito en la construcción del carácter público del problema de la vivienda (Ballent y Liernur, 2014).

Partiendo del valor productivo de la población, el Estado asumió la responsabilidad de su preservación ya que su desarrollo no podía quedar librada a la acción descoordinada de iniciativas privadas dispersas. Esta orientación, según Thompson (1994) cristalizó en tres estrategias centrales de intervención de tipo preventivas: En primer lugar se procuró el saneamiento y disciplinamiento urbano a partir de obras de higiene pública en conventillos, casas, bares y espacios públicos (pavimentación de calles, instalaciones sanitarias, evacuación de residuos). En segundo lugar, puso en el centro de su estrategia a la familia popular y hacia

autoproducción que explícitamente asume una perspectiva política de transformación. Desde este enfoque se establecen relaciones con el Estado con el objetivo de modificar la institucionalidad pública, desburocratizar estructuras estatales para dinamizar la participación en la definición de las políticas. Estas organizaciones, a su vez, luchan por el espacio urbano favoreciendo una re-apropiación por parte de los sectores populares.

ella dirigió su intervención “terapéutica” y moralizadora - fomento de hábitos de convivencia, métodos de crianza, promoción del ahorro-. Finalmente, estas tareas se desarrollaron bajo el influjo de una creciente profesionalización del trabajo social y una búsqueda de mayor eficacia en la acción de la caridad privada.

La estructuración de un sistema de asistencia pública, asociada a la modernización del Estado, redefinió los modos y campos de las acciones privadas no lucrativas. A su vez, en el marco de la expansión de las ciudades como resultado del crecimiento económico y de las migraciones, se fueron gestando nuevas formas de asociaciones no gubernamentales bajo lógicas de ayuda mutua y solidaridad social que tuvieron un rol muy importante en el campo de la vivienda y el hábitat, como en el caso del fomentismo barrial. Los desarrollos de estas experiencias de organización barrial estaban dando cuenta de sustanciales transformaciones en el asociativismo signado por el desplazamiento de los nucleamientos alrededor de la nacionalidad al establecimiento de nuevas relaciones en función del espacio barrial (Thompson, 1994).

Es durante el peronismo que se consolidó un enfoque central-sectorial en la política de vivienda (Lentini, 2008) a partir de una intervención masiva del Estado vinculada, sobre todo, a la construcción de viviendas como eje dinamizador de la obra pública y de la creación de empleo. La vivienda social fue un dispositivo de política pública y se incorporó como derecho del trabajador consagrado en la Constitución de 1947 con el objetivo central de intervenir sobre las condiciones de vida de la clase trabajadora regulando los estándares de salubridad de la fuerza de trabajo.

El enfoque de tipo central-sectorial requirió que el Estado proveyera viviendas de manera industrializada, masiva y centralizada, planificada por expertos y burócratas estatales asociados al sector privado de la construcción; la creación del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) en 1972, como un fondo específico destinado a viviendas económicas, será una de las cristalizaciones institucionales de esta orientación⁵. Esta concepción partía de un diagnóstico acerca del carácter cuantitativo del déficit habitacional según el cual el origen del problema radicaba en la escasez de oferta del mercado, por lo que el Estado debía suplirla mediante su provisión. Se promovió la construcción de viviendas de interés social a partir de la licitación de obras a cargo de empresas privadas, acompañado por otras medidas

⁵ Los debates en torno a su gestación y puesta en marcha pueden consultarse en Yujnovsky (1984).

sectoriales: regulación de los alquileres, reglamentación de la ocupación y uso del suelo, y la investigación orientada a desarrollar mecanismos industrializados para la construcción (Ballent y Liernur, 2014; Merklen, 1997).

En 1969, la dictadura de Onganía profundizó la alianza entre el Estado y las grandes empresas constructoras para la construcción de viviendas sociales por medio de un sistema centralizado denominado “Plan de viviendas económicas argentina” -Plan VEA-. La tipología desarrollada consistió en grandes complejos con infraestructura y equipamiento urbano en todo el país. En este período, además, ante la expansión y consolidación de las villas y urbanizaciones informales, se diseñaron políticas de tipo correctivas centradas en su erradicación y reemplazo por “viviendas modernas” según la consideración de sus promotores (Oszlak, 1991).

La sociedad civil en las políticas sociales focalizadas dirigidas al hábitat y la vivienda: el enfoque facilitador durante los años ´90

La reformulación de ecuación Estado-sociedad civil en América Latina

La reestructuración de la política habitacional durante los años ´90 se inscribió en un proceso de transformaciones regionales impulsadas por organismos internacionales a partir de una serie de encuentros y conferencias, la más importante fue la reunión Regional de América Latina preparatoria para la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos de 1995, -Hábitat II- que consolidó el paradigma de desarrollo local y descentralización inaugurado en la Conferencia de Vancouver de 1976 -Hábitat I-.

El llamado fenómeno ONG -en los términos de Andrés Thompson (1994)-, alude a la expansión de las organizaciones de la sociedad civil a partir de los últimos años de la dictadura en nuestro país. Inspiradas inicialmente en el paradigma organizativo de los años ´60 -marcado por una revalorización de las bases y la crítica a la caridad, así como una relativa prescindencia del Estado-, durante los años ´80 y ´90 las organizaciones comunitarias transitaron un recorrido que las llevaron a incorporar nuevos patrones de acción y otros paradigmas al calor de las mutaciones en las modalidades de intervención estatal y del rol de los organismos multilaterales de crédito (Acuña, Kessler y Repetto; 2002). Las organizaciones de la sociedad civil se vieron compelidas, en este contexto, a responder a una serie de demandas: compatibilizar autoorganización social con una tendencia a la

mercantilización, y adaptarse ante el imperativo de la profesionalización y la creciente burocratización.

El contexto histórico en el que surge y se desarrolla este debate, según Arcidiácono (2011), está atravesado por procesos relevantes: en primer lugar, las transiciones de los regímenes autoritarios, sobre todo los de Europa oriental, en los que la sociedad civil quedó asociada a su dimensión cívico-política y a la ampliación del espacio público. En segundo lugar, la crisis de los estados de bienestar europeos y la emergencia de los llamados nuevos movimientos sociales que criticaron a los regímenes de bienestar por su carácter homogeneizador así como se opusieron a la estandarización del consumo masivo que producía, como resultado, una ciudadanía pasiva y dependiente. Bajo estas premisas se pusieron en el centro las obligaciones y roles que le cabían a otros agentes sociales no estatales como la familia, la comunidad, la sociedad civil.⁶ En los discursos hegemónicos, la revalorización de la sociedad civil en la última década del siglo XX, ponderaba su potencial para asumir funciones sociales y su mayor eficiencia fundamentada en su interés inmediato en la resolución de los problemas de las comunidades y en la cercanía con los directamente involucrados.

Esta lectura entroncaba con el proceso de privatización, descentralización y desregulación de las funciones del Estado que se promovía desde los organismos internacionales. La resultante era un modelo welfare-mix con funciones definidas para el sector público, otras al sector privado, al no gubernamental y al informal –integrado por familias y vecindad-. Así, como parte de la justificación de las políticas de ajuste estructural se elaboró una imagen de la sociedad civil como un ámbito inherentemente virtuoso, en oposición al Estado visualizado como ineficiente y corrupto. Se trataba de un enfoque ético-normativo que ensalzaba virtudes abstractas sobre la sociedad civil al tiempo que asumía una relación de costo-beneficio ventajosa para la provisión de servicios sociales en función de la cercanía con los receptores y el mayor conocimiento del entorno (Arcidiácono, 2011).

La influencia de los organismos internacionales de crédito en este debate fue decisiva. Principalmente el Banco Mundial, el BID y Naciones Unidas promovieron la participación de la sociedad civil en las políticas públicas y, sobre todo, de las políticas sociales. Estos organismos propiciaron que los Estados incorporaran en sus políticas el componente

⁶ Un interesante análisis sobre la recepción de la teoría de los movimientos sociales en Argentina durante los años '80 puede leerse en Stratta y Barrera (2009).

participativo de la sociedad civil y, en muchos casos, a los perceptores de los programas, especialmente durante la etapa de implementación y, en menor medida, en la de diseño y evaluación. Promovieron, a su vez, la noción de capital social, como una vía para la resolución de los problemas asociados a la gobernabilidad. De acuerdo a esta perspectiva la intervención se orientaba a desarrollar las “capacidades socioculturales de la población vulnerable para generar, mantener o reconstruir redes de reciprocidad o asociaciones de intercambio más que en las capacidades para insertarse en el mercado o en la ampliación de la ciudadanía social.” (Arcidiácono, 2011: 159)

El enfoque facilitador en las políticas de hábitat durante los años '90.

Las políticas de hábitat de los años '90 se llevaron a cabo en un contexto de flexibilización del trabajo, crecimiento de la informalidad y el desempleo, de privatización de los servicios públicos -agua, luz y gas-, desregulación de las prestaciones de salud y descentralización de la educación. Estas políticas de ajuste estructural redundaron en el aumento de la pobreza y en la expansión de políticas asistenciales destinadas a compensar los efectos de la política económica (Svampa, 2005).

Bajo el neoliberalismo los sistemas nacionales de provisión habitacional basados en el financiamiento de la oferta y fundados en un modelo de derechos fueron reemplazados por un esquema de financiamiento de la demanda en los que el Estado se volvió un facilitador limitando la cuestión del hábitat exclusivamente a la vivienda, desatendiendo la dimensión urbana. Se desestimaron las intervenciones directas como la construcción, la regulación del mercado de suelo mientras que la provisión de servicios urbanos se limitó a las obras con recupero de costos. Por su parte, los asentamientos informales se convirtieron en objeto de intervenciones de tipo focalizadas, sobre todo desde los programas de mejoramiento financiados por organismos internacionales de créditos.

Este enfoque habitacional facilitador predominante durante este período se orientó a incrementar la demanda dinamizando el crédito hipotecario, e impulsando el derecho de propiedad vía la inscripción de tierras y regularización de la tenencia. Los gobiernos locales asumieron mayores prerrogativas en detrimento de los ámbitos decisorios nacionales dentro de un proceso más general en el que el Estado se retiró no sólo de su rol como productor directo, sino también de las tareas de coordinación, supervisión y formulación de políticas

para el sector, al tiempo que promovió la participación del sector privado y ONG's (Lentini, 2008).

Estos nuevos lineamientos de política sectorial se inscriben en debates que tuvieron lugar en encuentros internacionales, como la mencionada Conferencia Hábitat II en 1995. Allí se fijaron orientaciones que luego fueron asumidas por buena parte de los gobiernos latinoamericanos: programas de mejoramiento del parque de viviendas, densificación y rehabilitación, integración de políticas de vivienda, equipamiento social y provisión de infraestructura, mecanismos para revertir la segregación y la promoción de actores privados.

En nuestro país la descentralización de la política habitacional -uno de los pilares de los nuevos lineamientos- se realizó a través de la creación, en 1995, de dos instituciones: el Sistema Nacional de la Vivienda y el Consejo Nacional de la Vivienda (ley 24.464). Estos organismos condicionaron el funcionamiento del FONAVI, relegando su tarea a un rol de auditoría (Barreto, 2011; Cravino, Fernández Wagner, Varela, 2002).

El FONAVI de los años '90 se reorganizó a partir de una crítica de la construcción masiva de viviendas e introdujo innovaciones en la concepción de las soluciones habitacionales por lo que los grandes conjuntos de viviendas fueron reemplazados por una tipología de casas bajas, de menor escala y con trazados urbanos tradicionales, aunque mantuvo una noción de la vivienda como un objeto físico acabado, pasible de ser construido masivo y seriadamente por empresas constructoras y sin la participación de los destinatarios. Regido bajo la lógica de la oferta privada de suelo, muchos de los proyectos dejaron de incorporar infraestructura, equipamientos sociales y conexiones con la ciudad. Gracias a la descentralización de las ejecuciones en ámbitos provinciales y la menor escala de los proyectos, se buscó favorecer la participación de empresas locales más pequeñas con el objetivo de dinamizar los mercados regionales. Los denominados programas alternativos, por su parte, introdujeron una concepción de la vivienda asociada al fenómeno de la pobreza y propusieron soluciones pretendidamente integrales y multisectoriales inspiradas en la idea del desarrollo social. Aunque estos programas impulsados por organismos internacionales ganaron relevancia, el FONAVI -pese a su progresiva desarticulación-, continuó siendo el actor central durante los '90.

En este período también es distintiva la participación de agentes extraestatales en diversos aspectos de la política habitacional: actores privados financiando el sistema de créditos del

FONAVI, gremios y asociaciones civiles encargados de la captación de la demanda y destinatarios involucrándose en la toma de decisiones en programas de soluciones alternativas, como en los sistemas de autoconstrucción de ayuda mutua. Institucionalmente el FONAVI permaneció dentro de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, bajo la órbita de la Secretaría de Desarrollo Social, mientras que los subsidios habitacionales ligados a casos de pobreza pasaron a jurisdicciones provinciales⁷. Esta descentralización implicó la creación de una multiplicidad de programas diversos y heterogéneos, algunos financiados por organismos internacionales, por fuera de la órbita del FONAVI, tendientes a impulsar acciones habitacionales no convencionales: regularización dominial de tierras ocupadas, urbanización de villas y asentamientos, mejoramiento de viviendas precarias consideradas recuperables.

A modo de síntesis general del período, Fernández Wagner (2004b) observa que durante los años '90 en la región, no hubo una consolidación plena del enfoque facilitador (con excepción de Chile quizás), sino que lo predominante fue la superposición de políticas que respondían a distintas lógicas. Así, coexistieron "viejos" programas de construcción de viviendas -mucho más acotados y fuertemente discrecionales-, con otros nuevos destinados al mejoramiento barrial y la mitigación de la pobreza, y toda una serie de problemas estructurales y otros emergentes -ligados a la privatización de los servicios y la creciente pauperización- absolutamente desatendidos.

Intersectorialidad y mecanismos de participación de la sociedad civil en las políticas sociales habitacionales durante el kirchnerismo. PROMEBA y “Techo y Trabajo”

Políticas sociales trabajocéntricas e intersectorialidad en las políticas de vivienda y hábitat

Como señala Hopp (2011), con la asunción del kirchnerismo, el nuevo gobierno propuso una revisión de las políticas sociales que se habían implementado durante los años '90. Discursivamente ensayó una crítica del modelo neoliberal y las políticas de ajuste estructural y denunció al asistencialismo y la focalización de las políticas sociales. La literatura acuerda

⁷ “Esta nueva política operó desde el paradigma del desarrollo social, con una concepción más multidimensional y heterogénea de la pobreza, que fomentaba la participación de los destinatarios y la focalización de acciones específicas sobre grupos identificados. Algunos gobiernos provinciales, a través de la nueva estructura descentralizada del FONAVI, también implementaron programas similares” (Barreto, 2011: 16)”.

en señalar que a partir del año 2003 se abre un nuevo ciclo de políticas sociales que, entre sus elementos distintivos, proponen una articulación con las políticas de empleo y desarrollo socio-productivo, ligados también la promoción de la economía social y el desarrollo local a través de subsidios y asistencia técnica. (Masseti, 2011; De Sena, 2011).

Las acciones más representativas de esta nueva orientación que procuraban convertir a la economía social en una estrategia de inclusión social fueron el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social "Manos a la Obra", y luego el Programa Ingreso Social con Trabajo "Argentina Trabaja" en 2009. Bajo esta misma óptica, el Ministerio de Trabajo implementó diversos programas de autoempleo.

El Manos a la Obra se estructuró en función de los siguientes objetivos: mejorar al ingreso de la población en situación de vulnerabilidad; promover la economía social a través de apoyo técnico y financiero a proyectos productivos de inclusión social en marcos de proyectos de desarrollo local; y fortalecer organizaciones públicas y privadas, espacios asociativos a través de la descentralización de los diversos actores.

El Programa Ingreso Social con Trabajo –socialmente conocido como Programa Argentina Trabaja- creado por decreto presidencial en agosto de 2009 contempló una primera etapa de creación de 100.000 puestos de trabajo distribuidos mayoritariamente en los 24 municipios del conurbano bonaerense, destinado a personas en situación de vulnerabilidad, sin ingresos formales en el grupo familiar, ni prestaciones, jubilaciones o planes sociales, con excepción del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y la Asignación Universal por Hijo.

Según los datos disponibles de fuentes periodísticas⁸ y el INAES –los datos oficiales en general son escasos y antiguos- para 2014 habían registrados aproximadamente 250.000 cooperativistas nucleados en 7781 cooperativas. Aquí se incluyen las 2670 cooperativas del “Ellas Hacen”, de las que participan alrededor de 88.000 beneficiarias -madres vulnerables y víctimas de violencia familiar-. El PAT estableció la creación de cooperativas para la realización de obras de infraestructura urbana orientadas a los barrios más vulnerables de acuerdo a una serie de módulos: a) saneamiento, b) infraestructura, c) mejoramiento de espacios verdes, d) infraestructura comunitaria, e) viviendas: mejoramiento habitacional. Los integrantes –denominados efectores sociales- deben cumplir 40 horas semanales y perciben un ingreso mensual de \$2600 (para octubre 2014). A su vez son inscriptos en un régimen de

⁸<http://www.lanacion.com.ar/1748230-plan-cooperativas-un-proyecto-de-oportunidades-cautivo-del-uso-politico>

monotributo social lo que les permite contabilizar años de aportes y acceder –con fuertes deficiencias- a una cobertura social. Además, de acuerdo a la normativa, el Ministerio se compromete al envío para cada cooperativa de un fondo de 275.000 anual –en 2009- para la realización de las obras y la compra de equipamiento y herramientas.

Arcidiácono, Kalpschtrej y Bermúdez (2014) observan que en torno al PAT confluyen diversas lógicas de provisión de bienestar: una política de transferencia de ingresos, mensual y tramitada directamente por el Ministerio de desarrollo Social; una lógica de trabajo asalariado, que retoma la visión trabajocéntrica distintiva de las gestiones kirchneristas; finalmente, la contraprestación puede ser inscripta dentro de una concepción de la Economía Social a partir de la centralidad otorgada a la figura de la cooperativa.

Esta matriz trabajocéntrica es el elemento distintivo de las políticas sociales implementadas durante el kirchnerismo y ello permite volver inteligible la compleja relación entre estas políticas y las de vivienda y hábitat, que fueron sólo parcial e inacabadamente complementarias a partir de la noción de intersectorialidad.

En una investigación centrada en la cuestión de los enfoques intersectoriales, la Asociación para la Vivienda Económica -AVE- (2011) releva exhaustivamente las políticas que articularon hábitat y trabajo para el período 2008-2010. Para los autores, no todo programa o plan que asuma la cuestión del trabajo y del hábitat en su formulación y/o implementación implica un abordaje integral desde las políticas sociales. De hecho, en general, los programas alternativos desarrollados por la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (dentro del Ministerio de Planificación) asumieron la producción de la vivienda como un instrumento para responder a la situación de desempleo, ya sea desde la perspectiva de la creación de empleo productivo o desde la promoción del trabajo autogestionado. Esto se verifica en la concepción de un sujeto vagamente definido a partir de las “necesidades básicas insatisfechas” y una falta de claridad y superposición entre los destinatarios (familias que recibirían las viviendas) y los beneficiarios (los trabajadores desocupados o perceptores de planes que son empleados en estos programas). En segundo lugar, en términos del diseño de la política pública, estos programas alternativos alteraron el funcionamiento y los circuitos de transferencias clásicos de las políticas habitacionales, incorporando municipios y organizaciones sociales a partir de instancias participativas no previstas en las políticas clásicas del FONAVI.

Dentro de la órbita del Ministerio de Planificación Federal los llamados programas alternativos que incorporaron algunos de estos componentes intersectoriales fueron: el Programa Federal Mejor Vivir, el Programa de Mejoramiento Habitacional e Infraestructura Básica (PROMHIB), y el Programa de Integración Sociocomunitaria (continuación del “Techo y Trabajo” a partir de 2008). De los pertenecientes al Ministerio de Trabajo, se mencionan el Plan “Más y Mejor Trabajo”. Finalmente, los ya referidos “Manos a la Obra” y “Argentina Trabaja”.

En el caso de las políticas implementadas por Desarrollo Social y Trabajo, en general la población destinataria fueron beneficiarios de diferentes transferencias implementadas hasta el momento (Jefes y Jefas de Hogar, Familias, Más y Mejor Trabajo), limitando la inclusión de nuevos destinatarios del producto de la vivienda así como el acceso a programas autogestionados. Al mismo tiempo, estos programas presentaron superposición de objetivos (vivienda/trabajo) así como solapamientos relación al diseño institucional (responsables administrativos y funcionales).

Respecto de las organizaciones sociales, no hay claridad sobre el margen de libertad del que disponían para el proceso de implementación, así como para medir y evaluar su impacto. Esta duplicidad de las estructuras llevó a que los actores institucionales que debían interactuar con las organizaciones no siempre contaran con poder de decisión sobre dicha política.

Vínculos Estado-sociedad civil en la política social habitacional del kirchnerismo

La génesis de las modalidades alternativas de intervención estatal sobre la cuestión social habitacional debe rastrearse en el modo en que se procesó políticamente la crisis de 2001. En los primeros meses del año 2002 se estableció un vínculo entre el poder ejecutivo y organizaciones sociales, gremiales, sectoriales -la Cámara de la Construcción principalmente- e Iglesia católica a través de la “Mesa del diálogo argentino”. Como resultado de las discusiones de la Mesa se planteó, en el marco de los debates sobre la ley de Presupuesto de 2003, la necesidad de destinar recursos a los programas de emergencia habitacional y la finalización de viviendas del FONAVI. En este contexto, además, algunos gobiernos locales desarrollaron experiencias puntuales de atención a las necesidades críticas de hábitat y vivienda, articulando subsidios al desempleo, como el Plan JJHH, como parte de las contraprestaciones previstas en el marco de la crisis (Rodríguez, 2012).

Rodríguez propone analizar las políticas de vivienda implementadas bajo el período -que ella define como neo-desarrollista- a partir del modo en que concibieron y articularon la ecuación entre vivienda y trabajo. Los dos vectores que permiten comprender la política de hábitat y vivienda del kirchnerismo fueron, por un lado, la concepción de la política de vivienda como un engranaje para dinamizar el crecimiento del empleo y la producción -en el que las grandes empresas constructoras fueron las protagonistas-; y, por el otro, la integración de organizaciones sociales y políticas que se habían constituido progresivamente en interlocutores relevantes para la gestión de la asistencia social desde mediados de la década pasada, y de manera determinante a partir de la crisis de 2001 y 2002. El primer vector, como ya mencionamos, reactualizó una concepción de la política de hábitat y vivienda vinculada al enfoque central-sectorial, mientras que el segundo estableció elementos de continuidad y ruptura con el modelo de gestión implementado la década pasada.

La existencia de dos orientaciones en política habitacional, -ambas financiadas con recursos del superávit fiscal y definidas en forma ad hoc por la voluntad del ejecutivo nacional- se plasmaron, sin embargo, de forma muy desigual. El Programa Federal de Construcción de viviendas se concibió como parte de una política más general de re-dinamización de la economía y concentró el grueso del presupuesto destinado a las políticas del sector. Durante el período la matriz dominante de la política de vivienda y hábitat consistió en la intervención directa vía la formación de stock de viviendas por fuera del mercado, fijando criterios de adjudicación, créditos subsidiados, condiciones de localización y tipologías constructivas, desde una concepción genéricamente universalista. Un modelo principalmente financiero-productivo orientado a la generación de empleo y activación de cadenas productivas (Rodolfo y Boselli, 2015)

Por otro lado, el Programa Federal de Emergencia Habitacional -conocido como “Techo y Trabajo”-, tuvo una participación relativamente pequeña considerando el conjunto de programas y planes, pero resultó cualitativamente relevante puesto que fue la política sectorial más importante en términos de promoción de las organizaciones sociales.

En una lectura similar, Rodolfo y Boselli (2015) observan la emergencia de nuevos programas de viviendas que implicaron la incorporación de nuevos efectores sociales que descentralizan la ejecución, integraron gobiernos locales, organizaciones sociales y autogestionarias a través

de diversas modalidades operacionales aunque con importantes diferencias en cuanto a la incidencia⁹.

El PROMEBA

Como mencionamos previamente, la participación de organizaciones no estatales en la resolución de necesidades habitacionales tiene una larga historia en nuestro país, que se remonta a la acción de las sociedades mutuales y a la tradición fomentista barrial. A mediados de los años `90, en el área metropolitana de Buenos Aires se expandieron redes de organizaciones territoriales y ONG`s que se involucraron en la gestión del hábitat social a partir de un conjunto de programas focalizados diseñados por organismos internacionales: construcción de viviendas, provisión de lotes con servicios, infraestructura (agua y cloacas), regularización dominial, y capacitaciones (Di Virgilio, 2012). Estas redes propiciaron diversas formas de participación en las políticas de hábitat según el tipo de inserción territorial, modalidades de intervención y vínculo con el Estado.

Las intervenciones que llevaron adelante estos programas orientados al hábitat y la vivienda configuraron un complejo entramado de actores que operan en múltiples escalas territoriales y niveles de gobierno. Si bien los programas definieron coordenadas generales para la integración de las organizaciones, la forma que asumió dicho proceso a escala local varió en función de la trayectoria específica de los actores involucrados, del modo en que se gestionaron los conflictos y las tensiones que se originaban en el mismo proceso de participación. La participación se regulaba a partir de una serie de mecanismos formales e informales que fijaban los grados de apertura y transparencia así como la distribución del poder relativo de los distintos actores (Di Virgilio, 2012).

En lo que respecta a la promoción de la participación en materia de políticas sociales de hábitat y vivienda, el PROMEBA –el Programa de Mejoramiento de Barrios- fue una de las políticas paradigmáticas de esta lógica de acción local (Di Virgilio, 2012; Chiara y Di Virgilio, 2009a, Fernández Wagner, 2004b). Surge en los años `90 con financiamiento del

⁹ “Las organizaciones sociales convocadas accederán paulatinamente a roles de mayor importancia en la gestión con surgimiento de significativos liderazgos locales y un enlace con las iniciativas autogestionarias de producción social del hábitat. Con el tiempo esta estrategia cobrará dimensiones políticas antes que productivas, expresadas en la profundización del modelo tradicional de interdependencia pública corporativo-clientelar con nuevos alcances dimensionales de sus influencias territoriales” (Rodulfo y Boselli, 2015: 33)

Banco Interamericano de Desarrollo como parte de los enfoques facilitadores de las llamadas políticas de segunda generación, a partir de la Conferencia Hábitat I. Estas políticas se caracterizan por ser programas masivos centrados en la generación de “lotes con servicios”, con fuerte énfasis en lo local, apostando a la consolidación de los asentamientos y propiciando el involucramiento de las comunidades y organizaciones no gubernamentales.

Programas similares al PROMEBA se implementaron en otras ciudades latinoamericanas de Chile, Brasil, Uruguay, Bolivia y Colombia que buscaban transformar el hábitat popular vía la provisión de infraestructura social básica, promover el acceso a la propiedad de la tierra y fortalecer la organización comunitaria. Se apoyaba en una concepción descentralizada-desconcentrada que trasladaba la responsabilidad de la ejecución a provincias y municipios.

Inicialmente su impacto en nuestro país fue esencialmente cualitativo pero de bajo impacto cuantitativo. A partir del año 2002, en el marco de la crisis, se desarrolla una nueva fase experimental en el AMBA que se intensifica desde 2004. Este programa “social y territorialmente focalizado” de carácter remedial orientado a la reducción de la pobreza fue progresivamente integrándose de modo complementario a la política habitacional especializándose en obras de infraestructura, conexiones domiciliarias y núcleos húmedos, regularización dominial, y sólo en casos excepcionales para construcción de viviendas (como relocalizaciones por ejemplo). Según los últimos datos publicados¹⁰, en 2017 se finalizaron 473 proyectos que involucraron casi 150.000 familias.

El programa, dadas sus características, asume particularidades a nivel municipal ya que demanda de la acción coordinada en el territorio por parte de diversos organismos y entidades sectoriales. Involucra la participación de organizaciones sociales preexistentes y la creación de instancias participativas denominadas “Talleres de acuerdos, evaluación y cierre” concebidos como ámbitos de propuesta y planificación de proyectos. Existen también otros espacios de articulación en los que confluyeron diversos actores con el propósito de impulsar la autogestión comunitaria con el fin de lograr mayor involucramiento en el mejoramiento de los barrios.

¹⁰ <https://www.promeba.gob.ar/proyectos.php>

El caso del “Techo y Trabajo”.

El Programa Federal de Emergencia Habitacional, “Techo y Trabajo” constituye el caso más relevante de política social habitacional con un abordaje intersectorial. Se puso en marcha en 2003 a partir de la derivación de parte de los perceptores del Programa Jefes y Jefas de Hogar para la conformación de cooperativas. En su fundamentación se reconocía la existencia de una situación de emergencia habitacional y laboral cuya solución debía involucrar a los beneficiarios de programas de empleo organizados a través de cooperativas de trabajo para la construcción de viviendas. El enfoque del “Techo y Trabajo” fue una de las escasas iniciativas gubernamentales que establecieron un abordaje simultáneo de los problemas habitacionales y laborales (Di Virgilio, 2012; Rodríguez et al, 2007; AVE-CEVE, 2011; Moreno, 2012).

El objetivo del Programa fue la construcción de viviendas por medio de cooperativas de trabajo con el propósito de contribuir al mejoramiento de las condiciones de hábitat, vivienda e infraestructura de hogares por debajo de la línea de pobreza y, al mismo tiempo, promover la inserción laboral de personas desocupadas y beneficiarias de planes de asistencia.

El “Techo y Trabajo” se dirigió a “familias o grupos vulnerables en situación de emergencia o marginalidad o situados debajo de la línea de pobreza carentes de vivienda” -históricamente excluidos del FONAVI, potencialmente destinatarios de los programas alternativos focalizados de los años ´90. Respecto del componente laboral, incluía a desocupados y beneficiarios de programas JJHH. Uno y otro objetivo se superponían parcialmente ya que las viviendas podían asignarse o no a los propios trabajadores de las cooperativas.

Operativamente este programa involucraba la participación del Ministerio de Planificación, de Desarrollo Social y de los Municipios, quienes firmaban un convenio específico para la construcción de las viviendas -una tipología única para todo el país (43 m²)-, la provisión de infraestructura, insumos y herramientas de trabajo para la cooperativa así como el salario para sus integrantes. La ejecución se realizaba en forma desconcentrada a través de las provincias y los municipios, quienes debían aportar el suelo. Las cooperativas se conformaban con 16 integrantes, y podían ser promovidas por organizaciones sociales o municipios. El 75% de sus miembros debían ser beneficiarios del Plan Jefes y Jefas de Hogar, y el 25% restante podían ser desocupados que no percibieran dicho plan. También se estipulaban honorarios, roles y actividades para técnicos y profesionales, que actuaban como nexo entre la cooperativa y el municipio.

Tenían a su cargo la ejecución de 8 viviendas en 2 etapas, en un plazo de 10 meses. De acuerdo a datos de Rodríguez (2012), sobre el total de las cooperativas radicadas en el AMBA, el 70,2% fueron creadas y gestionadas por municipios mientras que el 29,7% quedó en manos de organizaciones sociales¹¹. La formulación del proyecto y la elaboración de la documentación técnica estaban a cargo de los Institutos Provinciales de Vivienda, los Municipios y/o de las organizaciones sociales.

En cuanto a los recursos, recibían un monto de contratación \$63.000 pesos en la primera etapa y 72.000 en la segunda, y un subsidio no reintegrable de \$5.250 para la compra de equipos, herramientas y libros contables. El programa aspiraba a que, como resultado del proceso de constitución de la cooperativa, dejaran de percibir el subsidio de Jefes y Jefas de Hogar y que las cooperativas se integraran al mercado formal.

Rodríguez (2012) señala entre las principales limitaciones para el desarrollo del programa la falta de “apoyatura técnica integral para el desarrollo del proceso” -capacitación y formación, asistencia interdisciplinaria- ni la provisión de financiamiento para el suelo, por lo que la localización quedó a merced de las políticas urbanas de cada municipio o del suelo disponible en manos de las organizaciones sociales. Como señala Marichelar (2015), el costo por unidad de vivienda siempre quedó fijado por debajo de los montos asignados para el PFCV.

El sujeto privilegiado del “Techo y Trabajo” fueron las cooperativas. Sin embargo ellas fueron concebidas como un medio para la reinserción laboral de personas desocupadas y beneficiarias de subsidios, más que como un colectivo capaz de profundizar el desarrollo de la organización social. Rodríguez et al (2007) identifican una tensión fundada en dos orientaciones contrapuestas: la voluntad de incorporar personas al circuito formal en el marco de una actividad laboral y, por otro lado, la consolidación de cooperativas como unidades productivas sostenidas en una serie de acciones que la potencien. Cabe señalar que una tensión similar identifica Aricidiácono al momento de analizar el “Argentina Trabaja”.

Entre los elementos débiles que impidieron consolidar a las cooperativas de trabajo como una opción masivamente sustentable se mencionan la imposibilidad de garantizar una cobertura mínima de asistencia técnica, la falta de una estrategia de capacitación y la carencia de

¹¹ A modo de contrapunto interesante que matiza esta lectura podemos mencionar el trabajo de Moreno (2012). A partir de un estudio de caso de implementación del Techo y Trabajo en un municipio argumenta la existencia de una “variedad de situaciones en el conurbano bonaerense que no remiten sólo a las prácticas del PJ y que es necesario pensar en la coexistencia de numerosas redes sociales, políticas y de gestión, muchas de ellas imbricadas.” (42)

financiamiento a largo plazo. Más importante aún, habría que mencionar que la constitución de las cooperativas, conformadas por desocupados o mano de obra que no contaban necesariamente con experiencia y formación en el rubro de la construcción demandaba tiempos y recursos que no fueron necesariamente contemplados por los programas. Finalmente, en tanto el programa tendió a equiparar la cooperativa de trabajo a la de las empresas constructoras tradicionales (tipo FONAVI), esto es, sustentado en una visión tradicional del proceso de producción del hábitat, se desvinculó territorialmente a los integrantes de las cooperativas del lugar en el que realizan su trabajo (Di Virgilio, 2012)

Entre 2003 y 2008, en el marco del “Techo y Trabajo” se constituyeron alrededor de 31.000 puestos de trabajo. De los 19 municipios que intervinieron, sólo 5 tuvieron participación constante (Florencia Varela, La Matanza, Moreno y Quilmes del Gran Buenos Aires). El momento de mayor desarrollo fue en 2004-2005 períodos que condensa el 56% del total de las obras desarrolladas bajo el programa.

El componente trabajo del PFEH suscitó en los investigadores una serie de interrogantes referidos al enfoque: ¿buscaba, efectivamente, promover un proceso de formación de pequeñas cooperativas? ¿Se instrumentaron los recursos necesarios (asistencia técnica, subsidios, capacitación) para desarrollarlo? ¿Cuál era el rol de los municipios y de las organizaciones sociales? ¿Qué tipo de puestos de trabajo se generaron?

El análisis de Rodríguez et (2007) al sintetiza buena parte de la crítica que organizaciones participantes como unidades ejecutoras formularon al plan: problemas asociados a la conformación compulsiva de las cooperativas y escasa articulación con experiencias con capacidades preexistentes; la excesiva rigidez del programa que dificultaba la adaptación a realidades locales disímiles. El carácter insuficiente de la asistencia técnica, en términos financieros y cualitativos. Finalmente se esperaba que las cooperativas logran insertarse exitosamente en el mercado formal y dejaran de percibir el ingreso del JJHH, un proceso que no se realizó mecánicamente ni con un resultado definido.

En relación al componente vivienda, se remarca el ya mencionado problema del acceso al suelo urbano, con lo cual no hay mayores precisiones respecto del tipo de integración urbana que propone. Salvo contadas excepciones, los municipios adolecieron de políticas activas para la creación de suelo urbano para las clases populares (vía regulación, compra, o creación de bancos de tierras e inmuebles). Por otro lado, los recursos para el financiamiento de la

vivienda se encontraban por debajo del aporte en otros programas y fijando estándares de calidad inferiores. En términos del involucramiento de los beneficiarios de las viviendas, no estaba estipulado ningún tipo de mecanismo de participación de los beneficiarios. Tampoco se formularon criterios específicos sobre la adjudicación de las viviendas, más allá de la prioridad de los miembros de las cooperativas para ser adjudicatarios.

A modo de cierre

El objetivo del trabajo fue revisar los principales lineamientos de la política social habitacional durante el kirchnerismo con el propósito de identificar el lugar de la intersectorialidad y de las mediaciones organizativas dentro de las políticas sectoriales. La presentación de una breve periodización y sus hitos permitió reconstruir la matriz central-sectorial que se reactualizó durante el período 2003-2015. La revisión de los cambios introducidos en la década de los noventa también nos permitió rastrear rupturas y continuidades, especialmente en relación a la introducción de nuevas concepciones integrales de la vivienda –más allá de su concepción como objeto físico acabado- así como su progresiva asistencialización, y una modalidad de intervención vía programas y criterios de focalización. Un elemento de continuidad fue la tendencia a la focalización de los programas, especialmente en los subprogramas dirigidos a situaciones específicas como desocupados, organizaciones cooperativas, emergencia social, poblaciones rurales, hogares en villas y asentamientos precarios, etc.

La incorporación de mecanismos participativos impulsada por organismos internacionales durante la década del noventa, cuya principal exponente fue el PROMEBA, continuaron durante la posconvertibilidad. Sin embargo otras lógicas de participación fueron desarrolladas, ligadas a la promoción del empleo cooperativo en el marco de políticas intersectoriales y de una concepción trabajocéntrica de la política social. El lugar de las organizaciones territoriales en el programa Techo y Trabajo dan cuenta de este imperativo que ordenó una parte -pequeña en términos presupuestarios pero cualitativamente relevante - de la política habitacional del período en cuestión. Aquí la participación estuvo asociada sobre todo el componente laboral y sólo parcialmente involucró a los beneficiarios de las viviendas, del modo en que sí lo promovió el PROMEBA.

Bibliografía

- AVE-CEVE (2011) *Estudio de Políticas Inclusivas de Hábitat y Trabajo en el marco del Desarrollo Local*. Córdoba, Argentina, Ediciones Habitando. Recuperado de http://www.ave.org.ar/documentos/estudio_de_politicas.pdf
- Acuña, C; Kessler, G; Repetto, F (2002) Evolución de la política social argentina en la década de los noventa: cambios en su lógica, intencionalidad y en el proceso de hacer la política social. Buenos Aires, Claspó. Recuperado de <http://www1.lanic.utexas.edu/project/etext/llilas/claspó/overviews/argsocpol90s.pdf>
- Aguilar, P. (2014) *El hogar como problema y como solución. Una mirada genealógica de la domesticidad a través de las políticas sociales. Argentina 1890-1940*. Buenos Aires, Ediciones del CCC.
- Arcidiácono, P. (2011) "El protagonismo de la sociedad civil en las políticas públicas: entre el "deber ser" de la participación y la necesidad política". En *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 51. (Oct. 2011). Caracas.
- Arcidiácono, P. y Zibecchi, C. (2017) *La trama de las políticas sociales*. Buenos Aires, Editorial Biblos.
- Arcidiácono, Pilar; Kalpschtrej, Karina y Bermúdez, Ángeles (2014): "El Programa Argentina Trabaja ¿Transferencias de ingresos, cooperativismo o trabajo asalariado?". Trabajo y Sociedad- Sociología del trabajo – Estudios culturales – Narrativas sociológicas y literarias NB - Núcleo Básico de Revistas Científicas Argentinas (Caicyt-Conicet) N° 22, Verano 2014. Unse-Indes, Santiago del Estero.
- Ballent, A., Liernur, J.F. (2014) *La casa y la multitud: vivienda, política y cultura en la Argentina moderna*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Barreto, M.A. (2011) Cambios y continuidades en la política de vivienda argentina (2003-2007) En *CUADERNOS DE VIVIENDA Y URBANISMO*. ISSN 2027-2103. Vol. 5, No. 9, enero-junio: 12-30. Recuperado de http://www.javeriana.edu.co/viviendayurbanismo/pdfs/CVU_V5_N9-01.pdf
- Chiara, M. y Di Virgilio, M. (2009a) *Conceptualizando la gestión social*. En Chiara M. y Di Virgilio (org.) *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas*. Buenos Aires, UNGS-Prometeo Ediciones.
- Chiara, M. y Di Virgilio, M. (2009b) *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas*. Buenos Aires, UNGS-Prometeo Ediciones.
- Cravino M.C., Fernández Wagner, R., Varela, O. (2002) Notas sobre la política habitacional en el AMBA en los años '90. Instituto del Conurbano, Los Polvorines: UNGS.
- Danani, C. (2009) La gestión de la política social: un intento de aportar a su problematización. En *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas*. Buenos Aires, UNGS-Prometeo Ediciones.
- De Sena, Angélica (2011) "Argentina, ¿trabaja? Algunas reflexiones y miradas del Plan Ingreso Social con Trabajo." En *Polis, Revista Latinoamericana*. N° 30
- Di Virgilio, 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 vol.6 no.1 Ciudad Autónoma de Buenos Aires ene. /jun* Recuperado de http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1853-19702012000100001#r3
- Esping Andersen, G. (1993), *Los tres mundos del Estado del Bienestar*, Edicions Alfons el Magnanim, Valencia
- Falappa, F. y Andrenacci, L. (2009) *La política social de la Argentina democrática (1983-2008)*, Buenos Aires: UNGS-Biblioteca Nacional.
- Fernández Wagner, R. (2004a) De la focalización a la intervención sistémica. Los límites de las "políticas de reducción de la pobreza centradas en el hábitat" en América Latina. En *Pobreza urbana & desarrollo*, Año 10, n° 24. Recuperado de https://cursoinvi2011.files.wordpress.com/2011/04/fernandez_focalizacion.pdf
- Fernández Wagner, R. (2004b) La complejidad ausente en los programas de intervención socioespacial inscriptos en el paradigma de la reducción de la pobreza. El caso del PROMEBA en el Gran Buenos Aires. En *II Congreso Nacional de Políticas Sociales, Mendoza*. Recuperado de <http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/wagner.PDF>

- Fernández Wagner, R. (2007) La perspectiva de derechos en las políticas sociales y habitacionales en América Latina. En *XII Encuentro de la red ULCAV y V Jornada internacional de vivienda social "El Derecho a la Ciudad y a la Vivienda: Propuestas y Desafíos en la Realidad Actual"* Octubre 10 al 13 de 2007, Valparaíso, Chile. Recuperado de http://www.infohabitat.com.ar/web/img_d/est_31072009223519_n31072009223137.pdf
- Hopp, M. (2011) Relación Estado-sociedad civil en las políticas de desarrollo socio-productivo en Argentina contemporánea. En *Revista katálysis vol.14 no.1 Florianópolis Jan./June 2011* Recuperado de <http://www.scielo.br/pdf/rk/v14n1/v14n1a02.pdf>
- Hopp, M. (2014) Identidades laborales de destinatarios del Programa Ingreso Social con Trabajo "Argentina Trabaja" En *Trabajo y Sociedad, n° 24*.
- Lentini, M. (2008) Transformaciones de la cuestión social habitacional: principales enfoques y perspectivas. El caso de Argentina en el contexto latinoamericano. *Economía, Sociedad y Territorio, vol. VIII, núm. 27, 2008, 661-692*. Recuperado de <http://www.scielo.org.mx/pdf/est/v8n27/v8n27a5.pdf>
- Marichelar, G. (2015) Políticas habitacionales y políticas urbanas, una relación conflictiva. En *Seminario Internacional de Investigación en Urbanismo. "VII Seminario Internacional de Investigación en Urbanismo, Barcelona-Montevideo, junio 2015". Barcelona: DUOT* Recuperado de http://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2117/81107/80MVD_MarichelarGabriela.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Masseti, A. (2011) Las tres transformaciones de la política pública asistencial y su relación con las organizaciones sociopolíticas (2003-2009). En *Entramados y perspectivas Vol.1 n° 1*.
- Merklen, D. (1997) Un pobre es un pobre. La sociabilidad en el barrio; entre las condiciones y las prácticas, en *Revista Sociedad, n° 11, pp. 21-64*.
- Moreno, V. (2012). "La construcción del techo, el trabajo por facciones políticas. Entramados relacionales en la implementación del programa de Emergencia Habitacional". En: Cravino, M. C. (Ed.) *Construyendo barrios. Transformaciones territoriales a partir de los Programas Federales de Vivienda en el Área Metropolitana de Buenos Aires (2004-2009)*. Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines (Buenos Aires).
- Oszlak, O. (1991) Merecer la ciudad: los pobres y el derecho al espacio urbano. Buenos Aires, CEDES.
- Rodríguez, M. C. (2012) La ecuación vivienda-trabajo en las políticas argentinas del nuevo milenio. En: *Políticas de empleo y vivienda en Sudamérica*. Quito: CLACSO; Instituto de la Ciudad; FLACSO Ecuador. Recuperado de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20120413012506/gthi1-5.pdf>
- Rodríguez, M. C., Di Virgilio, M., Preocupez, V., Vio, M., Ostuni, F., Mendoza, M., Morales, M. (2007) Producción social del hábitat y políticas en el Área Metropolitana de Buenos Aires: historia con desencuentros (Documento de Trabajo N° 49). Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani. Recuperado de <http://webiigg.sociales.uba.ar/iigg/textos/documentos/dt49.pdf>
- Rodulfo, B., Boselli, T. (2015) Política habitacional en Argentina y desigualdades territoriales. En *Vivienda & Ciudad, Vol 2: 30-41, diciembre*. Recuperado de <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/ReViyCi/article/download/13173/13370>
- Roitter, Mario (2004): "El tercer sector como representación topográfica de sociedad civil", en Mato, D (coord.): *Políticas de Ciudadanía y Sociedad Civil en tiempos de globalización*, Caracas, FaCES- Universidad Central de Venezuela. Recuperado de <http://grupal.reletran.org/wp-content/uploads/2013/12/Roitter.pdf>
- Soldano, D., Andrenacci, L (2005) Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino. En: *Andrenacci, Luciano (compilador): Problemas de política social en la Argentina contemporánea*. UNGS/Prometeo
- Svampa, M. (2005) *La sociedad excluyente: la Argentina bajo el signo del neoliberalismo*. Buenos Aires, Taurus.
- Thompson, A. (1994) El "tercer sector" en la historia argentina. CEDES, Buenos Aires, Argentina. Recuperado de <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/argentina/cedes/thom2.rtf>

Cómo citar

Nardin, Santiago (2020) Intersectorialidad y relaciones Estado-sociedad civil en la política social habitacional bajo los gobiernos kirchneristas. *Cardinalis*, 8 (14), 137-185. Recuperado a partir de <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/cardi/issue/view/2153>

