

Notas introductorias sobre políticas públicas, dificultades de acceso al suelo, y la conformación de asentamientos populares en Patagonia

Introductory notes on public policies, difficulties of access to land, and the formation of popular settlements in Patagonia

Santiago Bachiller¹, Pablo Marigo²
santiago.bachiller@gmail.com, pablomarigo@gmail.com

¹Unidad Académica Caleta Olivia, Universidad Nacional Patagonia Austral – Ruta Nacional N° 3, acceso norte s/n, Caleta Olivia, Santa Cruz

²Universidad Nacional de Río Negro, Mitre 265, 4° "A" CP 8400, San Carlos de Bariloche

Recibido: 29/10/2021. Aceptado: 10/05/2022

RESUMEN

El presente texto da inicio a un dossier centrado en el análisis de las principales políticas de suelo y de vivienda llevadas adelante en Cipolletti, San Carlos de Bariloche (provincia de Río Negro) y Comodoro Rivadavia (provincia de Chubut) durante la etapa caracterizada como “postconvertibilidad” (2003-2015); en concreto, nos interesa examinar las intervenciones estatales ligadas con las tomas de tierras y la conformación de asentamientos populares. En tal sentido, la introducción del dossier ha sido organizada en base a los siguientes títulos. En “Urbanización popular y asentamientos informales en América Latina”, indagamos el peso que la ciudad informal en general, y las tomas de tierras en particular, han tenido en la historia urbana de nuestro continente. En el segundo título, denominado “Precisiones conceptuales sobre las políticas urbanas”, explicitamos la perspectiva teórica que adoptamos para examinar las políticas públicas urbanas. El tercer apartado gira en torno a ciertas tendencias históricas en materia de política habitacional en nuestro país; el mismo nos permite dar paso a una nueva sección, centrada en las dificultades de acceso al suelo durante la etapa que privilegiamos en nuestro análisis (la cual denominamos como postconvertibilidad). El último apartado explicita la metodología y fuentes de investigación priorizadas a lo largo del estudio.

Palabras claves: Urbanización popular; políticas urbanas; dificultades de acceso al suelo; postconvertibilidad; metodología de investigación.

ABSTRACT

This text begins a dossier focused on the analysis of the main land and housing policies carried out in Cipolletti, San Carlos de Bariloche (Río Negro) and Comodoro Rivadavia (Chubut) during the stage characterized as “post-convertibility” (2003-2015); we are interested in examining state interventions linked to land occupation and the formation of popular settlements. In this sense, the introduction of the dossier has been organized based on the following titles. In “Popular urbanization and informal settlements in Latin America”, we investigate the importance that the informal city in general, and land occupations in particular, have had in the urban history of our continent. In the second title, called “Conceptual Precisions on Urban Policies”, we make explicit the theoretical perspective that we adopt to examine urban public policies. The third section revolves around certain historical trends in housing policy in



our country; it allows us to give way to a new section, focused on the difficulties of access to land during the stage that we privileged in our analysis (which we call post-convertibility). The last section makes explicit the methodology and research sources prioritized throughout the study.

Keywords: Popular urbanization; urban policies; difficulties of access to the ground; postconvertibility; research methodology

INTRODUCCION

El presente dossier forma parte de un proyecto de investigación¹ que giró en torno a las dificultades de acceso al suelo que padecen los sectores populares en distintas ciudades patagónicas. En concreto, nos focalizamos en los procesos de tomas de tierras y la conformación de asentamientos informales en Cipolletti, San Carlos de Bariloche (provincia de Río Negro) y Comodoro Rivadavia (provincia de Chubut) durante la etapa caracterizada como “postconvertibilidad” (2003-2015), período que coincide con las gobernaciones nacionales kirchneristas).

El acceso a la tierra constituye uno de los principales problemas sociales contemporáneos, afectando con particular virulencia a los sectores populares. Por otra parte, autores claves en la literatura sociológica sobre las tomas de tierras plantean que existen tres grandes lógicas de coordinación social del acceso al suelo urbano: si el Estado y el mercado representan las formas convencionales, la denominada “lógica de la necesidad” (Abramo, 2009; Pirez, 2013) se abre camino como tercera posibilidad.

Entendemos a las crecientes dificultades en el acceso al suelo como parte de las contradicciones y conflictos urbanos que hacen a la producción del hábitat, vinculados con los procesos de apropiación de renta urbana (Topalov, 1979), y como manifestación de las condiciones en las que se reproduce la ciudad capitalista en su etapa neoliberal (Harvey, 1979; De Mattos, 2010). Si bien la restricción para acceder al suelo y la vivienda, entendida como conjunto de servicios habitacionales (Yujnovsky, 1984), no es exclusiva de América Latina, el carácter dependiente y periférico de las formaciones sociales de esta región ha provocado fenómenos característicos sobre el proceso de urbanización, agravando dicha problemática (Jaramillo, 2008). Como respuesta a esta dinámica mercantil, la urbanización popular (Duhau, 1998), asociada con la lógica de la necesidad o la autoproducción del hábitat (Herzer y Pirez, 1993; Abramo, 2008), se ha convertido en un componente estructural de las ciudades latinoamericanas y en el principal mecanismo de acceso a la ciudad de los sectores populares. En nuestro continente, la toma de tierras no ha sido una excepción sino una norma, hasta tal punto que las mismas fueron caracterizadas como “la forma latinoamericana de producir espacio urbano” (Fernández, 2008).

Ahora bien, estas prácticas sociales que hacen a la producción y reproducción de las condiciones necesarias para habitar en la ciudad (la lógica mercantil y de autoproducción), tienen lugar a partir de su articulación con la lógica política del Estado, quien a través de las políticas urbanas genera las condiciones para el desenvolvimiento de los actores que hacen a la producción social del espacio (Lefebvre, 2013). Para comprender las dificultades de acceso al

¹ Proyecto de Investigación Científico y Tecnológico (PICT N° 2015-1293, Tipo D): “Procesos de conformación del hábitat popular a partir de las tomas de tierras y la autopromoción de la vivienda en Patagonia”, financiado por la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica y dirigido por el Dr. Santiago Bachiller.

suelo urbano, en nuestro estudio nos dedicamos a examinar cómo se combinan las tres modalidades de coordinación social del acceso al suelo urbanos; en este dossier, desarrollaremos una de tales dimensiones: las políticas públicas de acceso al suelo y la vivienda. Es decir, el objetivo del dossier consiste en analizar el rol del Estado en los procesos de conformación del hábitat popular. Para ello realizaremos una revisión de las principales políticas de suelo y de vivienda llevadas adelante en las tres localidades patagónicas estudiadas.

En el proyecto de investigación, hemos caracterizado el funcionamiento del mercado del suelo en cada una de las localidades, enfatizando en la participación que el mismo ha tenido tanto en el proceso de configuración urbana de cada ciudad como en las posibilidades diferenciales de acceso al suelo urbano en el periodo de pos convertibilidad. De modo sintético podemos destacar que la mercantilización del suelo y la vivienda, exacerbada por el *boom* inmobiliario de la posconvertibilidad, profundizaron las desigualdades urbanas, tornando a la vivienda una mercancía inaccesible para segmentos cada vez más amplios de la población (Bachiller, Chanampa Freddo, Usach, 2020). Frente a este escenario, aquí nos interesa indagar en qué medida el Estado, a través de las políticas públicas, modifica o no estas condiciones de acumulación desigual sobre las que se configuran las relaciones sociales entre los actores que participan de la producción de la ciudad (Topalov, 1984; Cuenya, 1992). En el caso de las ciudades patagónicas, esto a su vez se vincula con la incidencia de las políticas públicas en el desarrollo de modelos de acumulación mono productivos, como lo son el turismo en Bariloche y la explotación extractiva de recursos naturales en Comodoro Rivadavia y Cipoletti. A partir de ello, y partiendo del mercado como el principal mecanismo a través del cual se estructuran los usos y precios de suelo en las ciudades (Abramo, 2012), ponemos en tensión la capacidad que tiene el Estado, a través de las políticas urbanas, para operar como agente transformador del territorio, incidir en el funcionamiento del mercado de tierras y garantizar el acceso al hábitat para los sectores populares.

Urbanización popular y asentamientos informales en América Latina

Investigadores como Pérez (2013) o Jaramillo (2009) han caracterizado a los procesos de urbanización en América Latina en función de la inserción tardía y subordinada de la región en las redes del capitalismo global (dicha afirmación es aún más relevante para el caso patagónico, cuya incorporación al territorio nacional fue más reciente respecto de otras zonas del país). La inserción tardía y subordinada tiene consecuencias en nuestro presente: en primer lugar, un alto porcentaje de la población padece de desempleo estructural y/o se ve forzada a subsistir mediante trabajos precarios y/o informales, factores que contribuyen a mantener bajos los salarios de quienes lograron ingresar “exitosamente” en el mercado formal de empleo; en segunda instancia, la ausencia de correlación entre los indicadores de urbanización e industrialización, así como la no correspondencia entre el incremento demográfico y el crecimiento del empleo urbano. En nuestro continente, las infraestructuras y los servicios urbanos operan desde la lógica mercantil clásica del capitalismo, mientras que los Estados no han desarrollado suficientes políticas redistributivas de desmercantilización de la vivienda y del suelo; consecuentemente, una amplia franja de la población no logra acceder a tales bienes indispensables para la vida, pues carece de recursos monetarios suficientes (así como del necesario apoyo estatal). La insolvencia generalizada nos lleva a afirmar que, en lo que refiere a los procesos de construcción de nuestras ciudades, a las relaciones de explotación clásicas capitalistas (ligadas con el eje capital/trabajo) se añaden las dinámicas de expoliación urbana (Kowarick, 2009).

Entendemos al acceso al suelo urbano no sólo como la posesión de un terreno, sino como la solución del problema habitacional, ya que se trata del derecho humano de poder tener un hábitat digno (Di Virgilio y Rodríguez, 2013). En tal sentido, la urbanización popular es el resultado de la vulneración del “derecho a la ciudad” (Lefevbre, 2013) que padecen millones de personas. En una relación tensa con los procesos de urbanización organizados con predominio de la lógica capitalista de ganancia y de la lógica política del Estado, la “urbanización popular” engloba una enorme diversidad de modalidades informales de acceso y construcción del hábitat popular: tomas de edificios y fábricas abandonadas, conformación de barrios populares que recibieron distintas denominaciones (villas, asentamientos, etc.), personas en situación de calle, etc. Según algunos autores, la ciudad “informal” involucra a casi la mitad de la superficie y de la población de las metrópolis Latinoamericanas (Duhau en Nardin, 2021). A su vez, la informalidad, ya sea laboral o en lo que respecta a la vivienda, debe interpretarse como una estrategia de autosuministro para reducir el peso monetario del consumo².

En este estudio, la ciudad informal que nos interesa abordar es aquella que surgió mediante ocupaciones o tomas de tierras. En 2014, la ONU calculaba que, en nuestro continente, 113,4 millones de personas habitaban en asentamientos informales, lo cual corresponde a uno de cada cuatro habitantes de áreas urbanas (Vazquez, 2020). Siguiendo a Barreto (2018, p.353), constatamos que “los asentamientos precarios urbanos de América Latina tienen como rasgo común haber surgido de la ocupación informal individual o colectiva de suelos en muchos casos no aptos para urbanizar, la autoconstrucción o autosuministro de viviendas precarias de subsistencia y haber conformado barrios carentes de servicios básicos y fuera de las normas urbanísticas. Constituyen la principal vía por la que los hogares pobres han resuelto de forma inadecuada sus necesidades habitacionales en las ciudades de la región, ya sea por incapacidad de compra o alquiler en el mercado de una vivienda adecuada en la ciudad formal o por no haber recibido ayuda estatal para acceder a ella”.

La bibliografía especializada suele diferenciar los asentamientos que son fruto de ocupaciones directas de aquellos que surgieron mediante loteos irregulares (mercado informal a veces conocido como “loteo pirata”). En todo caso, uno y otro suelen expandirse en áreas periféricas que poseen tierra disponible a bajos precios (ya sea por la falta de infraestructuras básicas, por su degradación ambiental, etc.); ambos constituyen “urbanizaciones precarias”, carentes de infraestructuras y servicios (por lo menos en sus orígenes); las dos modalidades, a diferencia de la ciudad “formal”, implican la ocupación de tierra “no urbanizada”. En definitiva, el elemento distintivo de todo asentamiento es la ocupación de tierras (más allá de quien la protagonice), lo cual confirma el desarrollo de una “urbanización inversa” (Pírez, 2018) como característica de nuestro continente: primero se produce la vivienda y recién luego, con el paso del tiempo y en función de las disputas entre los residentes y el Estado, se construyen los servicios y la infraestructura que permiten la vida social aglomerada (Nardin, 2021). El concepto de “urbanización inversa” nos recuerda que, como resultado de la insolvencia masiva, la población llega a un sitio antes que estén garantizadas las condiciones de reproducción.

La bibliografía sobre la relación entre el Estado y las tomas de tierras es extensa, desborda las posibilidades de esta introducción. Aquí nos limitamos a recordar que las percepciones sobre

² Como sostiene Nardin (2021) los procesos de urbanización popular tienen una significación desmercantilizadora de los bienes urbanos, permitiendo su acceso sin la necesidad de contar con los recursos monetarios que exige el mercado formal. No obstante, al insumir los recursos de las familias necesitadas (principalmente su fuerza de trabajo), también conllevan la consolidación de las desigualdades.

las tomas (los procesos) y los asentamientos (los espacios resultantes), en gran medida están moldeadas por el punto de vista jurídico. El Estado ha sido el principal promotor de un enfoque legalista cuya primera definición de los asentamientos es que los mismos violan uno de los principios sacralizados en nuestras sociedades (capitalistas): la propiedad privada³. Para ser más precisos, y tal como sostiene Nardin (2021), los asentamientos condensan múltiples “ilegalidades”/“irregularidades” ligadas con cuestiones de tenencia (derechos de ocupación legal, registro de títulos, etc.); cumplimiento de normas y regulaciones urbanas (tamaños de lotes, tolerancia para espacios públicos, disposición de calles, etc.); cantidad y calidad de servicios suministrados; tipo de área donde se produce el asentamiento (con riesgos ecológicos, laderas, zonas industriales abandonadas y/o contaminadas, etc.). De hecho, el proceso de ocupación en sí mismo suele ser diametralmente opuesto al de la urbanización formal, factor que favorece las representaciones sociales estigmatizantes tantas veces presentes en las políticas públicas. Es por tales motivos que los asentamientos fueron definidos como fragmentos de ciudad sin estatus de ciudad (Cravino, 2009). Tal carencia de estatus implica una forma específica de acceso a la ciudad marcada por la falta (o la atenuación) de derechos de ciudadanía. Al priorizar los criterios jurídicos, el Estado (y los medios de comunicación) descalifican a los residentes de los asentamientos como “intrusos” que transgreden las leyes y la moralidad; entonces, surgen categorías peyorativas como las de “ocupantes” o “usurpadores”, que dejan un estrecho margen de negociación y réplica a quienes viven en dichos sitios socialmente desacreditados (Bachiller, Baeza, Vazquez, Freddo, Chanampa y Usach, 2015).

Precisiones conceptuales sobre las políticas urbanas

Para abordar la relación entre Estado, políticas públicas y urbanización, partimos de una lectura dinámica acerca de la articulación de las relaciones sociales en el ámbito estatal. Para ello, entendemos al Estado como garante no neutral de ciertas relaciones sociales -conflictivas y contradictorias-, que son un componente estructural del modo de producción capitalista y que se vincula con los requerimientos necesarios para la reproducción del capital (Oszlak y O'Donnell, 2011; Thwaites Rey, 2010). Las múltiples formas en que se materializa esta relación social en sus aparatos e instituciones, están constitutivamente atravesadas por las luchas sociales, por lo que el Estado no es una entidad monolítica ni un mero instrumento de dominación que actúa en un solo sentido, sino que involucra una variedad de decisiones contradictorias, que son la objetivación de los conflictos y las luchas que se dan en la estructura social (O'Donnell, 1984).

El concepto de reproducción capitalista al que aludimos no se circunscribe a la dimensión económica, sino que se extiende a la reproducción de las relaciones sociales en su conjunto. En este sentido, a la hora de problematizar la racionalidad -acotada- de la acción estatal, la misma gira en torno a este proceso de adecuación complejo y contradictorio sobre los requerimientos del capital, que a su vez se encuentran mediados por las estrategias de los actores que se organizan de acuerdo a las cuestiones socialmente problematizadas. La política pública puede abordarse entonces como un proceso de ensayo y error (Álvarez y Bonnet, 2018) entre los

³ Di Virgilio (2015) coincide con este diagnóstico, señalando que en Argentina se ha tendido a considerar a la informalidad (en muchos casos tomada como sinónimo de ilegalidad) en cuanto a la tenencia y las normas constructivas como criterios para determinar la condición de un asentamiento. En tal sentido, entiende que la informalidad se origina cuando la situación de tenencia o urbanística no se ajusta a la normativa que regula las relaciones de acceso y ocupación de la tierra y de la vivienda. La informalidad remite “al orden jurídico que regula las relaciones sociales y que se expresa territorialmente en los patrones de localización residencial y en la situación habitacional predominantes entre diferentes sectores sociales” (Di Virgilio, 2015, p.657).

requerimientos del capital y la acción pública impulsada por el Estado, que se va redefiniendo en función de cómo se internalizan los problemas sociales y cómo se expresa en su interior la correlación de fuerzas entre distintos grupos sociales (Del Río, Vertiz y Ursino, 2014).

Por su parte entendemos a las políticas urbanas como el conjunto de acciones -prácticas y discursivas- que, por acción u omisión, operan sobre una cuestión socialmente problematizada referente a la producción, uso y apropiación del espacio urbano y que inciden en la estructura y el funcionamiento de las ciudades (Oszlak, 1981; Pradilla Cobos, 2009; Del Río et al., 2014). Dentro de este conjunto podemos distinguir a las políticas de suelo (orientadas a ordenar el mercado del suelo y a los lineamientos urbanísticos) y a las políticas habitacionales o de vivienda, enfocadas en la atención de los servicios habitacionales.

El carácter territorial de la acción pública (Catenazzi y Da Representação, 2004) y sus efectos sobre la propia estructura social, obligan a prestar atención a la configuración de relaciones sociales que generan. El Estado, a través de las políticas urbanas, tiene un rol central en la estructuración urbana, incidiendo en la dinámica y en la localización del hábitat popular (Di Virgilio, 2011), a la vez que opera como facilitador de procesos de acumulación de capital y especulación inmobiliaria. Estas intervenciones estatales, desigualmente distribuidas en el territorio, generan posibilidades diferenciales en la apropiación del espacio urbano (Gorelik, 2004) y contribuyen a redefinir estructuras de oportunidades para el acceso a recursos, bienes y servicios urbanos en la vida de las comunidades (Di Virgilio, 2007).

Samuel Jaramillo (2009) identifica cuatro líneas de actuación estatal sobre el suelo: a) la vía fiscal, que refiere a la imposición de tributos sobre la propiedad territorial urbana u otros hechos imponibles, que pueden perseguir objetivos y responder a estrategias muy diferentes del Estado; b) la vía reglamentaria, referente a la normativa y la planificación urbana en tanto función central del Estado en materia de espacio urbano; c) el Estado como proveedor de infraestructura y obra pública, en tanto acciones colectivas que valorizan terrenos particulares, incidiendo en el precio de la tierra y generando una sobreganancia (renta) al propietario; d) el Estado como agente inmobiliario, el cual opera como propietario de suelo y como agente productor de espacio construido; aquí se incluyen gran parte de las políticas orientadas a la construcción de viviendas nuevas, como así también desarrollos urbanísticos vinculados a diversos arreglos institucionales con agentes privados.

En función de los objetivos del proyecto y teniendo en cuenta las limitaciones de fuentes disponibles, nos enfocamos fundamentalmente en dos de estos cuatro ejes señalados: el estudio de las políticas habitacionales y de la normativa urbana, en clave de indagación sobre su capacidad para morigerar o acentuar el carácter restrictivo de la urbanización mercantil y posibilitar el acceso al hábitat para los sectores populares. También hemos indagado ciertos aspectos del Estado en tanto agente inmobiliario, a partir de la identificación y georeferenciación de los vacíos urbanos en cada una de las localidades, la situación dominial de dichas tierras y la existencia o no de estrategias públicas para movilizar y/o urbanizar esas tierras con fines habitacionales.

La historia de la conflictividad territorial en nuestro país, y particularmente las luchas y resistencias en los territorios patagónicos (donde se articulan reivindicaciones históricas de los pueblos originarios sobre el control y recuperación del territorio), nos lleva a incorporar como eje de análisis de la actuación estatal a la política represiva vinculada con la problemática del acceso al suelo y la vivienda. En este sentido, la explotación capitalista de los recursos naturales y las disputas por el control del suelo y subsuelo, en tanto actividad que tiene una presencia

estructurante en la región patagónica, no puede pensarse por fuera de los procesos de despojo territorial (Landriscini, 2018; Galafassi, 2017; Guevara y Marigo, 2019; Giaretto, 2018).

La faceta represiva es entendida como parte del proceso de ensayo y error, de ajustes y desajustes en relación a las condiciones de reproducción de la acumulación de capital. En primer lugar, debemos advertir que en nuestro país la toma de tierras está tipificada por el Código Penal como delito de Usurpación (artículo 181 con penas que van de los seis meses a los tres años), y al mismo tiempo, en ciertos casos es posible judicializar por la vía civil a través de la figura jurídica del Interdicto de recobrar (artículo 2238 a 2243), por lo tanto el marco normativo en el que se despliegan estos procesos es de carácter represivo en la medida que la judicialización supone la posibilidad del desalojo. En segundo lugar, cada provincia y localidad adopta diferentes modos de intervención en los conflictos por tomas de tierras; sin embargo, en todos los casos, las fuerzas policiales son los primeros agentes estatales con los que suelen encontrarse quienes toman tierras. Finalmente, nos interesa focalizar en la criminalización como modalidad de la política represiva, que implica además de la judicialización, estrategias de estigmatización de las subjetividades subalternas y militarización de los territorios (Korol y Longo, 2009). En este sentido, los conflictos territoriales han sido los más criminalizados durante el periodo 2002-2012; luego de Buenos Aires, las provincias patagónicas son los territorios con mayor porcentaje de criminalización de tales conflictos (Informe sobre Criminalización, 2012).

Políticas habitacionales en Argentina

En nuestro país la evolución del déficit habitacional se ha proyectado sin cambios significativos en los últimos 40 años, excluyendo a más de un tercio de los hogares argentinos de condiciones de habitabilidad apropiadas. Si bien se registran ciertas mejoras intercensales, las cifras del último Censo Nacional de Población y Vivienda (2010), dan cuenta de la persistencia del déficit estructural y de desequilibrios regionales que se mantienen, a pesar del incremento de las soluciones habitacionales en los últimos años (Rodulfo, 2003). Esta persistencia permite inducir que, a pesar de los esfuerzos realizados desde el Estado en conjunto con la sociedad, las políticas habitacionales y los sistemas de provisión habitacional vigentes presentan claras deficiencias en la solución de la problemática, lo que hace necesario una revisión de sus componentes. Así, según datos del RENABAP (2017), en el país al menos 3,8 millones de viviendas padecen de déficit habitacional; el mismo puede descomponerse en un déficit habitacional cuantitativo que abarca a 2,1 millones de viviendas, y otro cualitativo, que afecta a 1,7 millones de unidades habitacionales. A su vez, el RENABAP detectó 4416 asentamientos populares en el territorio nacional.

Si bien las políticas higienistas de principios de siglo XX constituyeron un primer antecedente en la materia, la decisiva intervención del Estado sobre la problemática habitacional puede situarse a mediados del siglo XX, vinculada a la institucionalización del Estado de Bienestar y al papel que este tipo de intervenciones públicas podía jugar en términos de integración social y activación económica. A partir de allí es posible identificar distintas etapas sobre los ciclos de políticas de hábitat en nuestro país, las cuales se asocian al paradigma de desarrollo dominante y al modo de estructuración del Estado vigente en cada momento. Estos lineamientos a su vez tienen implicancias en relación a la forma de abordar e intervenir el problema, así como en los roles asumidos por los diversos actores que participan en los procesos de producción y provisión de los servicios habitacionales (Cuenya, 2003; Ramírez, 2002; Varela y Wagner, 2012).

El recuento histórico de la actuación estatal sobre la cuestión habitacional nos permite afirmar que las intervenciones se han enfocado en dos de sus manifestaciones más visibles: desde un enfoque viviendista, el Estado se ha concentrado en la resolución del déficit cuantitativo mediante la producción de vivienda nueva a través de la modalidad “llave en mano” (Pelli, 2010; Zapata 2017). Por otro lado, como respuesta a la masificación de asentamientos populares, se han implementado diversas acciones orientadas a su regularización, con especial énfasis en su saneamiento dominial, pero con un progresivo avance hacia una intervención en clave de integración socio urbana. (Clichevsky, 2009; Di Virigilio, Arqueros y Guevara, 2011).

Reconociendo las particularidades de cada momento histórico, es posible identificar ciertas características que se han mantenido hasta la actualidad y que permiten ubicar al modelo de intervención del Estado a partir de lo que Ramírez (2002) denomina paradigma tradicional de las políticas habitacionales. En este sentido, si bien se ha desarrollado un entramado institucional de gestión y actuación pública, con cada vez mayor capacidad de desempeño y alcance en términos geográficos y de soluciones habitacionales -desde la creación del FoNAVi en 1972 hasta los Planes Federales de Vivienda iniciados en el año 2003-, las políticas no se han orientado hacia la intervención del mercado de vivienda ni hacia su progresiva desmercantilización (Fernández Wagner, 2008). De hecho, en lo referente a la provisión de vivienda social, la actuación estatal se ha centrado en la generación de stock de viviendas nuevas ofrecidas por fuera del mercado, sujetas a normas y acciones que condicionan la localización, las tipologías, sus características constructivas y los criterios de adjudicación, sin atender las demandas poblacionales (Rodulfo, 2008).

Este modelo tradicional, motorizado desde una visión económica, se ha enfocado en la generación de empleo, la movilización de sectores productivos y la rentabilidad de las grandes empresas constructoras, poniendo el eje sobre una matriz cuantitativa alejada de las necesidades poblacionales y de los complejos déficits cualitativos urbanos. Como señalan Rodulfo y Boselli (2015), esto se evidencia en la rigidez e inadecuación de la interfaz social y territorial, así como a los escasos avances en la introducción de respuestas innovadoras adecuadas a la dinámica de las demandas sociales. No obstante se debe reconocer una ampliación del repertorio de políticas habitacionales, ejecutando distintos modos de producción de vivienda, con la intervención de diversos actores sociales en el proceso de producción de las soluciones habitacionales, a la vez que se introdujeron variedades de escalas y se realizaron rehabilitaciones y recuperaciones del stock existente, donde la producción social del hábitat se institucionaliza como una vía de actuación frente a la problemática habitacional (Zapata, 2017).

En relación a los asentamientos populares, tras una etapa guiada por la violencia y los desalojos forzados durante la última dictadura cívico-militar-ecclesiástica, las políticas de regularización se han orientado mayormente a afianzar a la población en su lugar de radicación y generar condiciones de habitabilidad. Inicialmente, el impulso de estas políticas se orientó hacia la regularización dominial, por su masividad, bajo costo y por la efectividad en términos políticos. Sin embargo, ha habido una evolución en los componentes de estos programas que, desde la década del 90 hasta la actualidad, se orientaron hacia la regularización urbana y al mejoramiento de barrios. Las iniciativas más recientes han buscado, además de regularizar la tenencia, mejorar progresivamente la calidad de las viviendas, el acceso a los servicios y dotar de equipamiento comunitario a estos barrios. Dichas experiencias han sido patrocinadas por organismos internacionales a nivel regional, y el financiamiento externo ha sido crucial para la materialización de las obras proyectadas. Este interés por parte de los organismos, limitado mayormente a la dimensión física, puede vincularse no solo a combatir la informalidad urbana,

sino a “encauzar” estos territorios y las prácticas de sus habitantes, dentro de la lógica del mercado formal (Guevara, Marigo y Wallace, 2018).

También es posible identificar un conjunto de políticas de maquillaje urbano, que se plantean como catalizadores de procesos de mejora en los barrios precarios a partir de iniciativas muy puntuales, que van desde la instalación de alguna infraestructura determinada, la pintura de las fachadas de las viviendas, o la mejora de la conectividad de los barrios precarios con el resto de la ciudad (Cravino y Palombi, 2015; Guevara et al, 2018). Esta generación, que es una continuación de la regularización urbanística, pone el foco en la dimensión espacial y en la exaltación del diseño y la belleza como valor estético, dejando de lado las necesidades habitacionales más urgentes. Clichevsky (2009) señala una última generación de proyectos integrales, que buscan conjugar la regularización dominial y urbanística con procesos de organización social, fortalecimiento comunitario y desarrollo económico. Estos programas tienen un alcance más restringido por los esfuerzos que conllevan y en la actualidad suelen ser patrocinados por gobiernos nacionales y locales.

El recuento histórico de las distintas intervenciones sobre los barrios populares da cuenta de una evolución desde programas focalizados y sectoriales, hacia una concepción más integral en términos de mejoramiento urbano-ambiental e integración social (Arriagada, 2000), pero que aún resultan insuficientes para resolver la situación habitacional de los barrios populares. La reciente Ley 27.453 de “Regularización Dominial para la Integración Urbana” sancionada en el año 2019, si bien aún no se ha traducido en intervenciones concretas sobre el territorio, constituye una nueva posibilidad de desarrollar una política nacional sobre los barrios populares. A diferencia de las anteriores iniciativas nacionales, como la Ley 24.374 Pierri o el Programa Arraigo, la “Ley de Integración Urbana” incorpora al aspecto dominial como un componente más dentro del horizonte de la integración socio-urbana.

Por otra parte, la importancia asignada al suelo urbano en el proceso de producción y distribución del espacio urbano y como elemento que posibilita el acceso a la ciudad, continúa siendo marginal en el desarrollo de las políticas urbanas. En materia de suelo, la intervención estatal se ha restringido a una función reguladora y normativa (Reese, 2006), orientada a privatizar las externalidades positivas en los propietarios y a cargar las externalidades negativas en el conjunto de la población (Jaramillo, 2008). Esto ha provocado una histórica disociación entre la política habitacional y la urbana, desligando a la vivienda de la estructura urbana que la contiene (Yujnovsky, 1984) y desconociendo los condicionamientos que impone el mercado del suelo en las posibilidades del habitar.

Frente a esto, estudios más recientes (Smolka y Furtado, 2014; Gargantini, Pasquale y Garbellotto, 2014; Baer, 2016; Bagnera, 2016) ponen de relieve la decisión de ciertos municipios de implementar herramientas urbanísticas y políticas de gestión del suelo, con vistas de retomar el rol del Estado en la construcción y planificación de la ciudad. Tales iniciativas incluyen ciertas definiciones jurídicas sobre la función social de la tierra, en las que además de considerar derechos también se establecen deberes a los propietarios del suelo (Medina, 2013). Esto a su vez se asocia con la necesidad de recaudación fiscal, como respuesta a las crecientes responsabilidades asumidas por los municipios en el contexto de la descentralización neoliberal.

La legislación urbana y los instrumentos normativos son herramientas centrales para conducir los procesos de urbanización y desarrollar la capacidad regulatoria de los Estados para implementar políticas de suelo inclusivas (Lanfranchi, Realini y Duarte, 2018). Si bien

Argentina no cuenta con una legislación nacional de hábitat y el más reciente intento por sancionar una Ley Nacional de Planificación y Ordenamiento Territorial en 2016 no ha progresado, en los últimos años se han desarrollado a nivel local planes de ordenamiento territorial y planes urbanos tendientes a demarcar las directrices, no exentas de tensiones, sobre el desarrollo urbano-territorial de las ciudades. En este sentido, la gestión y planificación urbana debe ser entendida a partir de las condicionalidades que imponen las diferentes escalas espaciales y administrativas que hacen a la intervención pública y que tienen efectos performativos sobre la realidad concreta de los territorios. El Estado Nacional no tiene capacidad de dictar normas en materia de ordenamiento territorial, “ya que las provincias no delegaron esta competencia en la Nación. Por ello, a pesar de que los tres niveles de estatalidad tienen competencias específicas, los principales responsables y legisladores del ordenamiento territorial en Argentina son las provincias y los municipios” (Lanfranchi et al, 2018, p.7).

En nuestro caso ponemos el foco en la escala local y a partir de allí reconstruimos la relación con el nivel provincial y nacional, tomando como eje de análisis los planes urbanos, normativas de regulación, códigos urbanísticos e instrumentos operativos de planificación que sean relevantes en cada localidad para comprender la intervención estatal sobre la problemática del hábitat. La normativa y los instrumentos de planificación (Reese, 2006), que regulan y definen los usos y formas de apropiación del suelo, son abordadas en tanto herramientas que intervienen e inciden en la producción del espacio urbano y en las localizaciones residenciales. Contrariamente a lo que se suele afirmar, en el caso de las ciudades que hemos estudiado el problema no se centra en la falta de planificación sino en las sucesivas planificaciones inconexas, que han puesto el eje en la adecuación del espacio urbano a los requerimientos de las actividades económicas, muy distante de las necesidades urbano-habitacionales de la población local.

Se debe tener en cuenta que en nuestra región se ha instituido una legislación elitista y excluyente, orientada hacia la gestión empresarial y mercantilista de la política pública, generando las condiciones para la apropiación privada de plusvalías urbanas (Rolnik, citado por Del Rio, 2018). Esto se pone de manifiesto en la sistemática flexibilización y excepcionalidad sobre las normativas y códigos urbanos, lo cual es puesto en relieve en el análisis de las tres localidades que abordamos. La histórica falta de abordaje de la cuestión de la vivienda, o la no incorporación de usos del suelo residenciales destinados a sectores populares en los códigos urbanos y en los planes estratégicos, contribuyen en la consolidación de reglas y marcos normativos que favorecen la producción mercantil de la ciudad, obligando a los sectores de menores recursos a generar procesos de desmercantilización social (Pirez, 2004) para acceder a la vivienda.

Hábitat y dificultades de acceso al suelo durante la posconvertibilidad

Tras la crisis del 2001 la Argentina experimentó, con la salida de la convertibilidad y la devaluación del peso, un proceso de recuperación económica, impulsado por una serie de políticas macroeconómicas y el mejoramiento en los términos de intercambio, que permitieron incrementar la rentabilidad de los sectores exportadores y algunas ramas de la industria. En este marco se inicia la etapa de la posconvertibilidad, también caracterizada como neodesarrollista, marcada por una intensa fase de reactivación económica y productiva (al menos hasta 2008), lo cual permitió una disminución considerable del desempleo y la pobreza; una reformulación del rol y las responsabilidades estatales y un reacomodamiento del bloque en el poder (Schorr y Wainer, 2015). Esta redefinición del modo de acumulación dio un lugar central a la actividad inmobiliaria y la industria de la construcción, provocando grandes impactos territoriales.

En relación al período de la posconvertibilidad, se registran diversas interpretaciones sobre si durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández se conformó un nuevo modelo de acumulación (Lavopa, 2007) o, por el contrario, si la reactivación económica se asentó sobre la profundización del modo de acumulación de los '90, sin profundizar en transformaciones estructurales. Sin embargo, existe cierto consenso en relación a que el reacomodamiento del papel del Estado ha sido una de las principales rupturas con la etapa neoliberal, otorgándole mayor capacidad de arbitraje entre las distintas fracciones del capital (Schor y Wainer, 2015; Schor y Azpiazu, 2010; Piva 2015).

Dentro de esta redefinición del rol estatal se incluyen cambios en las formas de gestión del territorio, marcados por una clara re-centralización de las políticas habitacionales y un esfuerzo por consolidar a la planificación estratégica como herramienta para pensar y avanzar hacia el desarrollo territorial bajo los lineamientos del flamante Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. La importante inversión en obra pública, motorizada por la dinamización de la economía y la generación de empleo formal, relegó una vez más los objetivos referentes a la planificación local y a la regulación del suelo urbano, provocando “nuevos viejos problemas” habitacionales (Fernández Wagner, 2014).

En lo referente a la problemática de la vivienda, la nueva política habitacional a partir del 2003 implica cierto quiebre con la lógica de las acciones públicas de la década del '90, fundamentalmente por la inversión de recursos, la cantidad de soluciones habitacionales producidas y el desigual impacto territorial a nivel local y regional. Esto a su vez tuvo efecto en las estructuras administrativas y de gestión del Estado, reacciones en el mercado de suelo y trabajo, transformaciones concretas en los territorios y en la vida de los barrios y los vecinos (Rodulfo, 2009). El Programa Federal de Viviendas y el PROMEBA, en sus diferentes etapas, fueron los principales arreglos institucionales en materia de hábitat durante el período 2003-2015

Autores como Barreto (2011), Cravino (2014), Varela y Wagner (2012) y Falú, Marengo, Elorza y Monayar (2015), han analizado, con diferentes anclajes espaciales, las rupturas y continuidades de esta Política Federal de Vivienda con el histórico sistema de viviendas de nuestro país y sus efectos socio territoriales. A los fines de nuestra investigación, es importante resaltar que este conjunto de políticas de vivienda, han operado mayormente sobre las bases tradicionales del sector habitacional de nuestro país, reproduciendo las decisiones centralizadas desde el nivel nacional, privilegiando la construcción directa a través de empresas constructoras y descentralizando la definición de los beneficiarios y de las localizaciones a los gobiernos locales/provinciales. Esto da lugar a una profundización del modelo de vivienda tradicional dirigido a la activación de la oferta de viviendas sociales y los insumos asociados a su construcción masiva, con un claro impacto en términos de soluciones producidas, pero con marcadas desigualdades territoriales en relación a los recursos y soluciones (Rodulfo, 2008). Este “giro recentralizador” de la política habitacional (Rodríguez y Di Virgilio, 2011) reflató el debate sobre la necesidad de una política masiva para afrontar el déficit habitacional cuantitativo y sus impactos en términos de calidad habitacional, expansión urbana y disponibilidad o localización de suelo urbano (Del Río, 2011; Relli 2018)

Bajo la coordinación de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios y con financiamiento proveniente del tesoro nacional, las soluciones habitacionales incluyeron viviendas nuevas y programas de mejoramiento habitacional (Falú y Marengo, 2014). Una de las líneas programáticas de esta política ha sido el Plan Federal de Construcción de Viviendas (PFCV). Los Programas Federal

I y II (período 2004-2006 y 2007-2009 respectivamente) previeron la construcción de 400.000 viviendas a nivel nacional para el periodo de seis años, lo cual, en comparación a lo construido desde los años `70, habla de un volumen de obra de vivienda social significativo y de gran impacto. Según algunas fuentes, finalmente bajo su órbita se ejecutaron 1.246.429 de soluciones habitacionales, cifra inédita en la historia del país; además, el PFCV tuvo el mérito de apuntar al déficit habitacional cualitativo, un factor históricamente descuidado en Argentina, ya que el 49% de las obras se centraron en el mejoramiento habitacional (Nardin, 2021). Las diferentes jurisdicciones accedieron al programa a partir de convenios con el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, mediante el que se aprueba la ejecución del PFCV. El financiamiento (no reintegrable) del costo de la vivienda total y de la infraestructura estuvo a cargo de la Nación, mientras que las provincias y/o municipios aportaron los terrenos (Falú et al., 2015).

Por lo tanto, a la hora de analizar los impactos de esta política en cada una de las localidades de estudio, es importante no limitarse a un análisis cuantitativo sobre las soluciones habitacionales en juego e incorporar los efectos vinculados a la valorización del suelo, las localizaciones de estas viviendas, la calidad de vida de los destinatarios, las modalidades de gestión adoptadas y la capacidad de los gobiernos locales para generar suelo urbano y orientar la urbanización de los sectores populares, especialmente cuando se articula con políticas centralizadas a nivel nacional.

Más allá del giro productivista enfocado en la recuperación del empleo, y del proceso de recentralización, otra particularidad consistió en la incorporación de organizaciones sociales en la ejecución de los programas de vivienda a través del empleo cooperativo y de mecanismos participativos (tema relevante para el caso patagónico, por lo cual será retomado posteriormente). En este punto, algunos investigadores plantearon ciertos elementos de continuidad respecto del modelo de gestión dominante de los 1990, basados en la “inclusión” de organizaciones sociales, sindicatos y demás actores en la gestión de los planes sociales (Rodríguez, 2012). Recordemos que, con la crisis del 2001 y 2002, dichas asociaciones se convirtieron en actores centrales en la asistencia social cotidiana. En este punto, las críticas apuntaron a la falta de articulación entre el PFCV y las organizaciones sociales, la falta de capacitación técnica que debieron afrontar las organizaciones, la ausencia de mecanismos de financiamiento en la provisión del suelo, la posible cooptación de las organizaciones sociales, etc. (Nardin, 2021).

En la región patagónica, como un reflejo del desequilibrio territorial de esta política que no siempre estuvo asociado a los déficits existentes, el impacto cuantitativo fue sumamente dispar. En el marco del primer Programa Federal de Construcción de Viviendas (PFI) se proyectó la construcción de 8200 viviendas nuevas en Patagonia Sur (Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego) y 5800 en Patagonia Norte (Neuquén, Río Negro y La Pampa). Ya durante el Programa Federal Plurianual de Construcción de Viviendas (PFII), con una masividad muy superior, se proyectaron 21.000 viviendas en Patagonia Sur y 13.600 en el sector Norte. Si bien estas cifras resultan significativas, no hemos podido encontrar datos disponibles sobre las viviendas efectivamente construidas en cada provincia.

En relación al acceso al financiamiento hipotecario, la oferta de crédito con fines residenciales sufrió una fuerte caída luego de la salida de la convertibilidad. Capello, Galassi y Cohen Arazi (2012) indican que, si bien el stock nominal de crédito hipotecario evolucionó favorablemente desde 2007, su tasa de crecimiento promedio anual para el período 2001-2011 fue de 3,5%, muy por debajo de lo observado entre 1991-2001, cuando este tipo de crédito aumentaba al

18,1% anual promedio. Partiendo de esta dificultad y en un contexto de crisis económica internacional y de estancamiento de la actividad a nivel nacional, en el año 2012 se lanza el Programa de Crédito Argentino (PROCREAR), como herramienta de financiamiento que buscó combinar la dinamización de la economía y la generación de empleo con el acceso a la vivienda por parte de los sectores medios, sin acceso al mercado hipotecario (Segura y Cosacov, 2019).

Al igual que en el caso del PFCV, el PROCREAR combinó metas habitacionales con objetivos ligados a la reactivación productiva, lo cual, si bien tuvo buen impacto en relación a la actividad de la construcción y a las familias que accedieron al crédito, marcó ciertas limitaciones en relación a la perspectiva de acceso al suelo y a los impactos territoriales que provocó el programa.

Mediante la intervención del Banco Nación Argentina y Banco Hipotecario S.A, se puso en marcha la operatoria, donde estuvieron involucrados el Ministerio de Economía, la ANSES y el Ministerio de Planificación Federal e Inversión Pública y Servicios, en tanto instituciones abocadas a la promoción del crédito individual y del financiamiento directo de emprendimientos urbanísticos de envergadura. Se trató de un crédito con tasas de interés por debajo de las del mercado, que fue destinado a financiar viviendas nuevas, no preexistentes, a construirse en terrenos de propiedad de los solicitantes o a ser adquiridos por los mismos de un conjunto de tierras fiscales que el Estado, en articulación con Municipios, puso a disposición a lo largo del país. En una etapa posterior y como respuesta a la gran cantidad de familias no propietarias en nuestro país (más del 30% de acuerdo al Censo 2010), se incorporó una línea de crédito destinada a la adquisición de suelo de manera individual.

Lescano (2017) observa que se otorgaron un poco más de 200.000 créditos construyéndose más de 100.000 viviendas, mientras otro porcentaje importante se destinó a las líneas de mejoramiento. En total se desarrollaron 79 proyectos urbanísticos, con distintos diseños y tamaños, a lo largo de todo el país. Además, se crearon más de 500.000 puestos de trabajo (directos e indirectos) en sectores de la construcción y otros asociados a la misma. Por último, se construyeron 11,7 millones de metros cuadrados en todo el país, lo que representa el 44% de la superficie total construida entre junio de 2012 y diciembre de 2015 (Lescano, 2017). Por su parte la Bolsa de Comercio indicó que para el año 2015 se destaca “el desempeño positivo” del sector de la construcción como consecuencia del “significativo impacto del PROCREAR” (AAVV, 2015: 72), siendo que la elevación de un 8,4 % en la tasa de construcción se debió en gran medida al crecimiento en la construcción de viviendas, que representó el 53,36% del total de las obras nacionales (Segura y Cosacov, 2019).

En la región patagónica se han concretado un total de 3055 créditos (Tabla 1) a través del programa, con una marcada incidencia de la línea destinada a la construcción de viviendas sobre terreno propio (1478 créditos). En relación a la distribución por ciudades, resulta llamativo el bajo impacto que ha tenido el PROCREAR en la localidad de Comodoro Rivadavia, donde solo se otorgaron 267 créditos en una ciudad que en 2010 contaba con 177.061 habitantes (más que Bariloche y Cipoletti) y con un déficit cuantitativo que alcanza al 18,3 % de los hogares. En este sentido a la hora de analizar la incidencia del programa en cada localidad, es preciso poner en juego no solo la cantidad de habitantes y la escala urbana, sino la disponibilidad de tierras, las herramientas de gestión suelo y la capacidad técnica y operativa de los Municipios para generar operatorias de suelo que puedan ser adquiridas por beneficiarios del PROCREAR.

Tabla 1: Total de créditos PROCREAR otorgados en Patagonia por tipo y localidad (2012-2019)

	Bariloche	Puerto Madryn	Comodoro Rivadavia	Cipolletti	Caleta Olivia	Total Créditos Patagonia
Construcción	422	356	99	485	116	1478
Combinado	145	58	12	56	9	280
Ayuda	79	60	25	118	28	310
Materiales	67	23	55	67		212
Ampliación	62	61	27	66	22	238
Refacción	60	28	48	64	1	201
Complementario	9	4	1	3		17
Adquisición	2	1		2		5
DDU		198				198
ÑCS		116				116
Total Créditos	846	905	267	861	176	3055

Fuente: Elaboración propia en base a datos suministrados por el Fondo Fiduciario Público PROCREAR

En relación al impacto territorial que ha tenido el programa y sus efectos sobre la estructura urbana de las ciudades, hay que destacar que la dinamización del sector inmobiliario y de la construcción se ha traducido en un fuerte incremento de los precios del suelo, atentando contra las metas iniciales. Al respecto el entonces titular de la ANSES, Diego Bossio, señaló que los precios de los terrenos se incrementaron entre el 80 y el 110 % en todas las provincias del país durante el primer año de implementación del programa (Del Río, 2016; Segura y Cosavov, 2019). Esto se explica en parte por la ausencia de mecanismos de producción de suelo urbano y de regulación de precios dentro del programa, a excepción de los desarrollos urbanísticos que estaban contemplados y de los cuales se pusieron en marcha 97. La escasez relativa de suelo disponible provocó un fuerte aumento de los precios, incluso en tierras periféricas y de uso semi urbano, que incorporan en forma de renta las expectativas ante la dinamización del mercado inmobiliario.

Dicha ausencia de políticas de suelo, fue parcialmente atendida en el año 2014 a partir de la creación de la Dirección de Desarrollo de Suelo Urbano y del Fondo Fiduciario Público, cuyo objetivo estuvo orientado a la adquisición de tierras, preferentemente de dominio público, para el desarrollo de lotes con servicios destinados a beneficiarios de PROCREAR. Esta política implicó un avance importante en términos de gestión de suelo urbano para vivienda. De manera complementaria se incluyeron líneas de crédito destinadas a la compra de terrenos o de viviendas a estrenar.

En definitiva, la paradoja a resaltar en este apartado es la siguiente: pese a la reducción de los niveles de pobreza y desempleo, pese a que el Estado reasumió un papel activo (especialmente en materia de inversión de la obra pública), y pese al esfuerzo estatal referido con la construcción de viviendas y el mejoramiento habitacional, durante el período estudiado la mayor parte de la población vivenció el incremento de las dificultades en el acceso a un hogar propio en la ciudad. Coincidimos con Reese (2006) en cuanto a que las políticas públicas

desplegadas no modificaron un déficit estructural: la desigualdad en la distribución consolidó el modelo de segregación social y espacial. Pese a su reconocimiento constitucional, y a diferencia de otros derechos (como la salud o la educación), la política de vivienda nunca fue universal en nuestro país; esta lógica lejos estuvo de revertirse durante la etapa de posconvertibilidad. En buena medida, y tal como veremos en los siguientes artículos y en la conclusión general del dossier, ello fue así porque el kirchnerismo no alteró las reglas del mercado del suelo, sino que asumió una política desarrollista en materia de vivienda y otra neoliberal respecto del suelo. El incremento de las dificultades de acceso al suelo, incluso en un período de bonanza económica, guardó relación con el divorcio entre la política de vivienda y la política de suelo (Reese, 2014; Cravino, Del Río, Graham y Varela, 2012; Bachiller et al, 2015).

Metodología de investigación

Nuestra investigación adoptó un enfoque comparativo, el cual representa un proceso de búsqueda sistemática de semejanzas y diferencias, cotejando los distintos tipos de realidades sociales presentes (Collier, 1992). En tal sentido, las unidades de análisis a comparar en las diversas ciudades se asocian con las políticas públicas ligadas con el acceso al suelo y a la vivienda y/o dirigidas a los asentamientos populares.

La comparación es un recurso clave para establecer los contextos significativos para el análisis (Balbi, 2017). La noción de contexto nos forzó a preguntarnos cómo los procesos de tomas de tierras se encuentran condicionados por las dificultades de acceso al suelo urbano; en tal sentido, reiteramos la necesidad de profundizar en el funcionamiento de las políticas estatales en una determinada época y espacio. Por un lado, el ejercicio de contextualización presente en un enfoque comparativo implica asumir cierta vigilancia epistemológica en lo que refiere a las escalas; en nuestro estudio, las mismas implicaron la complejidad de analizar la combinación de procesos globales, nacionales, provinciales y municipales (Balbi, Gaztañaga y Ferrero, 2017). Por el otro, la comparación nos permite establecer diferencias y continuidades analíticas entre los eventos estudiados, así como un ordenamiento jerárquico entre eventos en función del significado que los mismos poseen para nuestro objetivo de investigación (Rosato y Boivin, 2017). En tal sentido, la investigación adopta un enfoque etnográfico multisituado (Marcus, 1995), pues el radio de interés sobrepasa un único espacio social, y se extiende a los diferentes espacios físicos o sociales claves para entender cómo opera el fenómeno de la toma de tierras en la Patagonia. En definitiva, la comparación nos permite elaborar premisas que se pueden generalizar.

La estrategia metodológica adoptada ha sido de corte cualitativo, y se basó en distintos tipos de entrevistas, así como en técnicas de investigación etnográficas como la observación participante. Para indagar en las prácticas y representaciones del Estado en lo que respecta al suelo urbano, la construcción de viviendas, el fenómeno de la toma de tierras, o la conformación de asentamientos populares, nos declinamos por las entrevistas semi-estructuradas (Guber, 2004) a funcionarios que ocupan diversos cargos en distintas dependencias estatales de los niveles municipales o provinciales. Mediante las mismas, obtuvimos información relevante sobre el modo en que el Estado, en sus diversos niveles (municipal, provincial y nacional) interviene en materia de suelo, vivienda y urbanismo (programas de vivienda, de mejoramiento barrial, generación de lotes sociales, etc.), así como en los espacios surgidos a partir de tomas de tierras.

Buscando develar el modo en que el Estado se hace presente (o también sus “ausencias” en ciertos territorios) en asentamientos específicos, complementamos las entrevistas con la observación participante. Esta técnica de investigación nos permitió contrastar “lo dicho” con “lo hecho”, lo planteado por la normativa o las declaraciones de las autoridades municipales, con las prácticas estatales que efectivamente se despliegan en el terreno. La observación participante fue una técnica fundamental para examinar cómo operan ciertas instituciones que representan al Estado (centros de salud, uniones vecinales, etc.) en los asentamientos populares, el tipo de vinculación que desde las mismas se establecen con los residentes, etc. Por último, la observación participante fue clave para detectar prácticas informales que el propio Estado despliega en dichos barrios.

En el terreno, la caracterización del Estado como un espacio heterogéneo marcado por la lógica del ensayo y el error, se materializó en contradicciones, cuando no en abiertas confrontaciones entre dependencias estatales. Es por ello que, acorde con el enfoque multisituado (Marcus, 1995), las entrevistas se extendieron a las más diversas dependencias estatales ligadas con la problemática del acceso al suelo urbano: Direcciones de Obras Particulares, Direcciones de Catastro, Secretarías de Hábitat, Secretarías de Tierras, Institutos Provinciales de Viviendas, etc.

La información cualitativa generada en el marco del proyecto se complementa con datos cuantitativos que provienen de estadísticas oficiales, tales como los censos nacionales de población elaborados por el Instituto Nacional de Estadísticas. Siempre que pudimos tener acceso, hicimos uso de documentos claves como los mapas producidos por las Direcciones de Catastro, las cifras aportadas por los Institutos Provinciales de Vivienda, los relevamientos realizados en asentamientos puntuales por distintas dependencias estatales, etc. En este caso, las estrategias de recolección de información abarcaron no sólo los planes estratégicos de urbanización, sino también las normativas urbanas: códigos urbanos, ordenanzas de acceso al suelo; en ocasiones, debimos extender el análisis a legislaciones que, aunque de un modo indirecto, impactan en la morfología urbana (a modo de ejemplo, podemos citar ciertas normativas vinculadas con la extracción de hidrocarburos dentro del ejido urbano en Comodoro Rivadavia).

Resulta indispensable aclarar un límite (a veces infranqueable) compartido en las tres localidades: el Estado prácticamente no genera información sobre las problemáticas urbanas en general, y sobre los asentamientos en particular. En ocasiones, la escasa información existente no ha sido sistematizada, se pierde con la salida de una gestión, o los funcionarios se niegan a hacerla pública. Cuando leemos tesis o artículos de investigadores procedentes del Ámbito Metropolitano de Buenos Aires (AMBA), quedamos sorprendidos ante la cantidad y calidad de las estadísticas disponibles para sus estudios. Una etnografía del Estado debe dejar constancia que en ninguna de las tres ciudades patagónicas contamos con tales facilidades.

Como resultado de largas discusiones sobre las dificultades por acceder a información clave, surgió la noción de “opacidad estratégica”, la cual se equipara con el hermetismo, con una voluntad por ocultar ciertas prácticas que, según cada caso, podrían ser calificadas como ilegales (malversación de fondos estatales, licitaciones de obras que vinculan a empresas con el Estado; etc.), ilegítimas (“inmorales”), o que permiten evaluar el nivel de éxito y/o fracaso de las distintas dependencias estatales. Este último punto es fundamental: la opacidad estratégica no siempre se explica por la corrupción encubierta o el peso de los vínculos personales en el acceso a recursos; por el contrario, la antropología del Estado (Gupta, 2015; Mitchell, 2015) implementada en el proyecto nos lleva a plantear que la situación más frecuente

se asocia con la incapacidad (cuando no falta de voluntad, de compromiso político) del Estado por generar y sistematizar la información que él mismo generó.

Debido a la falta o a los problemas por acceder a información pública, no siempre fue sencillo respetar los límites temporales que nos habíamos trazado. En tal sentido, cuando la única fuente de información obtenida sobre uno de tales temas excedía el recorte temporal, nos vimos forzados a incluir la misma dentro del texto. Es lo que nos ocurrió, por ejemplo, cuando decidimos incorporar datos del relevamiento sobre asentamientos populares llevado a cabo por el RENABAP en el 2017-2018. De tal modo, ante dichas adversidades, en diversas ocasiones tuvimos que generar nuestra propia información. Es lo que sucedió, por ejemplo, cuando precisamos determinar el porcentaje de tierra vacante en cada ciudad; a veces las Direcciones de Catastro se negaron a brindarnos dicha información, en otras ocasiones los datos proporcionados surgían de entrevistas, pero no se respaldaban en algún documento escrito, o incluso la construcción de “los números” finales dejaba muchas dudas. Para suplantar tales falencias, georeferenciamos los datos catastrales, para luego combinarlos con imágenes satelitales secuenciadas en distintos años (siempre dentro del período estudiado); así logramos identificar los espacios ociosos dentro de la extensión del ejido urbano, cartografiar la expansión de la mancha urbana y la presencia de asentamientos en el tiempo, etc. No obstante, no siempre fue posible suplantar los datos oficiales con la información generada en el marco del proyecto. Entonces, nos vimos forzados a basarnos en las notas periodísticas surgidas en los medios de comunicación locales. Dichas fuentes de información deben ser leídas con cautela, pues frecuentemente las afirmaciones vertidas no son chequeadas, objetivan como dato números proporcionados por los funcionarios locales sin el debido respaldo empírico, etc.

BIBLIOGRAFÍA

- ABRAMO, P. (2008). El mercado del suelo informal en favelas y la movilidad residencial de los pobres en las grandes metrópolis: un objeto de estudio para América Latina. *Territorios*, 18-19, 55-73.
- ABRAMO, P. (2012). La ciudad com-fusa: mercado y producción de la estructura urbana en las grandes metrópolis latinoamericanas, *EURE*, 38 (114), 35-69.
<https://doi.org/10.4067/S0250-71612012000200002>
- BACHILLER, S., USACH, N., CHANAMPA, M., FREDDO, B. (2020). Funcionamiento del mercado inmobiliario en una sociedad petrolera. *Revista Vivienda y Ciudad*, 7, 229-249.
- BACHILLER, S; BAEZA, B., VÁZQUEZ, L., FREDDO, B., USACH, N., KAMINKER, S., LAZTRA, C. (2015). Toma de tierras y dificultades de acceso al suelo urbano en la Patagonia central. Buenos Aires: Miño y Dávila y UNPAEDITA.
- BAER, L. (2016). Desarrollo urbano y movilización del suelo ocioso. Oportunidades y desafíos para la planificación de las ciudades del país. *Revista Institucional de la Defensa Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, 6, 67-76.
- BAGNERA, P. (2016). El derecho a la ciudad en la producción del suelo urbano, Buenos Aires, Editorial CLACSO.
- BALBI, F. A. (2017). Servidumbre y emancipación de la comparación. En F. A. Balbi (Comp), *La comparación en Antropología Social: problemas y perspectivas*, Buenos Aires, Antropofagia, 29-76.
- BALBI, F. A., GAZTAÑAGA, J. y FERRERO, L. (2017). Introducción: Pensar la comparación, para pensar comparativamente. En F. A. Balbi (Comp), *La comparación en Antropología Social: problemas y perspectivas*. Buenos Aires, Antropofagia, 7-28.

- BARRETO, M. A. (2011). Hábitat, gestión, participación y pobreza. Desarrollo de pautas programáticas para una política habitacional integral del AMGR, Cuadernos de Investigación Urbanística, (47), 7-17.
- BARRETO, M. A. (2018). El futuro (deseado) de los asentamientos precarios en América Latina. *Oculum*, 15(3), 353-375. <https://doi.org/10.24220/2318-0919v15n3a4254>
- CATENAZZI, A., DA REPRESENTAÇÃO, N. (2004). La territorialidad de la acción pública: Nuevos conflictos urbanos frente a la privatización de los servicios de saneamiento. En F. Cuenya., H. Herzer (coord.) *Fragmentos sociales. Problemas urbanos en la Argentina*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- CLICHEVSKY, N. (2009). Algunas reflexiones sobre informalidad y regularización del suelo urbano, *Revista Bitácora Urbano Territorial*, 14(1), 63-88.
- CRAVINO, M. C. (2014). Relatos, trayectorias y estrategias habitacionales en el espacio barrial de las villas (favelas) de la Ciudad de Buenos Aires, *Os estudos socioespaciais: cidades, fronteiras e mobilidade humana*, 66-80.
- CRAVINO, M.C. (2009). El nuevo horizonte de la informalidad en el Área Metropolitana de Buenos Aires. En P. Abramo. *Favela e mercado informal: a nova porta de entrada dos pobres nas cidades brasileiras*. Porto Alegre: IPPUR.
- CRAVINO, M. C., DEL RÍO, J., GRAHAM, M., y VARELA, O. (2012). Casas nuevas, barrios en construcción. Percepciones de los habitantes y vida cotidiana. En M.C. Cravino. (Org.), *Construyendo barrios. Transformaciones socio territoriales a partir de los programas federales de vivienda en el área metropolitana de Buenos Aires (2004-2009)*. Buenos Aires. Ediciones Ciccus.
- CRAVINO, M. C., PALOMBI, A. (2015). El macrismo ¿neoliberal? Política urbana en el sur de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*, 8(15), 56-67. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.cvu8-15.mnpu>
- CUENYA, B. (1992). Políticas habitacionales en la crisis: el caso de Argentina, *Revista Vivienda*, 3(3), 36-45.
- DE MATTOS, C. (2010). Globalización y metamorfosis metropolitana en América Latina: de la ciudad a lo urbano generalizado, *Revista de Geografía Norte Grande*, (47), 81-104. <https://doi.org/10.4067/S0718-34022010000300005>
- DEL RIO, J. P. (2016). "Tensiones entre hipoteca, suelo y política urbana. El caso del Pro. Cre. Ar en el partido de La Plata, provincia de Buenos Aires", *Revista Estudios Socioterritoriales*, n° 19, pp. 135-151.
- DEL RÍO, J.P., VÉRTIZ, F., URSINO, S. (2014). La acción pública en el espacio urbano. Debates y reflexiones en torno a la noción de política urbana, *Revista Estudios Sociales Contemporáneos*, (11), 77-86.
- DI VIRGILIO, M. (2011). La dimensión colectiva del hábitat: Pistas para pensar las relaciones entre estrategias habitacionales, redes sociales y políticas sociales en el hábitat popular urbano en el Área Metropolitana de Buenos Aires. En *Caleidoscopio de las políticas territoriales. Un rompecabezas para armar*, Buenos Aires, Prometeo, 253 - 283.
- DI VIRGILIO, M. M. (2007). *Trayectorias residenciales y estrategias habitacionales de familias de sectores populares y medios en Buenos Aires*. Argentina: UBA, Facultad de Ciencias Sociales. Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales.
- DI VIRGILIO, M. M., ARQUEROS MEJICA, M. S., GUEVARA, T. (2011). Veinte años no es nada: procesos de regularización en villas y asentamientos en el Área Metropolitana de Buenos Aires, *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 43(167), 109-129.
- DI VIRGILIO, M. M. y RODRÍGUEZ, M. C. (2013). *Pro-ducción social del hábitat*. Buenos Aires, Café de las Ciudades
- DUHAU, E. (1998). *Hábitat popular y política urbana*. México, Miguel Ángel Porrúa y UAM-Azcapotzalco.

- FALÚ, A. M., MARENGO, M., ELORZA, A., MONAYAR, V. (2015). La política habitacional del Programa Federal de Construcción de Viviendas: su implementación en la ciudad de Córdoba. *Vivienda y Ciudad*, (2), 72-77.
- FERNÁNDEZ WAGNER, R. (2008). Los asentamientos informales como cuestión. Revisión de algunos debates. En M.C. Cravino, *Los mil barrios (in)formales. Aportes para la construcción de un observatorio del hábitat popular del Área Metropolitana de Buenos Aires*, Buenos Aires, UNGS.
- FERNÁNDEZ WAGNER, R. (2014). El paradójico incremento de la desigualdad socioespacial en Argentina en un contexto de crecimiento económico, políticas sociales positivas, y mejoras en términos de justicia social, XI Simposio de la Asociación Internacional de Planificación Urbana y Ambiente, La Plata, UPE 11.
- GALAFASSI, G. P. (2017). Entre la acumulación primitiva y la reproducción ampliada. Una reactualización del debate y su correlación con la explicación de los conflictos sociales en América Latina, *Política*, 54(2), 49-73.
- GARGANTINI, D., PASQUALE, M. F., GARBELLOTO, L. (2014). Políticas de acceso al suelo urbano: repensar las categorías de análisis, *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*, 7(14), 202-217. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.CVU7-14.pasu>
- GIARETTO, M. (2018). Aportes para un análisis crítico de los procesos de criminalización de las luchas territoriales en el sur de Argentina, *Entropía*, 2(4), 57-76.
- GORELIK, A. (2004). *Miradas sobre Buenos Aires: historia cultural y crítica urbana*, Buenos Aires: Siglo XXI.
- GUEVARA, T. y MARIGO, P. (2019). Grandes proyectos urbanos en la zona andina de la Norpatagonia Argentina. El caso de San Carlos de Bariloche, IX Jornadas de Economía Ecológica Territorios en disputa y mercantilización de la naturaleza. *Perspectivas desde el Sur del Sur*, Universidad Nacional de Rio Negro.
- GUEVARA, T., MARIGO, P., y WALLACE, J. (2018). Integración sociourbana y políticas públicas: El caso del Registro Nacional de Barrios Populares de Argentina. Decreto N° 358/2017, *Oculum Ensaïos*, 15(3) 455-473. <https://doi.org/10.24220/2318-0919v15n3a4183>
- GUPTA A. (2015). Fronteras borrosas: el discurso de la corrupción, la cultura de la política y el estado imaginado. En ABRAMS, P., GUPTA, A. Y MITCHELL, T. (Ed.) *Antropología del Estado*. México D. F., Fondo de Cultura Económica, 71-144.
- HARVEY, D. (1979). *Urbanismo y desigualdad social*, Madrid: Siglo XXI.
- HERZER, H., y PÍREZ, P. (1993). *Gestión urbana en ciudades intermedias de América Latina*, Nairobi: UNCHS-Hábitat.
- INFORME SOBRE CRIMINALIZACIÓN (2012). Encuentro Memoria Verdad y Justicia, Informe sobre criminalización de la protesta. Recuperado el 11 de mayo de 2013 de https://www.anred.org/wp-content/uploads/2012/03/Informe_Criminalizacion_de_la_Protesta.pdf
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS (2010). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas*, 2010.
- JARAMILLO, S. (2009). *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano*, Bogotá, Universidad de Los Andes.
- JARAMILLO, S. (2008). Reflexiones sobre la informalidad fundiaria como peculiaridad de los mercados del suelo en las ciudades de América Latina, *Revista Territorios*, 18-19, 11-53.
- KOROL, C., y LONGO, R. (2009). Criminalización de los movimientos sociales en Argentina. en KOROL, C. (Coord.), *Criminalización de la pobreza y de la protesta social*, Buenos Aires, El Colectivo, 13-109.

- KOWARICK, L. (2009). *Vivir em risco. Sobre a vulnerabilidade socioeconómica e civil*. Sao Paulo, Editora 34.
- LANDRISCINI, G. S. (2018). Desigualdad: historia, proyección y territorios. Revisando enfoques en la epidemia neoliberal, Cuadernos de Investigación. Serie Economía, (7), 5-45.
- LANFRANCHI, G., REALINI, G. G., DUARTE, J. I. (2018). Hacia una legislación del hábitat en Argentina. Documento de Políticas Públicas/Análisis N°, 207.
- LAVOPA, A. (2007). La Argentina posdevaluación. ¿Un nuevo modelo económico?, Realidad Económica, (231).
- LEFEBVRE, H. (2013). *La producción del espacio*. Madrid, Capitán Swing Libros.
- LESCANO, P. (2017). PROCREAR como política anticíclica, Revista Hábitat Inclusivo, (9).
- MARCUS, G. (1995). Ethnography in/of the World System: The Emergence of Multi-Sited Ethnography. *Annual Review of Anthropology*, Vol. 24, 95-117
<https://doi.org/10.1146/annurev.an.24.100195.000523>
- MEDINA, V. D. (2013). Rentas urbanas y alternativas de recuperación estatal. Aproximaciones al caso de San Carlos de Bariloche y la participación municipal en la renta diferencial, *Quid* 16, (3), 136-156.
- MITCHELL, T. (2015). Sociedad, economía y el efecto del estado. En ABRAMS, P., GUPTA, A. Y MITCHELL, T. (Ed.) *Antropología del Estado*. México D. F., Fondo de Cultura Económica, 71-144.
- NARDIN, S. (2021). Asentamientos informales y politicidad popular. Las tomas de tierras en San Francisco Solano (1981-2015). Argentina: Doctorado en Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Sociales Universidad de Buenos Aires.
- OSZLAK, O. (1981). The historical formation of the state in Latin America: some theoretical and methodological guidelines for its study, *Latin American Research Review*, 16(2), 3-32.
- OSZLAK, O. y O'DONNELL, G. (2011). Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación. En *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, Buenos Aires, 555-584.
- PELLI, V. S. (2010). La gestión de la producción social del hábitat, *Hábitat y sociedad*, (1).
- PÍREZ, P. (2018). Distribución, insolvencia y urbanización popular en América Latina. *Revista de Geografía. Espacios*, 8(15), 67-93.
<https://doi.org/10.25074/07197209.15.1034>
- PÍREZ, P. (2013). La urbanización y la política de los servicios urbanos en América Latina, *Andamios*, 10(22), 45-67.
<https://doi.org/10.29092/uacm.v10i22.266>
- PIVA, A. (2015). *Economía y política en la Argentina kirchnerista*. Buenos Aires: Batalla de Ideas.
- PRADILLA COBOS, E. (2009). *Los territorios del neoliberalismo. Compilación de ensayos*, México DF: Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- RAMÍREZ, R. (2002). Evaluación social de políticas y programas de vivienda: Un análisis de la contribución de la vivienda a la reducción de la pobreza urbana, *Revista Invi*, Vol. 17, N° 45, pp. 9-57.
- REGISTRO NACIONAL DE BARRIOS POPULARES-RENABAP (2017). *Informe General Período 08/2016 a 12/2017. Relevamiento Nacional de Barrios Populares*. Coordinación de Proyectos Socio Comunitarios, Secretaría de Coordinación Interministerial de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.

- REESE, E. (2014). La informalidad agrava la pobreza. Entrevistado por Lila Pastoriza para Página 12, 13 de octubre. Recuperado el 14 de octubre de 2014 de <http://www.pagina12.com.ar/diario/dialogos/21-257407-2014-10-13.html>
- REESE, E. (2006). La situación actual de la gestión urbana y la agenda de las ciudades en la Argentina. *Medio ambiente y urbanización*, 65(1), 3-21.
- RODRÍGUEZ, M. F. (2012). Los desalojos en los Nuevos Asentamientos Urbanos (NAU) de la ciudad de Buenos Aires. Un estudio de caso del Asentamiento Costanera Sur Rodrigo Bueno. Tesis Magister en Diseño y Gestión de Políticas y Programas Sociales, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- RODULFO, M. B. (2003). La situación habitacional y las políticas públicas, *Urbared*.
- RODULFO, M. B. (2008). Políticas Habitacionales en Argentina estrategias y desafíos, Programa Capacitación Técnicos y Profesionales del IVPBA.
- RODULFO, M. B. (2009). Política Federal de vivienda nuevos o viejos dilemas. En P. PEYLOUBETH. y DE SALVO L. (Comp.) *Ciencia y Tecnología para el hábitat popular. Articulación de políticas Intersectoriales: científico tecnológicas y de Inclusión Social* (pp. 93-10). Buenos Aires. Nobuko,
- RODULFO, M. B., y BOSELLI, T. (2015). Política habitacional en Argentina y desigualdades territoriales, *Vivienda y Ciudad*, (2), pp. 30-41.
- ROSATO, A. y BOIVIN, M. (2017). Las relaciones entre etnografía y comparación en el análisis procesal. En BALBI, F. A. (Comp.). *La comparación en antropología: problemas y perspectivas*. Buenos Aires, Antropofagia, 77-94.
- SCHORR, M. y WAINER, A. (2015). Algunos determinantes de la restricción externa en la Argentina, *Revista de Economía Política*, Vol. 1, 33-54.
- SCHORR, M., AZPIAZU, D. (2010). *Hecho en Argentina, industria y economía, 1976-2007*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores.
- SEGURA, R. y COSACOV, N. (2019). Políticas públicas de vivienda Impactos y limitaciones del Programa ProCreAr, *Ciencia, tecnología y política*, 2(2), 1-12. <https://doi.org/10.24215/26183188e018>
- SMOLKA, M., FURTADO, F. (2014). Instrumentos notables de políticas de suelo en América Latina, Ecuador, Lincoln Institute of Land Policy.
- TOPALOV, C. (1984). *Ganancias y rentas urbanas. Elementos teóricos*, Madrid, Siglo XXI Editores de España S. A.
- TOPALOV, C. (1979). *La urbanización capitalista. Algunos elementos para su análisis*, México. Edicol.
- VARELA, O. y WAGNER, R. (2012). El retorno del Estado. Los programas federales de vivienda en el AMBA. En CRAVINO, M. C. (Comp.) *Construyendo barrios: transformaciones territoriales de los programas federales de vivienda en el área metropolitana de Buenos Aires (2004-2009)*, Buenos Aires, CICCUS-UNGS, 5-48.
- VAZQUEZ, L. (2020). *Políticas urbanas y asentamientos informales en Comodoro Rivadavia, Argentina: UNPSJB, Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales. Tesis de Maestría en Estudios Socioterritoriales*. Inédita.
- YUJNOVSKY, O. (1984). *Claves políticas del problema habitacional argentino 1955-1981*, Buenos Aires, Argentina, Grupo Editor Latinoamericano.
- ZAPATA, M. C. (2017). *La política habitacional porteña bajo la lupa: de los programas llave en mano a la autosugestión del hábitat*. Buenos Aires, Editorial Teseo.