

XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, 2009.

El acceso al hábitat y la política estatal de vivienda en la Ciudad de Buenos Aires. El caso del Programa Federal de Construcción de Viviendas.

Por Fernando Ostuni.

Cita:

Por Fernando Ostuni (2009). *El acceso al hábitat y la política estatal de vivienda en la Ciudad de Buenos Aires. El caso del Programa Federal de Construcción de Viviendas. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-062/127>

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

El acceso al hábitat y la política estatal de vivienda en la Ciudad de Buenos Aires

El caso del Programa Federal de Construcción de Viviendas

Por Fernando Ostuni¹

Introducción

La ponencia desarrolla algunas reflexiones acerca de la implementación del Programa Federal de Construcción de Viviendas (PFCV), haciendo hincapié en el caso de Ciudad de Buenos Aires. El PFCV es una intervención impulsada por el gobierno del presidente Kirchner en el año 2004 y continúa hasta la actualidad. Se trata de la política pública de vivienda de mayor escala desarrollada (no sólo en la Ciudad de Buenos Aires sino en el AMBA) en, por lo menos, las últimas dos décadas. Si bien el trabajo no presenta datos ni observaciones concluyentes, desarrolla un avance sobre un proceso de investigación en curso, y reflexiona en torno a las orientaciones de la política habitacional. Debido a los criterios de extensión, las referencias de carácter conceptual se presentan de modo sumamente sintético para concentrar la atención sobre el análisis preliminar de aspectos vinculados con la implementación del programa. La ponencia combinará el análisis de información secundaria con una lectura preliminar de un conjunto de entrevistas a informantes clave.

Por último, se presentarán algunas reflexiones que, lejos de presentar interpretaciones concluyentes, tienen el propósito de avanzar en el análisis abriendo nuevos interrogantes.

¹ Licenciado en Sociología (UBA). Becario doctoral UBACyT. Área de Estudios Urbanos, Instituto de Investigaciones “Gino Germani”, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. E-mail: ferostuni@gmx.net

Aportes teóricos para el análisis de la problemática: la relación entre el Estado y la producción de viviendas

El Estado representa una dimensión ineludible en el momento de analizar las cuestiones urbanas en general, y la problemática de la vivienda en particular. Para Topalov (1979), el papel del Estado en relación con la planificación urbana no se explica concibiéndolo como un sujeto racional que persigue la satisfacción del interés general a través de una estrategia (que abarca un conjunto de acciones racionales en relación con esa meta). Más bien, se trata de un conjunto de aparatos que realizan por un proceso cierto, por un proceso “sin sujeto”, el interés general de la clase dominante. De este modo, la política urbana, que no puede reducirse a una actividad de planificación, se convierte en un momento de un proceso social de carácter general, que es atravesado por las luchas de los movimientos sociales urbanos (luchas de clase). En ese contexto se desarrollan las potencialidades de la ciudad entendida como valor de uso complejo; como espacio por excelencia de la socialización capitalista de las fuerzas productivas (Harvey, 1980; Topalov, 1979; Castells, 1970).

Una característica específica del sector inmobiliario según Topalov, es que uno de los insumos que utiliza para su producción no es reproducible y puede ser monopolizado: el suelo urbano. La tierra es un “bien finito”, que se agota y no puede fabricarse a voluntad. El suelo utilizado para actividades urbanas en particular, necesita de ciertas adaptaciones, como obras de mejora para poder construir, tendido de redes de infraestructura, etcétera. Una vez que el suelo urbano se agota, o en aquellos casos en que el desarrollo urbano lleva a la necesidad de “incorporar” tierra, el suelo rural en las áreas “de borde” cambia de usos. Esto suele estar acompañado de prácticas especulativas, ligadas a la fuerte variación que existe entre el precio de la tierra rural a favor de la urbana (Jaramillo; 1990). El resultado es la fijación de las sobreganancias localizadas en forma de rentas del suelo urbano, presentes en el precio final de las viviendas.²

Finalmente, hay que tener en cuenta que dadas estas características, incluso durante el período de la industrialización sustitutiva de importaciones y del “Estado de Bienestar” latinoamericano, la literatura menciona la importancia de la autoconstrucción como forma no-mercantilizada de producción de la ciudad (Fernández Wagner, 2008; Yujnovsky, 1984; Turner, 1977). Para Topalov

² Otra característica que es importante destacar del sector de la construcción es la baja tasa de rotación del capital que se invierte en ésta, entre el período de iniciación y finalización – comercialización del producto. El propio desarrollo del salario en la población tiende a contribuir a esta prolongación de la circulación de la vivienda como mercancía. De allí se desprende la necesidad de un capital que financie ese período de circulación (Topalov; 1979).

la persistencia de este sistema era una muestra cabal de “la incapacidad del capitalismo para otorgar viviendas a las capas de la población que tienen salarios más bajos o a las que tienen empleos precarios y que no están incluidas de manera permanente en la esfera de la producción capitalista” (1979 :142-143).

Sobre el concepto de vivienda

Haciendo una lectura cruzada de los abordajes de Turner (1977), Pradilla (s/f), Ward (s/f) y Yujnovsky (1984), puede decirse que el acceso a la vivienda es interpretado como “algo más” que obtener una unidad habitacional. Se trata también del acceso a una serie de servicios que permitan satisfacer un conjunto de necesidades mayores, como las redes de infraestructura, un medio ambiente sano, los servicios de salud y educación, y actividades recreativas; de servicios cuyo acceso está ligado a la distribución desigual del “producto social” entre las distintas clases y sectores sociales. Como vimos más arriba, la realización del acceso a los servicios tiene un componente ineludible, que es el espacio. Las complejas articulaciones históricas entre Estado y Sociedad analizadas desde la política de vivienda, hacen necesario tener en cuenta la dimensión territorial de la relación. La cuestión de la segregación socio-espacial es un componente importante a tener en cuenta en el momento de reflexionar acerca del mejoramiento del hábitat.

El Programa Federal de Construcción de Viviendas

Presentación del programa

El Programa Federal de Construcción de Viviendas (PFCV) es una política habitacional diseñada y financiada por el Ministerio de Infraestructura y Planificación Federal de la Nación, a través de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SSDUV). Fue lanzado en el mes de Julio del año 2004 y, un año más tarde, se anuncia su continuación en una versión plurianual. Para la primera etapa, la Nación se compromete ante las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) a otorgar un financiamiento no reintegrable para la construcción en todo el país de ciento

veinte mil unidades de vivienda³. Se trata de un financiamiento por vivienda con infraestructura y su superficie cubierta mínima. El monto total a financiar asciende a 3875 millones de pesos.⁴

Según el convenio marco, la distribución por zonas geográficas y por jurisdicción que se acuerde tendrá un carácter de inicial, y será ajustada a partir del sexto mes y cada tres meses en relación con la eficiencia en el gasto de las jurisdicciones, con las características del déficit habitacional y el nivel de desocupación de cada región. Se admite la posibilidad de un financiamiento complementario a cargo de “las Jurisdicciones” en el caso en que estas deban adquirir los terrenos, realizar obras complementarias imprescindibles o incorporen mejoras en sus proyectos.⁵ El financiamiento otorgado por el Estado Nacional se limita exclusivamente a la construcción de la superficie mínima de la vivienda. Por lo tanto, la provisión de la tierra queda por cuenta del estado provincial o, en su defecto, municipal⁶.

La continuación del PFCV en su versión “Plurianual” aprobada en el año 2005 agrega nuevos elementos. A las cinco mil viviendas que asignaba la Etapa 1 a la Ciudad de Buenos Aires, se suman otras 6.000 unidades. Además, presenta variaciones tanto en los parámetros de superficie mínima como en la actualización de los montos.⁷

De todas maneras, una mirada sobre las cifras originales puede resultar ilustrativa para un primer análisis. En primer lugar, puede advertirse sobre la magnitud total entre las dos etapas: un total de once mil viviendas y \$599.600.000.-. Segundo, aunque vinculado a la magnitud de las metas físicas del PFCV, es importante enfatizar esta cuestión en tanto plantea un dilema respecto de dónde se

³ La información sobre las características del PFCV fue extraída del Convenio Marco firmado entre la Nación y las Provincias. Curiosamente, de los distintos programas actualmente implementados a través de la SSUV, este es el único cuyos objetivos, fundamentos y descripción no están detallados en el sitio web de la subsecretaría.

⁴ En los anuncios oficiales, el “Plan Plurianual” estaba proyectado para entrar en ejecución en la CABA en el año 2008. Uno de los aspectos que, en un comienzo, parecían distinguirlo del PFCV 1 es el desarrollo de mecanismos de actualización de los montos asignados para las obras. No obstante, como se verá más adelante, algunos informantes clave matizan el funcionamiento de estos mecanismos.

⁵ Es importante tener en cuenta que, de las ciento veinte mil viviendas que involucra el programa, el 30,7% están destinadas al área metropolitana de Buenos Aires (se trata de 38.000 viviendas, de una superficie mínima de 44m², que suman una inversión total de parte de la Nación de 1190 millones de pesos). Llega a tener una escala diez veces mayor a cualquier intervención implementada en los últimos quince años en la región (Foro de Organizaciones de Tierra..., 2005).

⁶ Eso es particularmente importante en el caso de la Provincia de Buenos Aires, debido a la situación de escasez de tierras urbanas aptas para la construcción que atraviesa el Conurbano Bonaerense (Clichevsky, 1999; Foro de Organizaciones de Tierra..., 2005). Por tal motivo, el Estado Provincial llamó en el mes de marzo a licitación para la construcción de 27.168 viviendas con provisión de tierras y proyecto de urbanización por parte de los oferentes.

⁷ Las unidades de vivienda del PFCV Plurianual en la CABA deberán tener una superficie mínima de 55m², con un costo por unidad de \$66.600.-, que arroja un monto total de inversión de \$399.600.000.-. De todos modos, es importante destacar que se trata del 2% del total de los recursos del programa (3,2% menos que lo asignado para la ciudad en la primera etapa). Debe señalarse que estas cifras presupuestarias no se han mantenido constantes, sino que han sufrido modificaciones a partir de procesos de actualización y ajuste. No obstante, como se verá más adelante, los mecanismos de actualización de precios son sumamente complejos. Muchas veces llevan tiempos considerables, que redundan en demoras y, a veces, interrupción de las obras.

construyen esas viviendas. En el caso de la Ciudad de Buenos Aires, donde efectivamente el suelo es caro, queda la posibilidad de que la política habitacional encuentre un cuello de botella importante, debido a la relación que se construye entre tres elementos: su *magnitud*, la *rigidez en su implementación* (por ejemplo, en relación con el tipo de actores productivos que supone –empresas constructoras-, con las tipologías y tecnologías constructivas, etc.) y la *estructura urbana sobre la que interviene* (el mercado de suelo).

El contexto de lanzamiento

En las entrevistas a informantes clave aparecen referencias muy fuertes respecto del período previo al lanzamiento del PFCV. Los entrevistados coinciden en señalar de qué modo la salida de la crisis de 2001, en el marco del agotamiento del modelo basado en la convertibilidad, llevó a que, junto con la salida del tipo de cambio fijo y la devaluación de la moneda, se produjese una reorientación en algunos aspectos de las políticas sociales. El impulso a los espacios de diálogo intersectoriales para discutir y concertar iniciativas paliativas respecto de la crisis, dio origen a distintas respuestas de política pública. El Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados es un ejemplo de la situación mencionada.

Con la llegada a la presidencia de Néstor Kirchner, el esquema sufre ciertas transformaciones. Por un lado, el superávit fiscal brindaba al sector público la posibilidad de desarrollar algunas líneas de intervención propias, sin tener que recurrir al financiamiento externo. Esto último se hizo particularmente visible en el caso de la política habitacional. Las nuevas autoridades impulsan programas de vivienda financiados con recursos públicos. Retoman la idea de la transferencia intersectorial de recursos para desarrollar líneas de acción que tengan el propósito, en primer lugar, de generar empleo. La política de vivienda aparece como un ámbito desde el cual pueden desarrollarse estrategias para dinamizar la industria de la construcción y generar puestos de trabajo. A tal punto que caracterizaría un sector “parche” de la política pública.

El sector vivienda es un particular sistema del sector construcción. No es lo mismo que hacer una obra pública, un camino, un puente (...) El sector vivienda trabaja con una demanda amplia, que parece inagotable, que se renueva todos los años, dispersa en el territorio nacional, y que absorbe mano de obra de distinto nivel de calificación (desde el peón a una organización empresarial, calificación técnica, industrialización, fabricación, tecnificación, tengo una gama de alternativas sostenida en el tiempo, etc.). Entonces, el sector vivienda ha sido usado, y no sólo por este gobierno sino genéricamente en nuestras crisis recurrentes, como “parche”. [Entrevista A]

Recuperando la distinción clásica entre “políticas de gobierno y políticas de estado”, el PFCV se inscribe en el primer rubro. A diferencia del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI), que constituye un fondo creado por ley, donde se establece cuáles son los mecanismos de financiamiento, el origen de los fondos, el PFCV presenta una lógica ligada a la iniciativa de una coyuntura específica. A su vez, los fondos que le dan origen no se originan en un punto específico del presupuesto o en financiamiento externo. Se trata de recursos públicos, producto del superávit fiscal.

El contexto de crisis pareciera explicar otro de los elementos que distinguen al PFCV en relación con el FONAVI de los últimos años de la convertibilidad. La asignación de fondos del superávit fiscal se hace posible en el marco de las facultades especiales otorgadas al Poder Ejecutivo para poder distribuir y reasignar partidas del presupuesto nacional. Este elemento, combinado con la definición de objetivos y asignación de metas en política de vivienda fijados por el Gobierno Nacional (pero con impacto en las jurisdicciones y ámbitos locales) implica un giro re-centralizador de la definición de las metas de producción de vivienda por el sector público. A diferencia del FONAVI, que luego de la reforma del año '92 se descentraliza y pasa a ser ejecutado por las provincias, y sus fondos definidos dentro de las negociaciones de la coparticipación, el PFCV establece metas para el conjunto de las jurisdicciones, así como un sistema de premios a quienes las cumplen.

Desde la perspectiva de algunos entrevistados, el esquema administrativo que supone el desarrollo de la política de vivienda bajo la figura de un programa nacional en un contexto de emergencia remite directamente a la lógica de la toma de decisiones desde los niveles centrales de la estructura estatal. En este caso, se agregan además algunas dificultades en cuanto a los plazos y tiempos de gestión administrativa en la relación entre las jurisdicciones (en particular la Ciudad de Buenos Aires) y el nivel nacional. Las demoras agregan el problema del desfase entre los montos originales de las obras y los montos reales en el momento de su ejecución efectiva.

El PFCV en la Ciudad de Buenos Aires

Una de las primeras cuestiones que es importante atender en el momento de observar el proceso de implementación es indagar respecto de la relación entre las cifras anunciadas en los convenios y los niveles de ejecución efectiva que alcanza el programa en la Ciudad de Buenos Aires. Así, para el mes de Junio de 2007 el Instituto de la Vivienda de la Ciudad presentaba un total de \$233.606.474,62 vinculados a obras del Federal 1. La cifra representa un poco más de la mitad del

monto asignado para la Capital Federal. Además, de las 31 obras anunciadas, sólo 13 presentaba algún grado de avance de obra. La imagen contrasta llamativamente con las cifras consignadas en el párrafo anterior.⁸ Para fines de 2008 algunas de esas obras todavía estaban sin finalizar.

Otro aspecto específico de la Ciudad de Buenos Aires que interviene en la ejecución de las obras se vincula con el marco legal vigente. La Ciudad de Buenos Aires se destaca, en comparación con otras jurisdicciones, por tener un cuerpo normativo con un grado considerable de detalles y altos requisitos para la construcción de viviendas. Los marcos establecidos por el Código de Planeamiento Urbano y por el Código de Edificación fijan los criterios y estándares para la construcción de viviendas. Además, los mecanismos de control, los estudios de impacto ambiental, el desarrollo de audiencias públicas y la intervención del Poder Judicial son mencionados como elementos intervinientes en un entramado administrativo complejo. Según varios entrevistados, estas diferentes instancias presentan en muchos casos desajustes en relación con las características de la vivienda construida por el sector público. En otros casos, aparecen directamente como trabas en el proceso de ejecución.⁹

La ausencia de suelo y la situación de las empresas constructoras en el momento en que se lanza el programa aparecen, en el discurso de algunos entrevistados, como dos barreras que se hacen fuertes para el desarrollo del programa en la ciudad. La reactivación de la industria de la construcción, proceso en el que confluyen las iniciativas del sector público y del sector privado, encuentra cuellos de botella en el encarecimiento de los insumos básicos: cemento, ladrillos y acero. Ante la demanda creciente, los productores de estos insumos incrementan sus precios. Esta cuestión es especialmente difícil de sortear para el Estado, cuya adaptación presupuestaria y actualización de montos presenta tiempos diferentes a los que el mercado demanda.

En Capital, era bastante difícil poner a funcionar el cupo existente porque, primero no tenías tierra. Segundo, no tenías empresas constructoras que hayan salido de la crisis de 2001 sin quebrar o más o menos en condiciones de licitar. Y tercero, para encarar esa magnitud había problemas con la mano de obra, los materiales de la construcción, los ladrillos. Casi todo el sistema productivo no estaba en condiciones para producir en esa escala [...] si hay mucha demanda de ladrillos (los empresarios) no construyen otro horno de ladrillos, aumentan el precio. Y cuando aumentan el precio empiezan a retacear la oferta en los corralones entonces aparece ahí una presión entre precio y desabastecimiento. [Entrevista B]

⁸ Lo mismo vale en relación con la cantidad de viviendas proyectadas por el IVC y las mencionadas en los convenios. El organismo porteño anuncia un total de 2487 unidades. Este número es significativamente más bajo que las 11.000 viviendas que debieran construirse entre las dos etapas. Estos elementos abren serios interrogantes respecto de la viabilidad de la política en la CABA e invitan a pensar sobre qué cuestiones dificultan la implementación.

⁹ Aquí aparece un elemento interesante. Si, por un lado, los requisitos y estándares de calidad se mencionan como instancias que hacen más complejo el proceso de implementación del PFCV en la Ciudad, por el otro es ese mismo cuerpo normativo el que estaría garantizando que las obras presenten niveles de calidad comparativamente mayores a los de otras jurisdicciones (en particular referencia a los distritos bonaerenses).

Para otro de los entrevistados, el principal obstáculo para la ejecución del PFCV en la Ciudad de Buenos Aires se vincula con el crecimiento de la brecha entre los montos con los cuales el programa se lanza y los costos reales que luego hay que enfrentar en el momento concreto de la ejecución. Este escollo se ve, además, alimentado por dificultades en el giro de fondos del nivel nacional al local. Esta situación lleva en varias oportunidades a que la ejecución de las obras se vea interrumpida.

-El defasaje entre la realidad y lo que la Secretaría de Vivienda de la Nación y el INDEC, ese marco falso digamos, frente a la realidad. Cada vez se desfasa más lo que pone la Secretaría de Vivienda y lo que tenemos que ir aumentando de presupuesto en problemas de la Ciudad. [...], esta etapa en ese sentido tiene esa complejidad de tener los problemas tanto de los giros de fondo, los problemas de las redeterminaciones, de los valores de las obras cada 6 meses entonces se hace un defasaje para la empresa entre ese momento... con defasajes así nomás con esta inflación están en el orden del 15% ¿y ese 15% quien lo paga?

- Y cuando eso ocurre ¿la obra se para o el gobierno de la ciudad...?

- Cuando no se puede pagar porque los fondos no llegan como paso mucho en el 2007, a mitad de año habían llegado la mitad de los fondos de todos lados (Nación y Ciudad), se empezaron a parar las obras.

[Entrevista C]

Reflexiones finales

El PFCV marca un giro de ciento ochenta grados en lo que respecta estrictamente a la implementación de políticas de construcción de unidades habitacionales, no sólo en la Ciudad de Buenos Aires sino en el AMBA. Si durante los '90 al déficit habitacional se le agregaba la ausencia de una política de construcción de nuevas casas para los sectores populares, la construcción de 38000 viviendas marca un cambio de rumbo de suma importancia. Vale pensar si, en algún punto, no es la misma decisión del sector público de impulsar una intervención de tamañas dimensiones, uno de los motivos principales que incorpora nuevamente la cuestión del acceso a la vivienda y del mejoramiento del hábitat en el centro de la agenda.

Pero también vale pensar en qué medida el “giro-recentralizador” que expresa es viable para el proceso de implementación del programa. Por un lado, es el Gobierno Nacional el que impulsa este nuevo programa. Es también quien aporta los fondos, fija los objetivos, establece en el convenio marco cuáles son los alcances y las aplicaciones de las partidas y con qué criterios debe ser evaluado (eficacia y eficiencia).

Por otro lado, las posibilidades de implementación del programa implican que esos criterios sean reapropiados en el ámbito local. Concretamente, las variantes que incorporan la cuestión del terreno o la aplicación de los fondos del programa para financiar operatorias locales pueden ser interpretadas como un “síntoma” de la dificultad que encuentran las políticas planificadas en forma centralizada para adaptarse a las realidades locales.

El PFCV presenta una desventaja en relación con el FONAVI. Mientras este último es un fondo nacional creado por ley, el rango institucional del PFCV, mirándolos desde la lógica de una política de estado, es mucho más endeble, ya que se trata de un programa creado por el actual gobierno. Por lo tanto, su continuidad queda librada a los avatares de la coyuntura política. O, incluso, económica, pues la existencia de fondos para sostener el PFCV descansa en la estrategia de niveles altos de superávit fiscal.

Estas observaciones adquieren una connotación más llamativa cuando se tienen en cuenta otras cuestiones ligadas al proceso de implementación del PFCV, en particular en la Ciudad de Buenos Aires. La presencia de marcos normativos estrictos es presentada en general por los informantes como uno de los elementos que traba para la ejecución. Además, las intervenciones del poder judicial, las instancias de control y participación ciudadana son identificadas como elementos que complejizan su dinámica. En otros casos, se pone el acento sobre el escaso desarrollo de una perspectiva propia por parte del IVC para adaptar el contenido de la política a las circunstancias, posibilidades y necesidades del medio local

Debe enfatizarse la importancia de los elementos coyunturales. Como se ha mencionado, en tanto política de gobierno financiada con el superávit fiscal, el PFCV es vulnerable a los cambios en el contexto económico y político. El conflicto respecto de cómo financiar ese superávit (particularmente visible durante 2008) y cómo asignar los fondos nacionales hacia las jurisdicciones, constituye un elemento estructural que es importante atender, sobre todo cuando se explicitan, como en la Ciudad de Buenos Aires, dificultades en la actualización de los montos.

Otro de los ejes que es importante atender, sobre todo cuando se pone la atención en el proceso de implementación e impacto del programa en la Ciudad de Buenos Aires, se refiere a la ausencia de financiamiento para suelo urbano. Es ineludible pensar las dificultades de implementar una política de estas características sin tener una estrategia clara de cómo intervenir en el mercado inmobiliario en general y en el de suelo urbano en particular. En el caso específico aquí estudiado, esto conlleva

una consecuencia muy visible: la continuidad de la práctica tradicional de construcción de vivienda social en las áreas donde el sector privado ha mostrado poco interés. Los barrios del sur, en especial Lugano y Parque Avellaneda, son claros receptores de viviendas nuevas. El rol del Estado en la configuración del espacio urbano hace necesario advertir sobre qué tipo de ciudad se construye desde la política pública.

Por último, es importante destacar que la participación de los sectores beneficiarios y de las organizaciones de la sociedad civil está ausente en la elaboración del PFCV. Será difícil desarrollar una política habitacional sostenible y que promueva el acceso efectivo de la población a la vivienda sin incorporar a los sujetos concretos como agentes relevantes en el proceso. El acceso a la vivienda, y al conjunto de servicios urbanos que ésta implica, necesita de la participación activa de los actores comunitarios, de las experiencias y prácticas de los propios pobladores. Solo así podrá romperse con la riesgosa lógica de generar un recurso para un tercero considerado “pasivo” (por acción u omisión) por un saber pretendidamente técnico. Los viejos conjuntos construidos en dictadura son el máximo exponente de miradas que, atenuadas, no dejan de estar presentes en ciertos espacios de decisión.

Bibliografía

- Castells, Manuel (1970); *La cuestión urbana*, Ed. Siglo XXI, México.
- Convenio Marco del Plan Federal de Construcción de Viviendas (2004): obtenido en sitio web www.vivienda.gov.ar
- Dirección Nacional de Políticas Habitacionales (2001); "Diagnóstico de la situación habitacional urbana", obtenido en sitio web www.vivienda.gov.ar
- Fernández Wagner, Raúl (2008); *Democracia y ciudad - Procesos y políticas urbanas en las ciudades argentinas (1983-2008)*, Biblioteca Nacional y Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines y Buenos Aires.
- Foro de Organizaciones de Tierra, Infraestructura y Vivienda de la Pcia. de Buenos Aires (2005); *Talleres Zonales. Norte, sur y oeste, s/ed., s/l.*
- Jaramillo, Samuel (1990); *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano*, Ed. Universidad de Los Andes, Bogotá.
- Nuñez, Oscar, Emilio Pradilla y Marta Steinghart (s/f); "Notas acerca del problema de la vivienda en América Latina", en: Pradilla Cobos, Emilio (comp.); *Ensayos sobre el problema de la vivienda en América Latina*, Ed. Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco, Xochimilco.
- O'Donnell, Guillermo (1977). *Apuntes para una Teoría del Estado*, Buenos Aires, Doc. CEDES/G. E. CLACSO N°9.
- Pradilla, Emilio (s/f); "Autoconstrucción, Explotación de la Fuerza de Trabajo y Políticas del Estado en América Latina", en: Pradilla Cobos, Emilio (comp.); *Ensayos sobre el problema de la vivienda en América Latina*, Ed. Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco, Xochimilco.
- Topalov, Christian (1979); *La urbanización capitalista. Algunos elementos para su análisis*, Ed. Edicol, México.
- Turner, John (1977); *Vivienda: Todo el poder a los usuarios*, Ed. H.Blume, Madrid.
- Ward, Peter (s/f); "Introduction and Purpose", en: Ward, Peter (ed.); *Self-Help Housing. A critique, s/ed/., s/l.*
- Yunjovsky, Oscar (1984); *Claves políticas del problema habitacional argentino, 1955-1981*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.