

“Mi Pieza”: la dimensión energética

en una política habitacional para mujeres de barrios populares argentinos*

Fecha de recepción: 6 de julio de 2022 | Fecha de aprobación: 13 de septiembre de 2022 | Fecha de publicación: 15 de mayo de 2023

Cynthia Natalia Gonza

Inenco-Conicet, UNSa, Argentina

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-2645-5316>

cinthianata@gmail.com

Franco Hessling Herrera

Inenco-Conicet, UNSa, Argentina

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-9921-7482>

Facundo David González

Inenco-Conicet, UNSa, Argentina

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-1603-4235>

Resumen La falta de acceso a la vivienda digna es un grave problema que enfrenta la región latinoamericana y que se profundiza en la población femenina. Además de las limitaciones de las mujeres al acceso a la vivienda, es necesario indagar los tipos de viviendas a los que pueden acceder y las condiciones de vida que en estas se reproducen. A partir de estos escenarios, y de la comprensión integral del hábitat, el artículo problematiza y analiza el programa “Mi Pieza” en tanto política pública dirigida a mujeres de “barrios populares” de Argentina, que financia la refacción, el mejoramiento y la ampliación de sus viviendas. Desde allí, y en diálogo con los datos arrojado por el Registro Nacional de Barrios Populares, se indaga por la dimensión energética presente en dicho programa.

Palabras clave hábitat, energía, género, políticas públicas

* Artículo de investigación

Cómo citar este artículo: Gonza, C. N., Hessling Herrera, F., y González, F. D. (2023). “Mi Pieza”: la dimensión energética en una política habitacional para mujeres de barrios populares argentinos. *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*, 16. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.cvu16.mpde>



“Mi Pieza”: The Energy Dimension

in a Housing Policy for Women in Poor Neighborhoods in Argentina

Abstract The lack of access to decent housing is a serious problem faced by the Latin American region, and it is even more acute in the female population. In addition to the limitations of women's access to housing, it is necessary to investigate the types of housing to which they have access and the living conditions that are reproduced in them. Based on these scenarios, and on an integral understanding of habitat, the article problematizes and analyzes the “Mi Pieza” program as a public policy aimed at women in “popular neighborhoods” in Argentina, which finances the renovation, improvement, and expansion of their homes. From there, and in dialogue with the data provided by the National Registry of Popular Neighborhoods, the energy dimension present in this program is investigated.

Keywords **habitat, energy, gender, public policies**

“Mi Pieza”: a dimensão energética

em uma política habitacional para mulheres de bairros populares argentinos

Resumo A falta de acesso à habitação digna é um grave problema que enfrenta a região latino-americana e que está se aprofundando na população feminina. Além das limitações de acesso à habitação das mulheres, é preciso investigar os tipos de moradia a que podem aceder e as condições de vida que nelas se reproduzem. A partir destes cenários, e da compreensão integral do hábitat, o artigo problematiza e analisa o programa “Mi Pieza (Minha Peça)” como uma política pública dirigida a mulheres de “bairros populares” na Argentina, que financia a reforma, melhoria e a ampliação das moradias. A partir daí, e em diálogo com os dados do Cadastro Nacional de Bairros Populares, investiga-se a dimensão energética presente nesse programa.

Palavras-chave **hábitat, energia, gênero, políticas públicas**

Introducción

La necesidad de vincular el proceso de producción del hábitat con la perspectiva de género parte del reconocimiento de que las mujeres poseen mayores dificultades para acceder a viviendas (Gonza, 2021). La división social y sexual del trabajo que hace que estas dediquen el doble de tiempo a la realización de tareas de cuidado —sean remuneradas o no—, impacta de manera negativa en su participación en el mercado laboral y en la calidad del empleo e ingresos a los que acceden. Según el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de Argentina, en 2020, la tasa de actividad de las mujeres en el país fue de un 49 % frente a un 69 % de la de varones, y la tasa de desempleo femenina fue del 11 %, mientras que la masculina fue de 9 %. Además, debe considerarse que un número importante de mujeres separadas, madres solteras o viudas se encuentran a cargo de sus hijos e hijas y, en algunos casos, de personas mayores. Todos estos factores inciden de manera directa en el acceso de las mujeres a activos generadores de ingresos y por lo tanto en sus posibilidades de tener tierra y vivienda (Paz y Arévalo, 2021). La problematización del hábitat en Argentina necesita ser revisada a partir de estas condiciones.

A partir de la comprensión integral del hábitat, el artículo interroga las condiciones de acceso a la energía por parte de las mujeres, en tanto estas inciden de manera directa en la concepción de una vivienda digna. En ese sentido, las actividades desplegadas ante la falta de acceso a energía segura, como la recolección y/o compra de leña o combustibles líquidos para cocinar y calefaccionar las viviendas a partir de la quema de biomasa,

el lavado manual de la ropa, el aseo, etc., no solo recaen de manera casi exclusiva en las mujeres, sino que, además, redoblan el tiempo, el esfuerzo y los riesgos de las tareas de cuidado en los hogares. Todas estas prácticas afectan el bienestar económico, social, anímico, emocional y físico de las mujeres, condicionando sus capacidades para desarrollar una vida plena. La desigualdad en su dimensión energética aporta entonces al proceso de feminización de la falta de acceso a la vivienda digna (Gonza *et al.*, 2021). Por esto, es necesario que la problematización de la producción de hábitat interroge las condiciones de acceso a la energía, con particular énfasis en aquellos hogares con jefatura femenina.

Resulta indispensable en ese sentido el análisis de las políticas públicas vinculadas con la producción del hábitat a fin de explicitar discursos, mecanismos y tecnologías que permitan mirar el papel del Estado en la modelación de las desigualdades sociales, las relaciones de género, el acceso a la vivienda y la energía.

De este modo, el artículo analiza el programa “Mi Pieza” (MP), en tanto subsidio de la Secretaría de Integración Socio Urbana del Ministerio de Desarrollo Social de Argentina. Esta política pública, lanzada en octubre del 2021, tiene como destinatarias mujeres cis o trans mayores de 18 años y apunta a financiar la refacción, el mejoramiento y la ampliación de viviendas de “barrios populares” de todo el país.

Esta propuesta interroga la concepción de hábitat y la dimensión energética presente en el

programa, indagando en torno a la concepción de lo popular que emerge del mismo y su vínculo con la idea de *regular-irregular*.

El trabajo recopila y analiza documentos formales (decretos, artículos, resoluciones, etc.), como así también información disponible en sitios web oficiales. Se acude al Registro Nacional de Barrios Populares (Renabap), que en el programa MP oficia como prerrequisito para la postulación de las mujeres. En este caso se revisan los datos producidos por este registro vinculados con las condiciones de acceso a las demandas energéticas de los hogares censados y con la cantidad de viviendas de jefatura femenina. También se recupera el discurso de actores claves entrevistados para este trabajo: una funcionaria provincial del Área de Integración Socio Urbana y un representante regional de Renabap. Las entrevistas apuntaron a reconstruir la puesta en marcha del dispositivo de producción de datos del Renabap y su vinculación con el programa MP, además de extraer información sobre las primeras experiencias de esta política pública.

El artículo se estructura de la siguiente manera: en primer lugar, se presenta el marco teórico y metodológico, luego se hace una historización de las políticas de hábitat en Argentina como preludio del análisis concreto del programa MP y del Renabap. Por último, se establecen conclusiones preliminares, tomando en cuenta que el programa sigue vigente.

Marco teórico

Frente a la tarea de definir el encuadre teórico hay que decir que se ponen en diálogo, en principio, dos marcos: la perspectiva de género, en particular la línea del género y hábitat (Camps, 2021), y el enfoque de derechos humanos a partir del acceso a la vivienda adecuada (artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos), en

particular en su dimensión energética (Bertinat, 2016; Durán, 2018; Hessling Herrera, 2022).

La vinculación entre el género y el hábitat en Latinoamérica comienza a gestarse por medio de dos vertientes en interacción: por un lado, el pensamiento feminista instaurado en la academia; por otro, los movimientos sociales a favor de la igualdad de las mujeres desde la década de 1970. De la convergencia entre estas dos vertientes se desprende la problematización de los accesos, usos y experiencias diferenciales y desiguales en los espacios, las ciudades y las viviendas por parte de hombres y mujeres.

Desde el enfoque género y hábitat se reconoce y recupera una línea focalizada en analizar el rol de las mujeres de escasos recursos en las organizaciones sociales, particularmente dentro de los movimientos sociales de carácter local que surgen a partir de problemáticas concretas, como la defensa, la construcción y el dominio del territorio, así como de las respuestas colectivas en el proceso de autoconstrucción de vivienda. Esta perspectiva reconoce la activa participación femenina en la gestión de los asuntos públicos cotidianos, en asociaciones vecinales y redes de solidaridad comunitaria, demostrando capacidad de influencia, liderazgo y eficacia política (Massolo, 1994). Si bien esta participación ha sido sistemática, no necesariamente se ha reflejado en la intervención de las mujeres en las decisiones sobre el diseño de la ciudad, la vivienda o el planeamiento urbano, ni mucho menos ha implicado participar en la construcción o reconstrucción del hábitat (Soto Villagrán, 2016).

El acceso a las viviendas adecuadas es considerado un derecho humano, dentro del que se puede hallar una dimensión energética (Hessling Herrera y Belmont Colombres, en prensa). Sobre este punto conviene aclarar que se considera como “dimensión energética” del hábitat a los servicios

tecnológicos de abastecimiento de electricidad y gas natural (teniendo en cuenta que todos los servicios, también el agua y las cloacas, implican gasto de energía, pero no todos tienen como elemento indispensable algún tipo de energía). La idea de tecnología que se toma se inscribe dentro de la tradición de la sociología de la tecnología de índole constructivista (Thomas y Buch, 2008), dentro de la cual se puede asumir no solo como equipos, dispositivos o redes materiales concretas, sino también como gestiones y como procesos socio-técnicos (Peyloubet, 2019). Así pues, el acceso a sistemas tecnológicos de energía para uso habitacional (electricidad y gas natural) es parte instrumental del derecho humano a la vivienda adecuada (Hessling Herrera y Belmont Colombes, en prensa). Pero, ¿cómo definir qué es una vivienda adecuada? La Observación General n.º 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales hace un desarrollo detallado respecto de la “vivienda digna”, aunque todavía hay elementos de la vivienda adecuada que podrían incluirse, discutirse, sustraerse o reconfigurarse. Sin embargo, pocos se atreverían a sostener que la posibilidad de ampliar los metros cuadrados construidos de una vivienda es una forma de volverla más adecuada, mucho menos si se trata de una casa-quinta, de un palacete o de una propiedad de varias plantas. De allí el interés en analizar el programa de subsidios para mujeres MP, ya que se trata de una política pública que pretende ofrecer soluciones habitacionales.

El abordaje propuesto a partir de los marcos mencionados estará atravesado a su vez por la categoría analítica de *interseccionalidad* (Crenshaw, 1989), la cual permitirá analizar la relación en la que distintos ejes de categorización y diferenciación, tales como el género, la clase social y la caracterización “popular”, están imbricados de manera compleja en los procesos desigualdad. Este enfoque posibilita identificar las dimensiones que intervienen en el diseño y gestión de las

políticas públicas habitacionales, cuando se trata de mujeres pobres que habitan en villas y asentamientos. En esa dirección, desde el análisis interseccional se comprende la interacción de estas categorías como parte de la estructura organizativa de la sociedad, lo que a su vez influye en el aprovechamiento de la política, el uso de los espacios, la igualdad y el potencial de cualquier forma de justicia por parte de ciertos actores sociales (Hancock, 2007).

Metodología

El trabajo recurrió a una metodología cualitativa a fin de recuperar los sentidos que orbitan en el proceso de diseño, despliegue e implementación de una política pública habitacional para mujeres. También se identificó en este proceso la dimensión energética en el planeamiento habitacional de villas y asentamientos.

Se acudió al estudio y análisis documental a partir de fuentes primarias y secundarias. Se revisaron entonces los documentos oficiales de la política pública problematizada, incluyendo decretos, leyes e instrumentos administrativos, y en ellos se identificó cómo se construyen e interceptan las categorías de género y clase social, referidas a *mujeres de barrios populares*.

Asimismo, se analizó la base de datos del Renabap, conforme a su versión disponible en sitios web oficiales, a partir de una versión descargada en diciembre de 2021. Se realizó un análisis descriptivo de los datos estadísticos ofrecidos por este registro, a partir del comportamiento de variables: hogares monoparentales con jefatura femenina y acceso “informal/irregular” a los servicios de energía.

Por otra parte, entre 2021 y 2022 se realizaron entrevistas semiestructuradas a funcionarios vinculados con el Renabap y el Ministerio de

Desarrollo Social de la Nación, identificando en sus discursos los siguientes tópicos: objetivos del programa, articulación ministerial, diseño de los dispositivos y producción de datos objetivos de los programas, experiencias de implementación, sentidos en torno a lo popular, etc.

Historización de la política habitacional argentina

En Argentina, el primer registro de una política de hábitat se halla en 1915, cuando el Congreso Nacional sancionó la Ley 9677 que creó la Comisión Nacional de Casas Baratas, organismo encargado de administrar los fondos para la construcción de viviendas sociales. El desempeño de la Comisión permitió la construcción de 977 viviendas hasta los años cuarenta, mientras que la acción del Estado estuvo centrada en sancionar leyes de regulación de la producción de viviendas de mampostería y en el congelamiento de los precios de los alquileres.

Las políticas públicas vinculadas con el desarrollo ampliado del hábitat aparecieron como atisbos con la implementación del Estado de bienestar de influencia keynesiana, durante el primer peronismo (Horowicz, 2015). El Banco Hipotecario se configuró como una institución pública representativa de las políticas habitacionales del Estado argentino, al menos hasta su privatización durante el menemismo de los años noventa (González, 2019).

A partir de la sanción de la ley para la creación del Fondo Nacional para la Vivienda (Fonavi), en 1972, se empezó a desarrollar una política habitacional federal con presupuesto prefijado. El Fonavi fue la profundización de una línea que había empezado Juan Carlos Onganía con los planes para la erradicación de las villas de emergencia (PEVE) y el programa de vivienda económica argentina (VEA). Esa línea fue desplegada de allí en adelante sin interrupciones hasta fines

de los setenta, tanto en gobiernos dictatoriales como los de Roberto Marcelo Levingston y Agustín Lanusse, como en gobiernos votados en elecciones como los de Juan Domingo Perón e Isabel Martínez de Perón.

Luego del Cordobazo de 1969, el peronismo y las dictaduras asistencialistas se encargaron de encumbrar el “sueño de la casa propia”. Este deterioro en materia de política habitacional se profundizó durante el neoliberalismo democrático de Carlos Saúl Menem en los años noventa, que cambió la imputación presupuestaria del Fonavi y creó el Sistema Federal de Vivienda (Granero *et al.*, 2019). A partir de entonces se mantiene ese sistema, a través del cual los institutos provinciales tienen plena autarquía y las responsabilidades sobre las políticas de vivienda quedan provincializadas. La hegemonía del modelo neoliberal —junto a políticas de apertura, privatización y articulación con organismos multilaterales— suprimió la dimensión política de la problemática del desarrollo, en un momento en el que comenzaban a expresarse problemas de desempleo estructural y crecientes niveles de pobreza (Rodulfo y Boselli, 2014). Durante esa década, las transferencias de recursos de la nación a las provincias se redujeron a raíz de los cambios en la base gravable del impuesto, lo cual significó la disminución del poder de intervención de los organismos provinciales. Estos optaron entonces por construir conjuntos de vivienda social de menor tamaño, ejecutar programas de mejoramiento de villas y asentamientos y poner en funcionamiento programas de créditos individuales, a fin de mantener en marcha el crecimiento habitacional. La combinación de la reducción de recursos con el aumento en los precios de los mismos —absorbidos por los institutos provinciales de viviendas (IPV)—, incluyendo suelo por un lado y materiales constructivos y mano de obra para la construcción de vivienda por el otro, atentó contra la capacidad de acción de los organismos de cada jurisdicción (Basualdo, 2007).

Tras la crisis del año 2001, en un contexto problemático respecto a la situación socioeconómica y política, se inició una cierta diversificación de los lineamientos hacia los grupos de menores ingresos, incorporando nuevos programas con financiamiento internacional de organismos como el Banco Interamericano de Desarrollo. Estos programas incluyeron criterios de doble-focalización social y territorial (como por ejemplo, el Programa Mejoramiento de Barrios), que buscaron transformar el hábitat popular a partir de lineamientos tales como la regularización dominial, la seguridad jurídica (en los programas Arraigo y Riera) y la provisión de infraestructura social básica de servicios.

La salida del régimen de convertibilidad en 2002 permitió, a través de la Ley de Presupuesto Nacional, que ante la crisis económica que atravesaba el país, los recursos correspondientes al Fonavi pudieran destinarse a las cuentas corrientes de los gobiernos provinciales. De esta manera se redujeron los fondos destinados para la construcción de viviendas de interés social, lo que condujo a la paralización de obras en casi todas las provincias.

En 2003 comenzó un proceso en muchos rasgos opuesto al de la década anterior, toda vez que el Gobierno nacional tomó la decisión de transferir recursos provenientes de los sectores más favorecidos por la situación macroeconómica al sistema público de provisión habitacional. De este modo se buscó compensar el deterioro de la base financiera del Sistema Federal de Vivienda, basado en el impuesto a los combustibles líquidos, y contribuir a la reactivación económica tras la crisis de 2001. Además, se implementaron los Programas Federales de Vivienda (PFV), los cuales se adjudicaron a las provincias sin afectar las coparticipaciones del Fonavi. Algunas de las consecuencias de todo esto fueron el aumento de las inversiones en materia habitacional, el incremento de la escala de viviendas de interés social, la recentralización del sistema y la sujeción de los tiempos

de ejecución de los programas a lo estipulado por el Gobierno nacional para cada caso. En este sentido, el Fonavi, delegado a las provincias, y los PFV, administrados por el gobierno federal, proporcionaron viviendas en un contexto en el que la mayoría de la población carecía de acceso a financiamiento de largo plazo por parte del sector privado (Bouillon, 2012).

En ese marco se inscribieron programas como el Plan Federal de Construcción de Viviendas, el Programa Mejoramientos de Viviendas y el Programa de Emergencia y Solidaridad, promoviéndose desde ese horizonte la intervención directa del Estado en el problema habitacional de los asentamientos.

Créditos hipotecarios como los UVA, durante la gestión nacional de Mauricio Macri (2015-2019), o Procrear, durante la de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015), fueron las más recientes políticas habitacionales subsidiarias a las de acceso a la casa propia, manejadas por los IPV y estables en el país desde que las pusiera en marcha el primer peronismo (1946-1955).

Resultados

Mi Pieza

El programa MP fue lanzado en octubre de 2021 por el Gobierno de la nación argentina, como iniciativa del Ministerio de Desarrollo Social, desde el área de Integración Sociourbana y el Fondo de Integración (FISU). Se encuentra destinado a mujeres cis o trans argentinas, nativas o nacionalizadas, mayores de 18 años, que viven en barrios populares y cuentan con Certificado de Vivienda Familiar expedido por el Renabap.

El hecho de que el programa MP sea impulsado desde el Ministerio de Desarrollo Social, y no desde o en articulación con el Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat —cuyo lema es

“Trabajamos por el derecho a la vivienda digna en todo el país”—, presupone una perspectiva asistencialista que busca actuar paliativamente ante situaciones de emergencia y no prevé por lo tanto una planificación habitacional integral. Si bien se halla dirigido a mujeres cis o trans, tampoco articula con el Ministerio de Mujeres, Géneros y Diversidad. La falta de vinculación interministerial manifiesta, *a priori*, carencia de planificación. Esto da cuenta de la configuración de ciertas relaciones sociales, en las que se pone de manifiesto qué organismos intervienen en las políticas sociales dirigidas a “mujeres de sectores populares”, cómo se construyen estos sujetos desde la política y qué lugares se les asignan. Las posibles y necesarias alianzas señaladas entre los ministerios implicados habrían impactado en el incremento presupuestario y, por ende, en la dimensión y el alcance del programa.

MP ofrece dos montos de subsidio: beneficiarias de 100 mil pesos argentinos y beneficiarias de 240 mil pesos argentinos (valores de fines de 2021). Los montos se pueden emplear en cuatro tipos de obras: mejoramiento de techo, pared, piso y/o aberturas, división de interiores, refacciones menores de plomería y/o electricidad, y ampliación de vivienda.

Las postulaciones son sometidas al escrutinio de un comité ejecutivo del FISU, a fin de depurar aquellas que no cumplen los requisitos de la presentación. Las que resultan admitidas pasan a un sorteo que define a las beneficiarias finales, ya sean las que reciben 100 mil pesos o las que reciben 240 mil, quienes obtienen inicialmente el 50 % del monto asignado y, tras la constatación de que la obra se encuentra en marcha, la cantidad faltante. Aunque las destinatarias son mujeres cis o trans, las bases y los marcos normativos del programa no hacen mención explícita a una perspectiva de género que refiera, por ejemplo, a las problemáticas de violencia económica o familiar. Este hecho no deja de ser curioso, ya que

gran parte de la propaganda y la cobertura mediática que se hizo y se hace de MP señala a las víctimas de violencia de género como una población prioritaria. En este sentido, la perspectiva de género del programa se construye casi de forma exclusiva a partir de su focalización.

Para dimensionar el impacto real de MP es necesario señalar algunos aspectos relacionados al mercado de la tierra y de la construcción en Argentina. El precio del metro cuadrado de construcción, calculado en septiembre de 2021, estaba valuado en \$78.151,24, según el Consejo Profesional de Agrimensores, Ingenieros y Profesionales Afines de Salta, Argentina (consultado por última vez en diciembre de 2021 en <http://www.copaipa.org.ar/costos-de-la-construccion/>). Es decir que un espacio de cuatro metros cuadrados sería inalcanzable con solo el aporte del programa, aun con el desembolso monetario más elevado que contempla (240 mil pesos). Este precio del metro cuadrado de construcción en Argentina da cuenta de que el monto del subsidio no puede utilizarse para construir un nuevo habitáculo, como promete el título del programa, limitación que también es reconocida por los funcionarios entrevistados: “En realidad con Mi Pieza no se hace mi pieza” (Anónimo, entrevista realiza el 20 de julio del 2022).

Así pues, esta política pública, lejos de problematizar las condiciones de precariedad en el acceso al suelo y a los servicios públicos, refuerza situaciones de vulnerabilidad, ya que en muchos casos debe refaccionarse y ampliarse sobre terrenos de posesión sin dominio, que no cuentan con escritura ni servicios efectivos de energía, agua potable o cloacas (alcantarillado).

Un aspecto importante que establecen las bases y condiciones de MP es que el 40 % del subsidio tiene que ser invertido en comercios de ciertos rubros específicos (calefacción, plomería, aires, iluminación, albañilería, mampostería, carpinterías,

techos, hormigón y concreto, materiales de construcción, partes y equipos eléctricos, ferreterías, aberturas, herrajes, pinturerías, bazares, toldos, lonas, mallas y madereras). Para asegurar la direccionalidad de los fondos en estas áreas, las beneficiarias están obligadas a gastar ese 40 % usando la tarjeta de la cuenta en la que reciben el dinero; del 60 % restante pueden hacer usufructo también en efectivo.

Sobre esto último, conviene subrayar que en Argentina la mayor parte de los trabajadores de la construcción no están empleados de manera registrada (con seguridad social y aportes jubilatorios) y que, por lo tanto, muchos trabajan por el jornal, la semana o la quincena. En estos casos, la circulación de dinero se hace a través del papel moneda, sin emplear formas virtuales de plasmar el valor (cuentas bancarias, notas de crédito, etc.). De allí que el Gobierno se vea obligado a permitir que más de la mitad del monto de los subsidios de MP pueda ser utilizado en efectivo.

Pese a no estar explícito en ningún reglamento o promoción del programa, se deduce que el subsidio busca reactivar económicamente la construcción tras el congelamiento de obras que hubo durante la pandemia del covid-19, lo cual se suma al objetivo social de fortalecer la capacidad decisora, la relativa autonomía y el hábitat de ciertas mujeres de los barrios populares, es decir, de promover la igualdad de género.

Registro Nacional de Barrios Populares

La articulación propuesta en el trabajo entre hábitat, acceso a la energía y perspectiva de género identifica como punto clave al Renabap. A partir de este censo, efectuado entre el 2016-2017, es posible entender la urgencia de una política pública habitacional con perspectiva de género que contemple la dimensión energética en villas y asentamientos de Argentina.

El relevamiento denominado Renabap inició en 2016, promovido, al igual que MP, por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. En principio, se pensó como una base de datos de trabajadores de la economía popular, debido a la puja de las organizaciones sociales por reconocimiento y asistencia del Gobierno. Ello tornó imprescindible hacer un relevamiento cuantitativo que abriera la posibilidad de sostener un registro actualizado de los barrios populares.

El relevamiento posibilitó, a su vez, el otorgamiento del Certificado de Vivienda Familiar, el cual constituye un título para la acreditación de domicilio legal o fiscal ante cualquier autoridad pública nacional o provincial, o frente a empresas privadas. El certificado permite, además, solicitar o acceder a servicios públicos como agua corriente, cloacas, electricidad y red de gas natural. Pese a esto, Renabap no censó las condiciones de acceso al gas.

Fueron justamente organizaciones sociales y no gubernamentales (como Techo y Cáritas), quienes tuvieron la responsabilidad de desplegar el censo. Según relataron los funcionarios entrevistados, los encuestadores recibieron un pago por cada encuesta realizada a través de una aplicación para celulares, fotografiando los DNI y con un control de calidad de las muestras, para evitar adulteraciones. En un principio se encuestó sólo a mayores de 18 años, pero durante el proceso se advirtió que muchas familias se encuentran constituidas por un jefe/a de hogar menor de edad, lo cual hizo necesario que se bajara el umbral de medición hasta los 14 años. Este tipo de ajustes se incorpora aún hoy, ya que se pretende reabrir la base de datos periódicamente para mantenerla actualizada. Sin embargo y pese a que Renabap identifica familias conformadas por personas menores de edad, el programa MP no contempla estas poblaciones como potenciales beneficiarios.

El Renabap actualmente estima que el total de familias que habitan en los barrios populares asciende a 914.493, de las cuales se han encuestado alrededor de 550.091. Según su composición, se las agrupa en cuatro categorías: con jefatura masculina o femenina, o monoparentales masculinas o femeninas. Las familias con jefatura masculina se cuentan en 185.775, mientras que las que están bajo responsabilidad femenina son 326.079. Siguiendo la misma tendencia, las familias monoparentales de responsabilidad masculina son 5699 y las de responsabilidad femenina llegan a 32.538. La diferencia resulta elocuente, ya que mucho más de la mitad de las familias de los barrios populares están encabezadas por mujeres.

En cuanto a la dimensión energética, el total de barrios relevados (4416) fue clasificado en nueve categorías: 1) acceso formal con consumo limitado (45 barrios), 2) conexión a la red pública con medidor compartido (10), 3) conexión a la red pública con medidor comunitario (131), 4) conexión formal a la red con medidor domiciliario (1378), 5) conexión formal con medidor prepago (8), 6) conexión irregular a la red pública (2766), 7) conexión regular a la red sin boleta o factura (22), 8) energía solar (1), y 9) generador eléctrico a combustión (1). Finalmente, se detalla que un total de 53 de los barrios no cuentan con ningún tipo de conexión.

Los datos arrojados por el Renabap señalan que más de la mitad de los barrios encuestados poseen conexión irregular a la electricidad, es decir, se encuentran en condiciones de inequidad

energética. La lectura cruzada de este dato con la cantidad de familias que se encuentran a cargo de mujeres nos permite sostener que la mayoría de las mujeres que habitan en barrios populares de nuestro país padecen injusticia energética, *ergo*, injusticia habitacional.

El dispositivo de relevamiento del Renabap no está diseñado para que puedan cruzarse las variables de tareas de cuidado (tipos de familia) con el acceso a la energía. Ello es así porque las tareas de cuidado están censadas a nivel de familias, mientras que el acceso a la energía se registra a nivel de barrios.

Construcción de lo popular en Mi Pieza y el Renabap

En la introducción se mencionó que el término *popular* que aquí se trabaja es aquel que emerge del Renabap y posteriormente es retomado en MP. Es entonces a partir de lo popular que se analiza la política pública, en tanto proceso de relaciones de fuerza entre diversos actores (Andrenacci, 2005), toda vez que es en las relaciones entre los actores donde los intereses de dominio y las luchas sociales construyen y configuran sujetos, ya sea reforzando derechos, reproduciendo o creando nuevas desigualdades. Nos centramos en esta construcción de sujetos a partir de la concepción de lo “popular” y las vinculaciones que se establecen desde el Estado con lo informal o irregular.

El concepto de informalidad está relacionado con la forma en la que históricamente se resolvió la

Tabla 1. Familias populares y jefaturas

Estimación de familias que habitan barrios populares en el país → 914.493		
Total de familias encuestadas	550.091	
Jefatura masculina	185.775	33,78%
Jefatura femenina	326.079	59,27%
Monoparentales masculinas	5.699	1,03%
Monoparentales femeninas	32.538	5,91%

Fuente: elaboración propia con base en el Renabap (diciembre de 2021)

Cantidad de barrios populares según tipo de acceso a la energía eléctrica

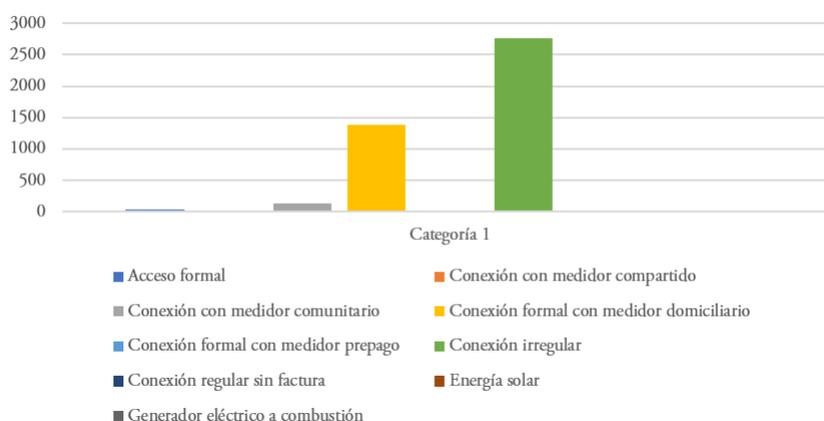


Figura 1. Barrios populares y acceso a la energía
Fuente: elaboración propia con base en el Renabap (diciembre de 2021)

relación capital-trabajo entre sectores que no lograban insertarse en la economía moderna, fenómeno que tuvo un lugar central en las ciudades latinoamericanas, las cuales crecieron en virtud del mismo. Los procesos vinculados a la informalidad impactaron en la estructura socio-espacial de las ciudades, y en la manera en la que los sectores sociales —insertos informalmente en el mercado de trabajo— resolvieron y resuelven el acceso al mercado de tierra y vivienda. En ese marco, la noción de informalidad sobrepasa las problemáticas ligadas al mercado de trabajo y se extiende a la caracterización de las formas en las que se resuelve la relación con el mercado de tierra y vivienda y el sistema de propiedad. Esta noción de informalidad en el acceso al suelo y la vivienda se utiliza frecuentemente como sinónimo de ilegalidad e, incluso, de irregularidad. De hecho, observamos que cualquiera de las tres acepciones confluye en la asunción de una situación en conflicto con la normativa estatal vigente en una sociedad, por lo que, bajo ese argumento, son analizadas y revisadas de manera conjunta.

En la normativa vigente de nuestro país, existen algunos decretos que instrumentan el programa MP y que equiparan la noción de *popular* con la

de *irregularidad*. Por ejemplo, el Decreto Nacional 358/17 entiende por *barrios populares*:

Aquellos barrios comúnmente denominados villas, asentamientos y urbanizaciones informales que se constituyeron mediante distintas estrategias de ocupación del suelo, que presentan diferentes grados de precariedad y hacinamiento, un déficit en el acceso formal a los servicios básicos y una situación dominial irregular en la tenencia del suelo, con un mínimo de OCHO (8) familias agrupadas o contiguas, en donde más de la mitad de sus habitantes no cuenta con título de propiedad del suelo, ni acceso regular a al menos DOS (2) de los servicios básicos (red de agua corriente, red de energía eléctrica con medidor domiciliario y/o red cloacal).

Por su parte, uno de los representantes de Renabap en Salta y una funcionaria del ámbito habitacional de la provincia coinciden en que, conceptualmente, un barrio popular es aquel en el que no se cuenta con acceso “formal” a dos de los servicios considerados básicos (luz, agua, cloacas y gas). Cuando hay dos de esos servicios a los que no se tiene acceso —o se tiene acceso “informal”— se considera que ese hábitat se apoya

en una *vivienda popular* (anónimo 1, 2021; anónimo 2, 2021 y 2022).

Este hecho subraya algunas cuestiones a indagar: en primer lugar, la validez de equiparar, y utilizar como términos indistintos, los conceptos de “asentamientos irregulares” y “asentamientos o barrios populares”; luego está el interrogarse en qué consiste y de dónde proviene el fenómeno de la irregularidad del hábitat popular; y, finalmente, cabe preguntarse por las consecuencias sociales de la irregularidad.

Entonces, cuando se hace referencia a asentamientos irregulares, informales, extraoficiales o directamente ilegales, no se alude a las características físicas o económicas de estas áreas, sino a una relación problemática con el orden jurídico formalmente vigente en esa sociedad, que en últimas es difícilmente definido con precisión (Azuela, 1993).

Establecer una equiparación entre popular e irregular supone no contemplar, por ejemplo, algunos casos en los que los sectores populares habitan espacios que no presentan problemas jurídicos. Por otra parte, la regularización de la tenencia de la tierra y el acceso a servicios públicos para algunos sectores no implicaría que estos dejaran de formar parte de lo que se conoce como los *sectores populares*.

En este sentido, los procesos de producción del hábitat y el acceso a la energía que se realizan por fuera de los parámetros del orden legal-estatal no corresponden exclusivamente a los sectores populares, sino también a sectores de clase media y alta. La asunción de “conflicto” para estos últimos es diferencial (principalmente) desde el discurso jurídico: “Para que la irregularidad exista como cuestión social y urbana, es indispensable que de algún modo las normas jurídicas pertinentes sean invocadas activamente, aunque sea

de modo vago, como dispositivo de etiquetamiento” (Duhau, 2002).

La irregularidad constituye así una cuestión de legitimidad, en tanto que los asentamientos informales presentan problemas de legitimidad respecto de los órdenes habitacionales legales y vigentes. La misma se presenta generalmente asociada con el alejamiento en términos materiales respecto de los estándares “aceptables” en relación con la vivienda y la disponibilidad y calidad de los bienes y servicios asociados a la vida urbana (Duhau, 2002). La informalidad es comprendida entonces como un fenómeno multidimensional, que involucra problemas vinculados a la propiedad del suelo urbano, las normas y regulaciones vigentes, el número y la calidad de los servicios provistos, la calidad ambiental del área en que tiene lugar el asentamiento y el proceso de ocupación en sí mismo (Viana, 2007).

De esta manera, ante la falta de acceso al suelo y a vivienda digna con servicios básicos de energía, el despliegue de diversas estrategias por parte de ciertos sectores para garantizarse mínimamente algunas condiciones va a valerles, en principio desde el Estado, la catalogación de *irregulares* o *populares*. Curiosamente, esta situación no es expresada en términos de vulneración real de derechos fundamentales, sino a partir de la tensión que se establece entre un marco normativo vinculado a la propiedad privada y a la prestación de servicios por parte de empresas privadas.

En paralelo, el Estado no actúa en la creación de sistemas de financiamiento habitacional, por lo que la realización de los lucros inmobiliarios se da principalmente a través de las ganancias creadas en el proceso de diferenciación urbana entre áreas servidas y áreas carentes de infraestructura y servicios, que en este artículo hemos definido como sistemas tecnológicos para uso habitacional.

Conclusiones

La perspectiva de género constituye una mirada enriquecedora para discutir las intervenciones urbanas y habitacionales. Superar las desigualdades requiere identificar los elementos físicos y sociales que obstaculizan o facilitan el acceso y apropiación del territorio para el fortalecimiento de la ciudadanía y el establecimiento de condiciones y entornos que la permitan. Ello implica repensar la vulnerabilidad, problematizando y dotando de nuevos sentidos a los conceptos de participación y empoderamiento (Czytajlo, 2011).

El análisis de una política pública habitacional, focalizada en mujeres cis y trans en nuestro país, constituye un avance sumamente importante en la vinculación de políticas públicas y género. Sin embargo, el recorrido propuesto muestra un proceso de empobrecimiento en esta materia, que se expresa en la falta de articulación ministerial pertinente, la falta de presupuesto y, fundamentalmente, el achicamiento del hábitat y la supresión de los elementos que lo integran.

Es llamativo en este sentido que, cuando se trata de sectores populares, la gestión de las políticas habitacionales se encuentre a cargo del Ministerio de Desarrollo Social y no intervenga o vincule al Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat que, en líneas generales, es el encargado del desarrollo de programas de crédito como “Casa Propia” o “Procrear II”. Por ello, pese a que MP constituye un alivio para muchas mujeres que viven en condiciones de extrema pobreza y hacinamiento en villas y asentamientos de Argentina, es imperioso el reconocimiento de las limitaciones del programa en lo que respecta a una perspectiva más integral del proceso de producción del hábitat.

La falta de una mirada integral nos permite sostener que, a pesar de que la dimensión energética aparece en Renabap como un dato bastante significativo en relación a la cantidad de barrios que

acceden a la electricidad de manera irregular, y aunque este registro opera como un prerequisite de postulación al programa MP y a un insumo, la problematización de la dimensión energética no es traducida en ningún punto del subsidio. Por el contrario, como señala la letra oficial del mismo, se apunta a la “refacción menor de plomería y/o electricidad”. Es por ello que aquí resaltamos la dimensión energética como un elemento constitutivo del hábitat y del acceso a la vivienda digna.

Aunque desde las políticas públicas analizadas, la falta y/o el acceso irregular a servicios públicos definen lo *popular*, estos factores no son tomados en cuenta al momento de la planificación y el abordaje del hábitat por parte del Estado. Si bien el trabajo buscó centrar el interés en la dimensión energética de la desigualdad, y en la falta de articulación entre esta y una política pública habitacional, es necesario aclarar que el resultado podría ser similar si nos focalizáramos, por ejemplo, en las condiciones de acceso al agua en barrios populares.

Finalmente, esta investigación abre futuras líneas de análisis interseccional, vinculadas por ejemplo a la producción del hábitat y a la dimensión intercultural de las políticas públicas con perspectiva de género. Al respecto, en la conversación que mantuvimos con el encargado de Renabap en la provincia de Salta se nos mencionó que, en zonas donde hay comunidades de pueblos originarios, el hecho de ser considerados barrios populares entra en tensión con los certificados comunitarios de las tierras, razón por la cual muchas de esas comunidades se muestran reacias a ser incluidas en el Renabap, pese a que ello les imposibilite, por ejemplo, de acceder al subsidio MP.

Referencias

Administración Pública Nacional. (2017). Decreto Nacional 358 de mayo 22. Incorporación. Decreto

N° 2670/2017. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/275000-279999/275037/norma.htm>

Andrenacci, L. (2005). *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*. Prometeo Libros/UNGS.

Azuela, A. (1993). Los asentamientos populares y el orden jurídico en la urbanización periférica de América Latina. *Revista Mexicana de Sociología*, 55(3), 133-168. <https://doi.org/10.2307/3540926>

Basualdo, J. (2007). Vivienda social y suelo urbano en la Argentina de hoy. Conflictos y posibilidades. *Revista Digital Café de las Ciudades*, 6(52). https://www.cafedelasciudades.com.ar/politica_52_1.htm

Bertinat, P. (2016). *Transición energética justa, Pensando la democratización energética*. FES Uruguay.

Bouillon, C. (2012). *Un espacio para el desarrollo: Los mercados de vivienda en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo.

Camps, V. (2021). *Tiempo de cuidado*. Editorial Arpa.

Crenshaw, K. (1989). Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics. *The University of Chicago Legal Forum*, 140, 139-167.

Czytajlo, N. (2011). El papel de las políticas habitacionales en la construcción de ciudades más democráticas: discusiones desde la perspectiva de género. *Revista Ciudades*, (11), 177-200.

Duhau, E. (2002). *Dimensiones socio-políticas de la irregularidad y la regularización de los asentamientos populares* [Trabajo presentado en el Curso de Desarrollo Profesional sobre Mercados

Informales, Regularización de la Tenencia de la Tierra y Programas de Mejoramiento Urbano en América Latina]. Lincoln Institute of Land Policy.

Durán, R. (2018). *Evaluación de aspectos socio-culturales para la planificación regional e implementación de energías renovables en Salta* [Tesis doctoral]. Universidad Nacional de Salta.

Gonza, C. (2021). El territorio del hogar: primeras aproximaciones a las prácticas cotidianas de mujeres en contextos de pobreza energética. *Revista Vivienda y Ciudad*, 8, 20-31. <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/ReViyCi/article/view/34432>

González, F. (2019). *Estrategias de hábitat en Salta: el caso del Programa de Mejoramiento Barrial (ProMeBa) 2015-2016* [tesis de maestría no publicada]. Universidad Nacional de Quilmes.

Hancock, A. (2007) When Multiplication Doesn't Equal Quick Addition: Examining Intersectionality as a Research Paradigm. *Perspectives on Politics*, 5(1), 63-79. <https://doi.org/10.1017/S1537592707070065>

Hessling Herrera, F. D. (2022). *Hábitat y vida digna: el caso de la comunidad wichí San Ignacio de Loyola (Salta, Argentina)*. II Simposio Internacional de Doctorados de la Red de Desarrollo Urbano Sustentable en Latinoamérica y el Caribe.

Hessling Herrera, F. D., y Belmont Colombes, M. E. (en prensa). Hábitat y vida digna a partir de las alianzas socio-técnicas de la comunidad wichí San Ignacio de Loyola (Salta, Argentina). *Hábitat y Sociedad*, (15).

Hessling Herrera, F. D., González, F., y Cadena C. (2021). Aportes para pensar el trilema energético desde una perspectiva transversal y situada. *AVERMA*, 25, 416-424. <https://avermaexa.unsa.edu.ar/index.php/averma/article/view/143>

Horowicz, A. (2015). *Los cuatro peronismos*. EDHASA.

Massolo, A. (1994). *Los medios y los modos. Participación política y acción colectiva de las mujeres*. El Colegio de México

Paz, J., y Arévalo, C. (2021). Pobreza en hogares con jefatura femenina en Argentina. Una comparación entre el Norte Grande y el resto del país. *Visión de Futuro*, 25(1), 1-31. <https://visiondefuturo.fce.unam.edu.ar/index.php/visiondefuturo/article/view/485>

Peyloubet, P. (2019). La tecnología como territorio de la co-construcción del conocimiento en el campo del hábitat. *Cuaderno Urbano. Espacio, cultura, sociedad*, (26).

Rodulfo, M., y Boselli, T. (2014). Dilemas y desafíos de la política habitacional argentina desde un enfoque de derechos. *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*, 7(14), 218-241. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.CVU7-14.ddph>

Soto Villagrán, P. (2016). Repensar el hábitat urbano desde una perspectiva de género. Debates, agendas y desafíos. *Revista Andamios*, 13(32), 37-56. <http://dx.doi.org/10.29092/uacm.v13i32.524>

Thomas, H., y Buch, A. (coords.) (2008). *Actos, actores y artefactos. Sociología de la tecnología*. Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes.

Viana, I. (2007). Informalidad, regularización y derecho de propiedad. En M. Smolka y L. Mullahy (eds.), *Perspectivas urbanas. Temas críticos en políticas de suelo en América Latina* (pp. 65-154). Lincoln Institute of Land Policy.

Entrevistas

Anónima 1. (2021). La perspectiva de género en Mi Pieza: entrevista a la directora del programa en Salta, por Franco David Hessling Herrera [grabada en audio]. Salta Capital, 10 de octubre.

Anónima 2. (2021). Pensando lo popular en Mi Pieza: entrevista al representante nacional del programa en Salta, por Franco David Hessling Herrera [grabada en audio]. Salta Capital, 31 de octubre.

Anónima 2. (2022). Pensando lo popular en Mi Pieza: entrevista al representante nacional del programa en Salta, por Cinthia Natalia Gonza y Facundo David Francisco González [grabada en audio]. Salta Capital, 22 de julio.