

Tiempos y lugares de la política de vivienda Time and places of housing policy

Romina Olejarczyk

Licenciada en Trabajo Social y Dra. en Ciencias Sociales – Universidad de Buenos Aires. Magíster en Diseño y Gestión de Programas Sociales –Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Investigadora Asistente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Argentina. Docente en la Carrera de Trabajo Social – Universidad de Buenos Aires Integrante de la Asociación Civil INSITU.
Email: romiolejar@gmail.com

Fecha de recepción: 11/05/2021
Aceptación final del artículo: 15/05/2021

Tipo de publicación: Libro, Editorial Espacio, Año 2021.

Palabras clave: Programas Federales, Avellaneda, tiempos, espacios, lugares, habitar.

En este libro analizo los tiempos, espacios y lugares que se produjeron, articularon y disputaron durante la implementación de los Programas Federales en Avellaneda, haciendo énfasis en las relaciones entre actores que compartieron las trincheras de su ejecución cotidiana: trabajadores de base, funcionarios y vecinos¹. Parto del

supuesto de que toda política pública se produce, reproduce y transforma en los territorios de su implementación, y que del encuentro cotidiano entre actores emergen matices y nuevos desafíos para sus ejecutores. También me guío por la siguiente pregunta: ¿Cómo se producen, significan, articulan y disputan, desde la perspectiva de los actores que interactúan cotidianamente en su implementación, los tiempos, espacios y lugares de la política pública de construcción de vivienda social?

Los Programas Federales de Construcción de Viviendas han sido una política emblema del gobierno kirchnerista, ejecutada durante más de una década y que formó parte de las acciones de reactivación económica de

¹ La expresión “trabajador de base” alude a aquellos trabajadores abocados a la implementación cotidiana de los Programas Federales de Construcción de Viviendas en los espacios de vinculación directa con los solicitantes. La expresión surge de la definición de “street level burocracy” de Lipsky (1996) y

de la “antropología de las ventanillas” de Signorelli (1996).

la post crisis del 2001. Estos programas siguieron la modalidad “llave en mano” predominante en nuestro país. Este modo de hacer promueve un esquema centralista en el que el Estado Nacional financia y establece las pautas de implementación, los gobiernos locales ejecutan y las empresas construyen. Durante el lapso de ejecución de estos programas, el municipio de Avellaneda llevaba a cabo distintas obras y programas en el campo de la construcción de viviendas y el mejoramiento del hábitat. Esto le valió la etiqueta de la *máquina de hacer proyectos*. Algunos de estos proyectos implicaron sólo la construcción de viviendas en terrenos disponibles –lo que denomino *hacer casas*–, y otros el abordaje de procesos de urbanización.

El barrio 7 de mayo, el caso que seleccioné para realizar la investigación que sustenta este libro, fue producto de la lógica del *hacer casas*, es decir que surgió de la construcción de un número limitado de viviendas (31) en un territorio atravesado por diversas expresiones de precariedad habitacional: Villa Corina. Es una experiencia que no se inscribió en el marco de un proceso de urbanización, así como tampoco involucró la participación activa de los vecinos en la producción del barrio. El desencuentro entre el hábitat construido y los modos de habitar de sus habitantes ha sido notorio en este caso y, precisamente por ello, ha sido una experiencia fértil para identificar las tensiones propias de toda política de construcción de viviendas. Además, procesos de lucha por una vivienda estatal, como la que emprendieron los habitantes del barrio 7 de mayo, suelen

quedar ocultas o sólo persisten en la memoria de quienes acompañaron cotidianamente el proceso y atravesaron, de manera no siempre exitosa, los avatares propios de cada momento y de las decisiones que allí se disputaron.

En consecuencia, las voces principales de este libro son los actores involucrados en la implementación cotidiana de los Programas Federales: trabajadores de base, funcionarios y habitantes del barrio 7 de mayo. A esta tríada de actores se sumaron otras voces que enriquecieron la investigación: integrantes de algunas de las instituciones barriales con las que interactuaban los habitantes, los vecinos de enfrente, profesionales de otras oficinas municipales y publicaciones de los medios de comunicación local.

El trabajo de campo involucró, por un lado, el análisis de documentación clave y la revisión bibliográfica. Realicé una recopilación de artículos científicos y libros especializados de Argentina y de América Latina. Analicé la documentación oficial de los Programas Federales publicada por las distintas instancias de gobierno vinculadas a esta política pública: documentación de lanzamiento de los programas, los convenios marco, los reglamentos operativos y la información publicada en los sitios web. Compilé noticias periodísticas acerca de la implementación de estos programas en Avellaneda. Analicé registros de talleres, asambleas e informes de proceso producidos por los trabajadores de base a partir de sus labores cotidianas. Por último, revisé

otros documentos vinculados a la entrega de las viviendas, como los modelos de actas de beneficiario y de preadjudicación del municipio.

Pero las fuentes más importantes de mi trabajo han sido las entrevistas semiestructuradas y las observaciones que realicé entre los años 2011 y 2012 a trabajadores de base, funcionarios y habitantes del barrio 7 de mayo.

Un aspecto que caracteriza a este libro es que el “campo” que delimité para realizar la investigación fue, para mí, un “contexto cercano” (Lins Ribeiro, 1989). En efecto, desde el año 2008 hasta el año 2010 me desempeñé como trabajadora social de la Dirección de Hábitat Social de Avellaneda. Esta experiencia previa me facilitó el acceso a las entrevistas con los trabajadores de base y los funcionarios. También me habilitó el contacto con los habitantes del barrio 7 de mayo, que me recordaban de la entrevista censal, de las reuniones y asambleas entre los vecinos y el Municipio y de la Dirección de Hábitat Social, ya que muchas veces se acercaban a realizar consultas. Sin embargo, esta experiencia previa también me posicionó en una situación desafiante y compleja, que requirió una permanente actitud reflexiva acerca de mi práctica investigativa. Ciertamente, como señala Lins Ribeiro (1989), investigar en contextos cercanos conlleva el desafío de exotizar y/o descotidianear lo próximo, en lugar de captar lo desconocido y lo extraño.

Por otra parte, y dado que la pregunta principal que orientó este trabajo se vincula a la producción, articulación y disputa de los tiempos, espacios y

lugares de la política pública de construcción de viviendas sociales, el abordaje conceptual de la investigación que sustenta este libro implicó poner el foco en las categorías de tiempo, espacio, lugar y habitar. Esto derivó en la revisión de desarrollos conceptuales realizados desde diversas disciplinas de las Ciencias Sociales como la sociología, la antropología, la geografía, la filosofía e incluso desde la Arquitectura (Lefebvre, [1974] 2013; Bourdieu, 1999; Evans Pritchard, 1977; Harvey, 1998; Heidegger, 1994; Blanco, 2000; Borges, 2003; Murillo, 2005; Carman, 2006; Vargas Cetina, 2007; Massey, 2008; Mujica, 2008; Duhau y Giglia, 2008; Doberti, 2011; Giglia, 2012; Auyero, 2013; Lopes de Souza, 2013; Segura, 2013). También implicó repensar la singularidad de estas categorías en el campo de la política pública (Oszlak y O'Donnell, 1981; Subirats, 1992; Chiara y DiVirgilio, 2009), especialmente de aquella orientada a la construcción de viviendas sociales.

A partir de este último aspecto, algunos primeros indicios y supuestos motivaron mi proceso de investigación. El primero era que la organización de los tiempos de esta política pública giraba en torno a la obra de construcción de viviendas y que la centralidad de este tiempo daba cuenta de una distribución desigual de la capacidad de los actores para definirlo. El segundo supuesto era que, además, los tiempos de la obra entraban en tensión con aquellos de los futuros habitantes de las viviendas. El tercero era que en los procesos de mudanza se tensionaban dos

significaciones acerca de los espacios: aquellas vinculadas a las experiencias de habitar un lugar y aquellas que formaban parte del imaginario y el saber hacer de los actores a cargo de su diseño y construcción. En este sentido, consideraba que en la implementación de los Programas Federales se tensionaban dos configuraciones temporales, centrales en este tipo de políticas: los tiempos de la obra de construcción de las viviendas y los tiempos del habitar. Y si bien los tiempos que marcaban el ritmo a la política pública de construcción de viviendas eran los de la obra, durante los del habitar –siempre abiertos según Massey (2008)– ocurrían eventualidades que generaban presión sobre los primeros, aunque no lograban torcer su rumbo.

Luego del trabajo de campo, corroboré que en estas políticas no sólo se producía un encuentro entre un espacio concebido por el saber experto (Giddens, 1994) y el espacio vivido (Lefebvre, ([1974] 2013) de los adjudicatarios, sino que además se configuraba otro espacio: el espacio precario. Y es a este último al que hacían referencia tanto los solicitantes como los trabajadores de base y funcionarios, aunque con sentidos diferentes. Los primeros construían argumentos para ser adjudicados en torno a la precariedad del espacio habitado. Los actores estatales, en cambio, se referían a esta como una condición para acceder a la vivienda, cuya desagregación en diversas dimensiones de precariedad les permitía establecer prioridades entre su población objetivo. También pude cotejar que este encuentro entre el

espacio concebido y el espacio vivido no se reducía sólo al momento post mudanza. Por el contrario, mucho antes de mudarse –especialmente durante los talleres pre mudanza– las viviendas ya comenzaban a ser habitadas porque, como señala Giglia (2001), los procesos del habitar inician en el momento mismo en que los actores comienzan a luchar por sus viviendas.

El principal hallazgo de esta investigación ha sido el singular esquema de organización temporal y espacial que establecía las prioridades de ejecución de esta política pública en cada momento, en estrecha vinculación con los tiempos de obra. Este esquema se compone de: el tiempo de la definición, el tiempo de la espera, el tiempo de la mudanza y el tiempo del habitar.

En la implementación de los Programas Federales en Avellaneda se presentaron tensiones y desafíos singulares en cada uno de estos tiempos. Además, este transcurrir temporal (y espacial) iba acompañado de un cambio en la denominación de los actores implicados: de solicitantes a adjudicatarios y de adjudicatarios a vecinos.

En el tiempo de la definición, la disputa giró en torno a la resolución del listado de adjudicatarios. Aquí resultaron clave las prácticas corporales de los solicitantes para ser visibilizados como potenciales adjudicatarios de una vivienda, así como la producción de una presentación estratégica ante el Estado apoyada en un singular “tópico del infortunio” (Fassin, 2003). Tópico que les permitió resumir los motivos que los llevaban a necesitar una

vivienda, siempre buscando conmovier a los trabajadores de base y a los funcionarios de turno. En el transcurso de este tiempo de la definición, el espacio habitado fue expuesto –tanto por sus habitantes como por el Estado– como un espacio precario.

En el tiempo de espera, aquel que transcurría mientras se terminaba con la construcción de las viviendas, el Municipio convocó a los adjudicatarios a una serie de talleres denominados de pre mudanza. En el marco de dichos talleres se produjo el primer encuentro entre lo que, hasta entonces, había sido puro “espacio concebido” –aquel diseñado por los planificadores en correspondencia con ciertos estándares mínimos de vivienda– y el espacio que ya comenzaba a ser vivido a partir de la manifiesta preocupación de los vecinos por conocer aspectos de sus futuros barrio y vivienda. Este tiempo de espera culminó de manera abrupta ante la finalización de las viviendas y de la inminente mudanza.

En comparación con lo extenso de los tiempos de espera de las viviendas, el día de la mudanza fue el más fugaz e involucró el anhelado encuentro de los adjudicatarios con su nueva casa. Este encuentro no fue para nada sencillo dado que implicó realizar un pasaje desde la vivienda precaria hacia la vivienda construida por el Estado, y esta experiencia resultó diferente para cada familia: mientras que algunas esperaron ansiosas que se produjera la mudanza, otras lamentaron dejar atrás la casa que, aunque precaria desde las definiciones estatales, era aquella que habían autoconstruido y que les había cobijado por más de veinte años.

El tiempo más allá de la mudanza fue aquel en el que el espacio habitado cobró protagonismo y en el que los tiempos y alcances de actuación de esta política pública se diluyeron, dando lugar a varios desencuentros. Mientras que para los funcionarios la intervención estatal culminó con la entrega de la vivienda, para los trabajadores de base la responsabilidad estatal no había concluido: debía acompañar la cotidianeidad post mudanza. Para los vecinos, en cambio, la cuestión pasaba por responsabilizarse, o responsabilizar al Estado, de los inconvenientes que surgieron en la nueva vivienda.

Ahora bien, afirmar que los tiempos de los Programas Federales culminaron con la entrega de la vivienda no implica que también concluyera la vinculación del Estado con los habitantes del lugar. De hecho, la vinculación con el Municipio continuaba, pero a través de la prestación de otros bienes y servicios, como el acceso a la salud, la entrega de alimentos o los ingresos a través de planes sociales. Tampoco significa que la responsabilidad del Municipio, en relación con las viviendas, concluyera una vez otorgadas. Pero este recorrido temporal y espacial para acceder a una vivienda, tal como lo presento en este libro, ya no sería transitado por los adjudicatarios. Era un tiempo concluido. Para los trabajadores de base, en cambio, el tiempo de la política de construcción de viviendas era un tiempo cíclico: por cada proyecto que se desplegaba en el amplio territorio de Avellaneda les esperaba un nuevo

proceso de acompañamiento de estos tiempos, espacios y lugares, que asumía singularidades en cada coyuntura y territorio. En algunas ocasiones, este acompañamiento implicaba transitar todas las complejidades del pre, el durante y el post mudanza. En otras, su accionar se reducía a la definición de los listados de adjudicatarios y a su reactualización, tantas veces como fuera necesario, mientras avanzaba la obra de viviendas.

En síntesis, a lo largo de los capítulos que componen este libro, analizo la historia de conformación de un barrio construido a partir de la intervención de un programa de vivienda estatal cuya lógica de producción respondió a la modalidad "llave en mano", recurrente en nuestro país. Pero la historia de este barrio no se cuenta porque sí, sino que es una experiencia testigo –similar a tantas otras– que ha servido para recuperar los modos del saber hacer estatal que se reiteran en otros tiempos y espacios, aunque asumiendo singularidades. Por ello, este libro se propone tomar la experiencia del barrio 7 de Mayo como punto de partida para revisar críticamente y alentar a la reflexión sobre otras experiencias cercanas.

Bibliografía

AUYERO, Javier. (2013). *Pacientes del Estado*. Buenos Aires: Eudeba.

BLANCO, Jorge. (2000). "Espacio y territorio: elementos teórico-conceptuales implicados en el análisis geográfico". En: Fernández Caso, María Victoria. y Gurevich, Raquel. (Coord.). *La geografía y sus discursos. Un temario*

para la enseñanza. Buenos Aires: Biblos, pp. 37-64.

BORGES, Antonádia. (2003). *Tempo de Brasilia. Etnografando lugares-eventos da política*. Rio de Janeiro: Colección Antropología de la política, 21. Núcleo de Antropología de la Política. Editorial Relume Dumará.

BOURDIEU, Pierre. (1999). *Meditaciones pascalianas* (Vol. 1). Barcelona: Anagrama.

CARMAN, María. (2006). *Las trampas de la cultura. Los "intrusos" y los nuevos usos del barrio de Gardel*. Buenos Aires. Espacios del Saber 59. Editorial Paidós.

CHIARA, Magdalena y DI VIRGILIO, Mercedes. (2009). *Gestión de la política social: conceptos y herramientas*. Buenos Aires: Prometeo.

DOBERTI, Roberto. (2011). *Habitar*. Buenos Aires: Sociedad Central de Arquitectos. Nobuko.

DUHAU, Emilio y GIGLIA, Angela. (2008). *Las reglas del desorden: habitar la metrópoli*. México: Siglo XXI.

EVANS PRITCHARD, Edward Evan. (1977). "El tiempo y el espacio". En: Evans Pritchard, Edward Evan. *Los Nuer*. Barcelona: Anagrama, pp. 111-156.

FASSIN, Didier. (2003). "Gobernar por los cuerpos, políticas de reconocimiento hacia los pobres y los inmigrantes en Francia". Traducción de Paula Vázquez. *Cuadernos de Antropología Social*, 17. Universidad de Buenos Aires. Argentina, pp. 49-78.

GIDDENS, Anthony. (1994). *Consecuencias de la modernidad*. Madrid: Editorial Alianza.

- GIGLIA, Angela. (2001). "Una perspectiva antropológica al estudio de la vivienda". *Contraste Regional*, 1(1), pp.157-175.
- GIGLIA, Angela. (2012). *El habitar y la cultura. Perspectivas teóricas y de investigación*. México: Universidad Autónoma Metropolitana. Anthropos.
- HARVEY, David. (1998). "Introducción" En, Harvey, David. *La condición de la posmodernidad. Investigación sobre los orígenes del cambio cultural*. Buenos Aires: Amorrortu editores, pp. 17-24.
- HEIDEGGER, Martin. (1994). "Construir, habitar, pensar". En: *Conferencias y artículos*. Barcelona: Serbal.
- LEFEBVRE, Henry. ([1974] 2013). *La producción del espacio*. Madrid: Colección Entrelíneas. Capitán Swing Libros.
- LINS RIBEIRO, Gustavo (1989). "Descotidianizar. Extrañamiento y conciencia práctica, un ensayo sobre la perspectiva antropológica". En: *Cuadernos de Antropología Social*, 1 (2), pp. 65-69.
- LIPSKY, M. (1996). "Los empleados de base en la elaboración de políticas públicas". En: Subirats, Joan y Brugué, Joaquim (Coords.). *Lecturas de gestión pública*. España: Ministerio de Administración Pública. Instituto Nacional de Administración Pública. BOE, pp. 279-298.
- LOPES DE SOUZA, Marcelo. (2012). *Os conceitos fundamentais da pesquisa socio-espacial*. Brasil: Bertrand.
- MASSEY, Doreen. (2008). *Pelo Espaço. Uma nova política da espacialidade*.
- Pareto Maciel, Hilda y Haesbaert. Rogério. (Traducción). Brasil: Editora Bertrand.
- MUJICA, Hugo. (2008). "Ser donde se está, Estar donde se es: el habitar". En: Mujica, Hugo. *La casa y otros ensayos*. Madrid: Vaso roto Ediciones.
- OSZLAK, Oscar. Y O'DONNELL, Guillermo. (1981). "Estado y políticas estatales en América Latina. Hacia una estrategia de investigación". *Documento G.E. CLACSO*, 4. Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), pp. 98-128.
- SEGURA, Ramiro. (2013). "Los sentidos del lugar. Temporalidades, relaciones sociales y memorias en un barrio segregado de La Plata". *Sociedade e cultura*, 1 (16). Brasil, pp. 59-68.
- SIGNORELLI, Amalia. (1996). "Antropología de las ventanillas. La atención en oficinas y la crisis de la relación público-privado". *Alteridades*, 11 (6), pp.27-32.
- SUBIRATS, Joan. (1992). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*. Madrid: Serie Administración Pública. Ministerios para las Administraciones Públicas.
- VARGAS CETINA, Gabriela. (2007). "Tiempo y poder: la antropología del tiempo". *Nueva Antropología*, 67. Universidad de Guadalajara. México, pp. 41-64.