

Hacer casas vs. urbanizar

Acercas del rol profesional del
trabajo social en la política
pública habitacional



Cintia Rizzo*

Olejarczyk, R. (2020). *Tiempos y lugares de la política de la vivienda*. Buenos Aires: Espacio.

Tiempos y lugares de la política de vivienda se trata del proceso realizado por la autora en el recorrido de su tesis de maestría y doctoral en el marco del Instituto de Investigaciones Gino Germani, dependiente de la Facultad de Ciencias Sociales, UBA, como integrante del equipo UBACyT dirigido por la Dra. María Carman. Aunque en realidad como ella bien explica, estas preguntas y reflexiones comenzaron mucho antes de su recorrido como investigadora, durante su práctica profesional en la Municipalidad de Avellaneda,¹ inscripta en la Dirección de Hábitat Social dependiente de la Secretaría de Obras y Servicios Públicos, que tenían a su cargo la ejecución de los Programas Federales de Urbanización de Villas y Asentamientos.

* Cintia Rizzo: Profesora adjunta de Taller Prácticas III (UNPAZ). Investigadora externa del equipo Infohábitat (UNGS-UNR-UNT), dirigido por la Dra. M. C. Cravino. Licenciada en Trabajo Social (UBA) y maestranda en Estudios Urbanos (UNGS). Especialización en géneros, ciudades y territorios (CLACSO).

¹ Avellaneda forma parte de los veinticuatro municipios que conforman el Área Metropolitana de la Provincia de Buenos Aires (AMBA) junto con la Capital Federal (CABA) y se encuentra ubicado geográficamente en la zona sur de dicha área.

El objetivo de la publicación es dar cuenta de este proceso, enfocando el estudio en la ejecución de los programas federales, desde un abordaje novedoso a través del análisis de los tiempos, espacios y lugares que se produjeron, articularon y disputaron entre los diversos actores participantes durante su implementación en Avellaneda.

La autora partió para su análisis de un caso de estudio centrado en la historia de conformación de un barrio constituido por esta política pública, el barrio 7 de Mayo (durante el período 2008-2010). La selección de este barrio se fundamenta en considerarlo un caso que permite recuperar las tensiones propias de toda política de construcción de viviendas desde la lógica tradicional del Estado. A partir del análisis de fuentes primarias: observaciones, encuentros informales y veintinueve entrevistas semiestructuradas a los actores de estas políticas –trabajadores de base, funcionarios y habitantes del barrio–,² y fuentes secundarias: recopilación bibliográfica sobre el tema, documentación oficial de los programas federales, noticias gráficas y audiovisuales sobre su implementación en el distrito, registros de instancias grupales con el barrio producidos por los trabajadores de base del municipio, documentos vinculados a la entrega de las viviendas, se indaga en las significaciones de los tiempos, espacios y lugares producidos por cada actor.

En la metodología utilizada, la autora recupera la tensión existente en su trabajo de campo acerca de la cuestión de “investigar en contextos cercanos”, al haber sido parte de la ejecución de estos programas como trabajadora social del municipio y luego investigar los mismos, tensión que hace explícita en sus reflexiones y en el relato de su proceso de inserción en el campo problemático.

El libro consta de 285 páginas con una estructura de 6 capítulos, conclusiones y epílogo final. Cada capítulo aborda analíticamente el enfoque mencionado para estudiar este programa. En la “*Introducción*”, la autora presenta su trabajo y enuncia las razones que la motivaron a este enfoque de estudio. Estudiar una política pública desde sus tiempos, lugares y espacios parte del supuesto de que “toda política pública se produce y se modifica en el encuentro de los actores involucrados en ella. Esto le imprime singularidades territoriales y conlleva desafíos para sus ejecutores” (Olejarczyk, 2020: 14).

Con los “tiempos y espacios” de la política la autora hace referencia a que existe un esquema, un orden, temporal y espacial, que atraviesa y es compartido por todos los potenciales adjudicatarios de viviendas estatales: *el tiempo de la definición, el tiempo de la espera, el tiempo de la mudanza y el tiempo del habitar*. Estos tiempos muchas veces entran en tensión o conflicto con los tiempos de los planificadores, que diseñan los espacios, ejecutan las obras físicas y sobre todo toman decisiones que inciden en el tan anhelado tiempo de entrega de las viviendas. Los trabajadores de base, en este caso en su mayoría trabajadores sociales, se encuentran como mediadores entre estos tiempos y espacios que generan desencuentros y dificultades entre habitantes y funcionarios. Así la autora a través de la recuperación de un análisis teórico de estos conceptos pone en evidencia como estas categorías tan naturalizadas de

2 Se utilizará el modismo masculino universal para respetar la decisión de la autora de sostener el lenguaje original con el que fue escrita la tesis doctoral, pero dando cuenta que el mismo hace referencia a la diversidad de géneros y no es excluyente de la percepción subjetiva de cada actor sobre sí mismo.

“tiempo y espacio” son posibles de ser analizadas como una construcción social. Por lo tanto, tienen la cualidad de asumir una multiplicidad de significaciones posibles, vinculadas a un contexto histórico y geográfico y a las disputas por su definición.

En el capítulo 1 “Las políticas públicas de construcción de vivienda en el AMBA”, se presentan las claves conceptuales para pensar cómo se expresa la problemática de la vivienda en América Latina haciendo foco en Argentina. Cuando esta problemática se convierte en una cuestión social, en qué contexto, y a través de un recorrido histórico desde ese momento hasta la actualidad se hace eje en el análisis de la política pública habitacional nacional a través de la toma de decisiones de quiénes y de qué modo se construyen las viviendas, dónde se localizan y la delimitación de sus destinatarios. Así como los efectos de la misma.

En el capítulo 2 “Los programas federales de construcción de viviendas y la “vuelta de la vivienda social”” se realiza una caracterización de dichos programas, su surgimiento y contexto (2004), objetivos, inversión y área de incidencia. Complementado la información oficial con el relato que surge de entrevistas a funcionarios de las distintas escalas (nacional, provincial y local) de ejecución del programa y haciendo foco en las particularidades que adquirió en el municipio analizado. La fluidez y dinamismo de la Municipalidad de Avellaneda para presentar proyectos y obtener suelo para la construcción de las viviendas, así como la combinación con las distintas líneas del programa federal (Mejor vivir, Urbanización de Villas y Asentamientos, Saneamiento de la Cuenca Matanza-Riachuelo) y otros programas precedentes (Promeba), le valió la denominación en la jerga estatal de “la máquina de hacer proyectos”, convirtiéndolo en un municipio clave y con mucha riqueza para analizar esta operatoria. También en este capítulo se especifica la conformación, rol y funciones del equipo social (denominados por la autora trabajadores de base) dentro de la Secretaría de Obras Públicas.

En el capítulo 3 “Entre la definición y la espera: la lucha por devenir adjudicatario”, se centra en el relato de la historia de conformación del barrio 7 de Mayo, abordando las estrategias de diferentes grupos de vecinos/as del partido para devenir adjudicatarios de una vivienda social. Aquí se plantea la diferencia entre el proceso de urbanización de una villa o asentamiento, donde quien es adjudicatario de una vivienda responde a un criterio territorial (apertura de una calle, trazado, obra, etc.), al caso aquí abordado para el análisis donde los beneficiarios de este conjunto habitacional respondieron a la “demanda espontánea” presentada al gobierno local. Ante la magnitud que adquirieron los proyectos de construcción de vivienda en Avellaneda en este período, también crecieron las expectativas y las demandas de la población que presentaba una necesidad habitacional. Quienes no eran afectados por los programas de urbanización mencionados, debían generar estrategias diversas para presentar y hacer visible su situación. Y por otra parte, el gobierno local también tuvo que generar estrategias no planificadas previamente, para abordar y “contener” estas peticiones. En este sentido la autora indaga: ¿Cómo una necesidad se construye en demanda y se presenta al Estado? ¿Cómo se construye el relato, los “tópicos del infortunio”³ –como los caracteriza la autora–, para

3 La autora toma este concepto inspirada en Fassin (2003) haciendo referencia a lo que se denomina como

que los mismos sean considerados “urgentes” o “prioritarios” frente al relato de otros demandantes? Aquí aparece el primer tiempo abordado en el análisis, “el tiempo de la definición” consistente en las modalidades de presentación de solicitudes y las diversas estrategias, “prácticas corporales”, por parte de los posibles futuros beneficiarios. Así como la resolución en la conformación de los listados que los definían como beneficiarios reales por parte de los trabajadores de base. ¿Cómo se construyen los criterios, las “categorías” para clasificar las demandas presentadas por la población cuando los recursos materiales para dar respuesta son focalizados y escasos? ¿Qué otros actores, además de los trabajadores de base, intervienen en este proceso de definición? ¿Cómo racionalizar el proceso lo suficientemente desde el “saber técnico” para evitar, en ocasiones, la discrecionalidad de los funcionarios en la selección de los adjudicatarios?

En el capítulo 4 “El tiempo de la espera: cómo transcurre el ‘mientras tanto’ de la construcción de viviendas”, establecido por el tiempo que demoraba la construcción de las viviendas, que en general podía implicar años, la autora indaga acerca de las “cosas” que les suceden a aquellos que esperan una vivienda estatal. Se pregunta por los ordenamientos espaciotemporales que se construyeron en torno a esta espera dentro del municipio y qué efectos tuvieron los mismos sobre los adjudicatarios. Uno de estos ordenamientos, en este caso, estaban dados por los talleres “premudanza”, espacios que organizaban y coordinaban los trabajadores de base. El objetivo de los mismos se centraba en la necesidad de contener ansiedades en este “hacer tiempo” hasta que estuvieran finalizadas las viviendas, y la incertidumbre ante la falta de información certera sobre las obras: dónde, cuándo, cómo de la mudanza. Información que solo tenían disponible los planificadores, los técnicos de la Secretaría de Obras Públicas y las empresas constructoras que llevaban adelante las obras. Este tiempo de espera es el encuentro entre los diferentes actores de la política habitacional “cara a cara” y de las tensiones que se generan entre ellos a partir de sus diversos intereses. La tensión que relata la autora, a partir de la recuperación de los diálogos en los espacios de los talleres, entre los “temas técnicos” y los “temas sociales” da cuenta de las disputas entre los actores que componían la Secretaría de Obras Públicas en ese entonces. Y la tensión existente entre la necesidad de materializar la espera de los vecinos a través de proyectar cómo sería su vivienda y disminuir el riesgo de que no se concrete el beneficio a través de obtener esta información vs. la oportunidad que visualizaban los trabajadores de base de poder trabajar en el “mientras tanto” las cuestiones del habitar, que exceden lo material, intentando abarcar lo vincular, lo cotidiano, la convivencia. Como bien relata la autora, esta espera no es en absoluto pasiva y mucho menos implica “cuerpos en reposo” por parte de los beneficiarios.

El capítulo 5, “De la espera a la inmediatez: el presente puro de la mudanza”, la autora aborda la inmediatez del tiempo de mudanza, a diferencia del tiempo de espera, que puede tardar años mientras las obras se llevan adelante, o es más, en algunos casos puede nunca concretarse si se producen conflictos con las rendiciones de cuenta y con las etapas de obra. En el caso de la Municipalidad de Avellaneda

“tópicos del infortunio”. Para dicho autor este tópico expone fragmentos de la historia de quien se presenta seleccionados estratégicamente en un intento de ajustar su experiencia a las expectativas de quien recibirá la demanda.

la mudanza se producía en muchas ocasiones de un día para el otro. La autora relata en particular el tiempo de mudanza del Barrio 7 de Mayo, las sensaciones que atravesaron los actores durante este momento abrupto, sobre todo los vecinos afectados y los trabajadores de base que son los principales protagonistas en este tiempo. A diferencia del tiempo de espera, caracterizado por la incertidumbre y el conflicto, el tiempo de mudanza se transforma en una mezcla entre alegría y nostalgia por el pasaje del “viejo al nuevo barrio”. Se materializa lo tan anhelado, la vivienda nueva, pero también se dejan atrás los recuerdos, los vínculos, la sociabilidad con el antiguo barrio, sentimientos que en el caso de los habitantes más antiguos se hacen más presente. En este tiempo, también se destaca y se valoriza el rol de los trabajadores de base frente a los otros actores municipales. Se corporiza en los trabajadores de base “lo social”, como la habilidad con el “contacto humano”, la capacidad de evitar y contener el conflicto durante todo el proceso como su especificidad asignada. Además, la autora aborda en este capítulo otra herramienta utilizada por estos trabajadores en este tiempo, los talleres “post mudanza”, espacio donde se refleja otra vez la tensión existente entre los objetivos de los participantes: los trabajadores sociales intentando abordar las relaciones entre vecinos y los vecinos aprovechando este espacio para realizar reclamos sobre los desperfectos y las malas terminaciones de las viviendas, así como plantear los problemas de convivencia, atribuyendo el rol de “policías” a los trabajadores de base, a fin de poner orden en estos conflictos.

En el capítulo 6, “Habitar las viviendas: cotidianeidad y trayectorias en el barrio 7 de Mayo”, la autora aborda *el tiempo del habitar*, un tiempo que va más allá de la política habitacional y que forma parte de las experiencias de los sujetos, que están en permanente construcción y en relación con la transformación y la apropiación que hacen los habitantes de las viviendas “diseñadas por otros”. Aquí aparece la tensión entre el “espacio proyectado” y el “espacio vivido”, con sus desperfectos técnicos pero también con otras tensiones no abordadas o contempladas desde la política pública: la localización de las viviendas en cuanto a si permiten o no a estos sujetos sostener sus redes previas, sus lazos de sociabilidad que muchas veces garantizan la subsistencia y la reproducción cotidiana, qué identidades se le adjudican a estos vecinos por parte de los vecinos ya residentes en este territorio, cuáles son las disputas que se establecen entre los “recién llegados” y los “otros”, cómo deconstruir los mitos que se generan en torno a los que vienen “de afuera” para construir nuevos lazos de vecindad.

Tiempos y lugares de la política de la vivienda nos permite a pensar el rol de las disciplinas sociales haciendo especial foco en el rol del trabajo social, en la política habitacional. La denominación de la autora de estos trabajadores como trabajadores de base, así como los roles y funciones adjudicados y esperados desde el área técnica para esta disciplina, ponen de relieve una jerarquía en relación con las otras disciplinas, sobre todo las “técnicas”, y en el organigrama de esta institucionalidad abordada. Destaca su rol, en ocasiones subsidiario, su capacidad de acción en el marco de programas estatales de producción habitacional y las funciones y expertiz asignada por “otros”; su disputa al interior del gobierno local y hacia el afuera con los adjudicatarios al ser la “cara visible del Estado”, ubicarse como quienes “hacen casas”, entregando y decidiendo quienes son beneficiarios de este recurso tan escaso, actuando sobre la emergencia o traspasando estos límites y abordando cuestiones vinculares, de

sociabilidad, de las experiencias y significados del “habitar” para estos sujetos; el “saber técnico” aplicado para legitimar sus decisiones ante la discrecionalidad de algunos funcionarios en la entrega del recurso, y en el diseño de una herramienta que facilita el correrse de la emergencia pero que también entra en tensión con las necesidades y expectativas de sus participantes, como fueron los talleres pre y post mudanza. *Tiempos y lugares de la política* realiza un aporte más que interesante para continuar problematizando las experiencias de los diversos actores que atraviesan la ejecución de la política habitacional y sobre todo para reflexionar desde nuestra profesión los niveles de autonomía y la capacidad de agencia en nuestro hacer cotidiano.