

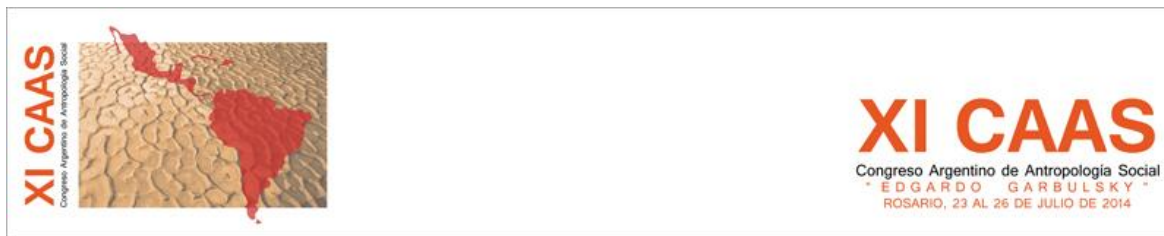
Achicando el embudo. La construcción de categorías para la adjudicación de viviendas.

Olejarczyk, Romina Sonia.

Cita:

Olejarczyk, Romina Sonia (2014). *Achicando el embudo. La construcción de categorías para la adjudicación de viviendas. XI Congreso Argentino de Antropología Social, Rosario.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-081/543>



XI Congreso Argentino de Antropología Social

Rosario, 23 al 26 de Julio de 2014

GRUPO DE TRABAJO: GT26-Identities cuantificadas. Identidades sociales en el marco de operativos de relevamiento estatal. Aportes de la mirada antropológica.

TÍTULO DE TRABAJO: *Achicando el embudo*. La construcción de las categorías para la adjudicación de viviendas.

1

Romina Olejarczyk - CONICET/UBA-FSOC-IIGG

Introducción

En esta ponencia me propongo analizar el proceso de producción de categorías que se llevó a cabo con el fin de adjudicar viviendas en un municipio del Conurbano Bonaerense Sur¹.

Partiré de considerar que las políticas estatales de construcción de viviendas conllevan necesariamente una instancia de confección de listados de adjudicatarios. Para ello, los equipos profesionales ponen en juego su saber experto (Giddens, 1994) a fin de llevar a cabo un proceso de construcción de categorías -a modo de sistemas de clasificación (Pantaleón, 1994; Fonseca y Cardarello, 2005)- que posibiliten realizar un recorte entre los sujetos solicitantes a partir de la aplicación de instrumentos de recolección de datos que colaboren en la tarea de producir un grupo de adjudicatarios legítimo.

En este trabajo me enfocaré en particular en los criterios y categorías que fundamentan la adjudicación de una vivienda principalmente para aquellas familias que son consideradas como *casos de demanda espontánea*. Para ello, afirmaré también, que en estos procesos de delimitación se producen modos de nombrar y significar (Bourdieu, 1993) que impactan en los sujetos implicados, no solo categorizándolos, sino también, subjetivándolos.

Los datos que presentaré surgen de mi trabajo de campo, que he realizado durante los años 2008 a 2012 y que implicó, además de la observación participante, la realización de entrevistas con funcionarios de los distintos niveles de gobierno implicados, habitantes de unos de los barrios construidos y profesionales del Municipio.

¹ Analizaré puntualmente el caso de implementación de los denominados Programas Federales de Construcción de Viviendas en el municipio de Avellaneda.

Algunas consideraciones de partida

Los Programas Federales de Construcción de Viviendas² se implementan en todo el país desde el año 2004. Como todo programa nacional, se ejecuta a través de la tríada de actores: gobierno nacional, gobierno provincial y gobierno municipal³.

Los Municipios tienen la responsabilidad de seleccionar a los potenciales adjudicatarios de las viviendas construidas, a este proceso se lo denomina *pre-adjudicación*. Luego, la Provincia -a través del Instituto Provincial de la Vivienda- ratificará -o no- estas pre-adjudicaciones y comenzará con los trámites que llevan a la escrituración y cobro de las unidades habitacionales en cuestión, es decir, culminará administrativamente con la adjudicación propiamente dicha.

Para la selección de adjudicatarios, la Provincia establece que, para ser considerados dentro de esta categoría, los sujetos solicitantes deben: *“Constituir grupo familiar. Poseer DNI argentino. Ser mayor de 18 años. Ninguno de los integrantes del grupo familiar deberá ser beneficiario de ninguna vivienda o terreno otorgado por el Estado Argentino. Ninguno de los integrantes del grupo familiar deberá poseer bienes inmuebles. Cada Municipio podrá establecer requisitos complementarios.”* (Instituto Provincial de la Vivienda, 2013).

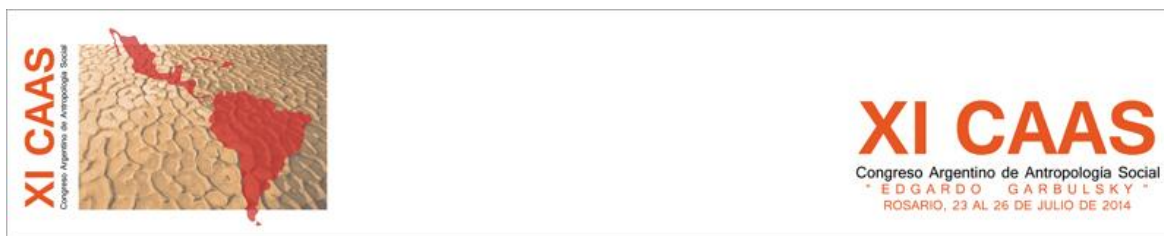
Estos *requisitos complementarios* -a los cuales la Provincia define como tarea propia de los municipios- abre el escenario a todo un universo de argumentos en conflicto que varían no sólo entre cada municipio, sino también al interior de cada uno de ellos.

La tensión fundamental en la formulación de los criterios de adjudicación está dada por el choque entre dos visiones acerca de quiénes son los legítimos adjudicatarios de las viviendas que produce el Estado: por un lado, una visión de corte “universalista” que se sustenta en el derecho a la vivienda promulgado en nuestra Constitución Nacional⁴; por el otro, una visión más “focalista”, que considera que los

² A partir de aquí me referiré a ellos como Programas Federales.

³ A partir de aquí me referiré a cada instancia gubernamental como Nación, Provincia y Municipio.

⁴ Aunque la formulación de un derecho constitucional implique, en este caso, el acceso igualitario a una vivienda digna, como bien señalan Fonseca y Cardarello (2005) y como comprobaremos en las líneas que siguen, la formulación de todos los derechos siempre conlleva la creación de un “frente discursivo” que opera como una arma de doble filo, dado que, toda vez que promueve ciertos derechos para ciertos sujetos siempre crea nuevas exclusiones, todos aquellos sujetos que no entran



municipios se ven desbordados por la demanda de vivienda que reciben y las posibilidades reales de responder a ella a través de los Programas Federales. Entonces, como señalaba una funcionaria entrevistada, se genera la siguiente situación:

“Tenés que entrar a aplicar criterios para poder ¿viste? “achicar el embudo” porque si no, no hay modo”. (Entrevista a funcionaria provincial. Octubre 2012)

Esta tensión -entre el pronunciamiento constitucional del derecho a la vivienda y el esfuerzo cotidiano de los equipos municipales de establecer criterios que les permitan identificar prioridades dentro del derecho a la vivienda constitucionalmente sancionado- atraviesa al trabajo cotidiano y se traduce, principalmente, en los dilemas que se les presentan a los profesionales ante la tarea de seleccionar potenciales adjudicatarios de vivienda:

“Lo que no termino como de entender es... de parte del municipio el objetivo es dar una respuesta al tema habitacional ¿no? A la situación de vulnerabilidad habitacional, pero lo que no me queda claro es: ¿Cuál es el criterio? Me parece que ahí está el problema. ¿Cuál es criterio para dar 10 cupos para que se pueda mudar gente de una cooperativa? ¿Cuál es el criterio para...no sé, decir ex combatientes de Malvinas? No porque no lo merezcan en el sentido de que no hay derechos para ellos, sino que la constitución dice que es un derecho para todos, pero ¿De dónde surge el recorte para decir: este sí y este no?” (Entrevista a un profesional de la Dirección de Hábitat Social. Febrero 2012)

Vivir en la villa o estar anotado en la lista

Una primera diferenciación al interior del grupo de los potenciales adjudicatarios es aquella que surge del origen de su postulación: algunos de ellos estarán comprendidos dentro de los proyectos de urbanización en una villa o asentamiento, pero otros habrán sido seleccionados como adjudicatarios a partir de su presentación individual.

en esta categorización.

La gran mayoría de los profesionales y funcionarios entrevistados hicieron la distinción entre lo que implica el proceso de *urbanizar una villa* o asentamiento y, en contraposición, el proceso de *seleccionar familias*:

“Por un lado, la demanda espontánea como que si bien había criterios también [estaba] esto de anotarse en la vivienda y si tenés suerte entrás. Por otro lado, en las cuestiones de urbanización en territorios como que bueno ahí es más distinto, como que hay otra visión. (Entrevista a un profesional de la Dirección de Hábitat Social. Mayo 2011.)

Esta distinción es posible porque no todas las villas y asentamientos del partido están comprendidas bajo un programa de urbanización⁵, pero además porque el Municipio recibe cotidianamente la demanda de sujetos que habitan en distintos puntos de Avellaneda (o incluso fuera de sus límites territoriales) y que acercan una *carta* o inician una *nota* para presentar ante las autoridades su solicitud de viviendas. A estas iniciativas los profesionales y funcionarios las denominan *de demanda espontánea*.

Pero tanto en la *urbanización* como en los casos de *demanda espontánea*, existen criterios que sustentan dos decisiones: ¿quién resultará adjudicatario de una vivienda? Y ¿qué prototipo de vivienda⁶ se le adjudicará? A continuación, recorreré algunos aspectos relevantes que se presentaron en el proceso de selección de este último grupo de familias denominado *de demanda espontánea*.

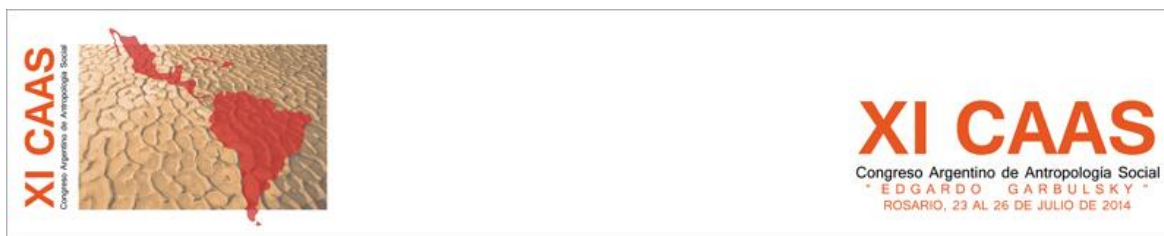
La selección de las familias de *demanda espontánea*

Por fuera de los proyectos de urbanización, el Municipio recibe otras tantas demandas a través de vías más o menos formalizadas⁷. Algunas de ellas se

⁵ Tal sería el caso de Villas como Villa Tranquila y Villa Azul dentro del territorio de Avellaneda.

⁶ Los prototipos de viviendas están determinados por la cantidad de dormitorios que éstas poseen. Los prototipos más comunes eran los de dos y tres dormitorios. En los casos de *familias numerosas*, se unificaban dos prototipos (de 2 y 3 dormitorios) para construir una casa de 5 dormitorios.

⁷ Me refiero a vías más o menos formalizadas porque estas demandas o *solicitudes de vivienda* eran presentadas básicamente a través de: por un lado, cartas ingresadas en la mesa de entradas del Municipio o en la de otro organismo público de la Provincia o la Nación, que a partir de allí serían consideradas como notas o expedientes administrativos. Para hacerlo, en el caso del Municipio de Avellaneda, el ingresante debía abonar un sellado (aspecto que excluía de esta posibilidad a quienes no poseyeran los medios para abonarlo); por el otro lado, estas *solicitudes* se presentaban a través



expresan en *notas* que los sujetos acercan a los organismos que consideran con incidencia en el tema -el Municipio, la Provincia o la Nación-. En estas notas relatan, con el mayor detalle posible, cuál es la situación personal o familiar que los lleva a solicitar la adjudicación de una vivienda.

Cuando estas notas y cartas llegaban al Municipio, pasaban por un proceso de clasificación, eran leídas por profesionales para su posterior carga en una base de datos que contenía a todos los casos considerados como de *demanda espontánea*. Este flujo permanente de situaciones, que podríamos denominar como de emergencia habitacional materializada en una nota escrita, generalmente realizada a mano- conllevó la necesidad de *tabular*, *medir* y organizar de algún modo estos pedidos, de incorporarlos al circuito de las tareas cotidianas de los profesionales:

“No te podés quedar en lo descriptivo y de eso el trabajo social tiene mucho... al trabajar así, en políticas más macro, necesitás tabular. Ya sé que es medio feo... pero a la población tenés que meterla en un lugar para poder darle una respuesta más integral.” (Entrevista a un profesional de la Dirección de Hábitat Social. Mayo 2011)

6

Estos *lugares* en los cuales *meter* a la población no son ni más ni menos que categorías y criterios de clasificación que permitieran establecer un orden de prioridades para *achicar*, de este modo, el *embudo* de las demandas recibidas diariamente. Los mismos forman parte de los sistemas de clasificación que, en términos de Fonseca y Cardarello (2005), utilizamos para describir y aprehender la realidad y que nos facilitan la tarea política de construir los “blancos privilegiados de acción” (Fonseca & Cardarello, 2005: 10). Este sistema de clasificación implica además, como señala Jorge Pantaleón (1994), todo un trabajo de construcción de las nociones que el Estado oficializará como legítimas en los procesos de demanda y operan a modo de “las expresiones que han sido encantadas como las abridoras del cofre que da recursos.” (Pantaleón, 1994: 27).

Como en toda construcción de categorías, los contenidos de estos criterios sufrieron modificaciones de acuerdo a la gestión de gobierno de turno y a la conformación de los equipos a cargo de sistematizar las demandas. El por qué de la jerarquización de

de cartas entregadas en mano al Intendente o alguno de los empleados de su Secretaría Privada, comúnmente durante el transcurso de los actos públicos.

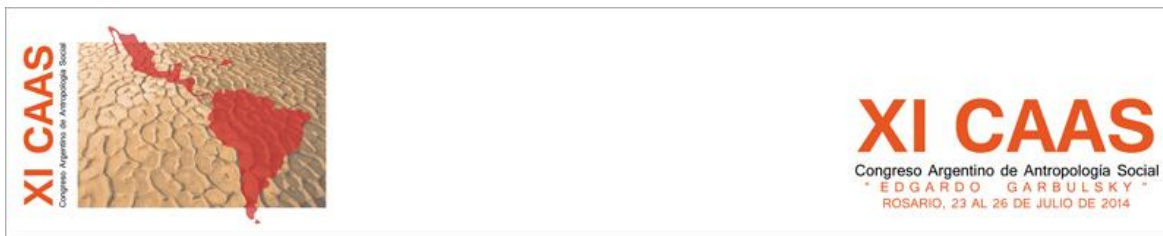
unos sobre otros puede vincularse a un gran abanico de argumentos -apoyados en diversos aspectos- y que ingresan en un circuito de constante re-definición. El expertise profesional es el punto de partida para juzgar las distintas situaciones.

Entre las diferentes “nominaciones” que se construyen en estos procesos, aquellas que parten de la burocracia estatal son las que terminan mejor posicionadas en la disputa de términos y sentidos creados para describir las distintas problemáticas habitacionales, dado que el Estado, como bien plantea Bourdieu, detenta el “monopolio de la violencia legítima” lo cual implica que sus nominaciones tiendan a imponerse por sobre las demás (Bourdieu, 1993)⁸.

Quizás el momento de mayor formalización de los criterios para la adjudicación de viviendas en este municipio se produjo cuando, en el año 2010, una socióloga fue contratada para construir un *índice de vulnerabilidad* que permitiera otorgar a cada situación de emergencia *un puntaje*. De este modo, a las distintas situaciones listadas en la *base de demanda espontánea*, se les otorgaría un número que permitiría ordenarlas de acuerdo a la prioridad –reificada en las categorías del índice de vulnerabilidad-. Una de las profesionales entrevistadas explicaba la funcionalidad del índice de la siguiente manera:

“La urgencia que traían esas familias no las ponía en un lugar diferente a quienes estaban quizás en un barrio con una situación crítica, como por ejemplo de alta contaminación en las napas de agua por el tema de la cuenca Matanza-Riachuelo. Sin embargo, al no vivir en uno de los barrios que se había decidido desde el Estado municipal urbanizar, quedaban fuera de la posibilidad de tener una vivienda. La idea del índice de vulnerabilidad era poder integrar a estas familias, como los casos que eran más urgentes y quizás eran más urgentes que los que vivían en estos barrios que se había decidido urbanizar. Entonces ahí se tomaron criterios que eran los que venía manejando el equipo que atendía los casos de demanda espontánea. Lo único que se hizo fue volcar esos criterios a una computadora que le daba como un puntaje. Ese puntaje determinaba cuál era más o menos vulnerable en

⁸Para este autor: “En la lucha simbólica por la producción del sentido común o, más precisamente, por el monopolio de la nominación legítima como imposición oficial de la visión legítima del mundo social, los agentes comprometen el capital simbólico que han adquirido en las luchas anteriores y principalmente todo el poder que poseen sobre las taxonomías instituidas, inscritas en las conciencias o en la objetividad (...) la nominación oficial [es el] acto de imposición simbólica que cuenta con toda la fuerza de lo colectivo, del consenso, del sentido común, porque es operada por un mandatario del Estado, detentador del monopolio de la violencia simbólica legítima.” (Bourdieu, 1993: 294).



función a esos criterios. (...) Esto fue como un intento también de integrar la estadística social en la política pública, pero nunca puede ser únicamente el índice.” (Entrevista a profesional de la Dirección de Hábitat Social. Mayo. 2012)

De esta forma, ante la necesidad de proponer a una familia para ocupar una vivienda vacante, este sistema brindaría la posibilidad de hacerlo rápidamente y sin discrecionalidades. La construcción de estos criterios, fundados en categorías provenientes de las Ciencias Sociales y de los instrumentos oficiales para la realización de estadísticas y censos, les permitiría a los profesionales de la Dirección fundamentar la decisión tomada. Es decir, hacer de esta selección de adjudicatarios un proceso científico. Y esta “cientifización” se constituía en un argumento con mayor peso que la selección discrecional, en la cual pesaban otros criterios más ligados a las relaciones interpersonales y el afecto⁹.

En ese entonces, para la construcción del índice de vulnerabilidad, se discutieron los siguientes criterios:

“El tema de salud era como muy importante. Si había gente con algún tipo de discapacidad, incapacidad y [además] tenían situaciones de hacinamiento o vivían en condiciones insalubres. [Después] había gente que estaba en hoteles o por momentos en situación de calle, yendo a paradores. Quienes estaban en situación de emergencia que estaban como en situación de calle o semi calle, bueno, esas eran como prioridades. (...) La cantidad de menores, no sólo pensando en los niños, sino pensando en que el adulto que está a cargo de muchos niños no tiene la misma capacidad que otro de salir a buscar trabajo o de cubrir la cantidad de horas de trabajo que el mercado laboral impone o dispone ¿no? . Estas dimensiones se ponderaban, algunas tenían más peso que otras, pero que hubiera problemas de salud era lo que más pesaba. (...) [En síntesis] los problemas de salud, la cantidad de menores en la vivienda y la situación de calle era lo que más pesaba digamos.” (Entrevista a profesional de la Dirección de Hábitat Social. Julio. 2012)

⁹ Era común, en el discurso de los profesionales de la Dirección, la referencia a que construir un índice de criterios para la selección de familias permitiría evitar las discrecionalidades, entre las que se señalaban los *acomodos políticos* (es decir, la selección de la familia por orden de alguno de los funcionarios de turno) pero también era frecuente que, quien resultaba seleccionado, era alguien que asistía recurrentemente a la Dirección para plantear su situación de emergencia. Esta recurrencia favorecía que ante una vacancia de vivienda los profesionales propusieran a *quien tenían más presente*.

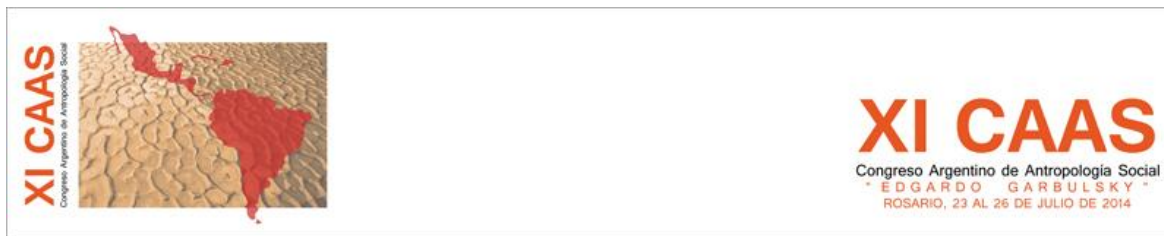
Otro aspecto mencionado, aunque en menor medida, tenía que ver con lo que se denominaba la *antigüedad del pedido*. El listado de demanda espontánea contenía pedidos de vivienda que algunas familias habían acercado al municipio de manera previa a la existencia de la Dirección de Hábitat Social (desde hace casi 10 años atrás). El criterio en este caso consistía en priorizar a quién hacía *más tiempo que estaba esperando*¹⁰.

Pero las problemáticas de salud -ligadas a las condiciones de habitabilidad- era quizás uno de los criterios más discutidos, porque su jerarquización implicaba conocimientos del campo de la medicina que los profesionales no poseían. Además, porque era un aspecto que comúnmente formaba parte de los argumentos que las familias presentaban fundamentando su solicitud de vivienda. Es que las familias que acercaban sus notas o cartas a la Dirección intentaban realizar una presentación estratégica de sus problemáticas de salud¹¹, a modo de lo que Bourdieu (1993) conceptualiza como una disputa dentro de un campo en la cual cada uno de los participantes conoce las reglas de juego pero además posee en su hábitus, el conocimiento práctico, que le permite jugarlo y utilizar ciertos capitales para posicionarse lo más ventajosamente posible a fin de obtener el mejor resultado posible, en este caso, ser seleccionado adjudicatario. En algunos casos -los menos- otro organismo público se presentaba realizando el pedido, como por ejemplo, para mediar ante niños que serían sometidos a alguna intervención quirúrgica en un hospital público y requerían de un ambiente más saludable para su recuperación (por ejemplo, libre de humedad y filtraciones que le dificultaran la respiración). Sin embargo, la mayoría de las veces, los pedidos recolectaban un sinnúmero de malestares y dolencias, de muy distinto tenor, y esto dificultaba el proceso de clasificación, por la ausencia de criterio médico mencionada.

El criterio de capacidad de pago se hacía presente en este momento a partir principalmente de la insistencia de los solicitantes por señalar en el escrito su expresa voluntad de pago, muchas a veces manifestado como: "*yo no quiero que me*

¹⁰ Un trabajo reciente del sociólogo Javier Auyero problematiza la espera de los sujetos en las oficinas de Desarrollo Social de la Ciudad de Buenos Aires. Para mayor información consultar: Auyero, Javier. (2013) *Pacientes del Estado*. Buenos Aires: Eudeba.

¹¹ En algunos casos, las *notas* y las *cartas* llegaban acompañadas de estudios médicos -comúnmente radiografías- y en los casos más extremos, con barbijos y otros elementos de protección personal.



regalen nada, la casa la voy a pagar”. Pero en el discurso de profesionales y funcionarios esto no era un criterio de discriminación de las situaciones individuales per se.

Reflexiones Finales

Este breve recorrido por la producción de criterios para la adjudicación de viviendas en un territorio y momento histórico particular, me permite establecer algunas reflexiones en relación a los criterios y categorías sobre los cuales se construyen los legítimos adjudicatarios de una política pública, en este caso los Programas Federales en un municipio del Conurbano Sur.

Un primer aspecto a señalar -y que expresa de algún modo el objetivo de esta ponencia- es que los criterios para la adjudicación de viviendas surgen de la necesidad de *achicar el embudo* a partir de una contradicción que atraviesa a todas nuestras políticas habitacionales: por un lado la vivienda constituye un derecho constitucional que, por lo tanto, alcanza a todos los ciudadanos del territorio argentino; por el otro lado, los gobiernos locales se ven ante la necesidad de establecer criterios, dado que los proyectos de construcción de viviendas no cubren la demanda de los sujetos afectados por problemáticas habitacionales, es decir, que no hay viviendas para todos.

En esta línea de pensamiento, Talal Asad (2008) afirma que las acciones de los Estados modernos se fundamentan en la formulación de derechos -legalmente promulgados- y en las nociones de libertad e igualdad, propias de la doctrina del liberalismo. La perspectiva de individuos libres e iguales favorece un posicionamiento hacia los sujetos a partir del cual todos son equivalentes y, por lo tanto, indiferentes para el Estado pero, como bien advierte el autor:

“Aún cuando los individuos son tratados como verdaderamente equivalentes, un burócrata puede juzgarlos como se les plazca.”(Talal, 2008: 56).

Será la decisión de los burócratas -en el caso de estudio los funcionarios- en las diversas instancias de decisión, quiénes *juzguen* a los sujetos y los clasifiquen de acuerdo a su perspectiva e intereses.

Las familias que se postulan para recibir una de las viviendas construidas por el Estado, y que en este caso formaban parte del listado de demanda espontánea, llevan a cabo una estrategia de presentación -y auto-nominación- que es individual. Gran parte de los profesionales entrevistados reconocieron que, muchas veces, en las decisiones acerca de a quiénes adjudicar, operan no solo criterios y categorías elaboradas previamente, sino factores fortuitos, como el *tener presente una de las tantas caras* que cotidianamente golpean la puerta de la Dirección.

Ahora bien, cuando se lleva a cabo la tarea de construir categorías y criterios los profesionales desarrollan un lenguaje experto que, como bien señalan Fonseca y Cardarello (2005), forma parte de un sistema de clasificación que, a la vez que incluye a ciertos sujetos bajo determinadas categorías, excluye a otros. Estos mecanismos de inclusión y exclusión se producen en simultáneo. Y en estos procesos se despliegan modos de nombrar y significar (Bourdieu, 1993) que impactan en los sujetos implicados, creando no solo categorías sino también -y principalmente- subjetividades. Queda pendiente para otras presentaciones el profundizar en cómo los sujetos se apropian (no siempre ni mecánicamente) de esas nominaciones y significados y los re-utilizan a los fines de posicionarse más favorablemente en las luchas por las viviendas estatales.

Bibliografía:

- Bourdieu, P. (1993). Espacio social y poder simbólico. En, Bourdieu, P. (Coord.). *Cosas Dichas*. (pp. 127-142). Buenos Aires. Gedisa Editorial.
- Fonseca, C. & Cardarello, A. (2005). Derechos de los más y menos humanos. En, Tiscornia, S. y Pita, M. V. (Edit.) *Derechos humanos, tribunales y policías en Argentina y Brasil. Estudios de Antropología Jurídica*. Buenos Aires. Editorial Antropofagia.
- Giddens, A. (1994). *Consecuencias de la modernidad*. Madrid. Editorial Alianza.
- Pantaleón, J. (2004). *Entre la carta y el formulario. Política y Técnica en el Desarrollo Social*. Buenos Aires. Serie Etnográfica. IDES, Centro de Antropología Social. Editorial Antropofagia.
- Talal A. (2008) ¿Dónde están los márgenes del Estado? En, *Cuadernos de Antropología Social*, 27. Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de Buenos Aires. (pp. 53-62).