

¿Para quiénes son las viviendas? Reflexiones en torno a la definición de los listados de adjudicatarios en los proyectos de construcción de viviendas.

El presente artículo reflexiona en torno a los diversos criterios y técnicas de selección de "adjudicatarios" que se ponen en juego en los proyectos de construcción de viviendas en un Municipio del Área Metropolitana de Buenos Aires.

Estos proyectos se encuadran en el Plan Federal de Construcción de Viviendas que se viene implementando en la Argentina desde el año 2004. Este Plan implica una ruptura en relación a las políticas de décadas atrás dado que se destinan fondos a la construcción de viviendas con una magnitud que no tiene precedentes en Argentina. Este financiamiento permite la construcción en el país de proyectos de vivienda nueva y proyectos de mejoramiento de vivienda existente. En el primer caso, los Municipios diseñan proyectos de urbanización de acuerdo a la disponibilidad de terrenos dentro de su territorio. En el caso de estudio se utilizan estos fondos principalmente para urbanizar villas y asentamientos. Interesa destacar que durante el proceso de construcción de estos proyectos se despliegan luchas y disputas por la definición de los posibles adjudicatarios de las viviendas, en las cuales participan distintos actores locales. En este marco se construyen y reelaboran los criterios y técnicas que utilizan los equipos técnicos del Municipio a fin de arribar a una posible resolución, estableciendo *listados de adjudicatarios* dentro del universo de ciudadanos con derecho a *una vivienda digna*.

Palabras claves: plan de viviendas, adjudicatarios, criterios, técnicas, ciudadanos.

This article reflects on the various approaches and techniques for selecting «awarded» that come into play in the housing projects in a municipality of Buenos Aires Metropolitan Area. These projects fall under the Federal Plan Housing Construction that is being implemented in Argentina since 2004. This plan involves a break in relation to the policies of decades ago because funds are allocated to housing with a magnitude that is unprecedented in Argentina. This funding allows the country to build new housing projects and projects to improve existing housing. In the first case, the municipalities of urban design projects according to the availability of land within its territory. In the case study used these funds primarily to develop villages and settlements. Interesting to note that during the construction of these projects are deployed struggles and disputes over the definition of the possible winners of the houses, which are involved in various local stakeholders. In this framework, construct and redefine the criteria and techniques used by technical teams of the municipality in order to reach a possible resolution, establishing lists of winners within the universe of people with the right to adequate housing.

Keywords: housing plan, bidders, approaches, techniques, citizens.

* Licenciada en Trabajo Social, egresada de la Facultad de Ciencias Sociales de la U.B.A. Actualmente alumna del Doctorado en Ciencias Sociales de la misma Facultad y Becaria de Posgrado (Tipo I) del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Miembro del Proyecto UBACYT: "Contradicciones entre segregación socio-espacial y exaltación cultural en la ciudad de Buenos Aires", que dirige la Dra. María Carman. Durante 2003-2010 participó como investigadora en formación en dos proyectos dirigidos por el Dr. Mario Heler. Se desempeñó como Trabajadora Social en diversos organismos públicos vinculados a la problemática habitacional en el Área Metropolitana de Buenos Aires. romi_olejar@yahoo.com.ar

INTRODUCCIÓN

El Plan Federal de Construcción de Viviendas (PFCV) se lanza en la República Argentina en el año 2004 con los siguientes objetivos:

-Consolidar la evolución decreciente del déficit habitacional;

-Fortalecer el proceso de reactivación económica del sector habitacional y de la industria de la construcción;

-Contribuir a la disminución del índice de desempleo a través de la generación de 360.000 puestos de trabajo;

-Instrumentar programas de capacitación para la provisión de los recursos humanos necesarios;

-Mejorar la calidad de vida de los hogares.¹

Este Plan se implementa en todo el país y se desagrega en distintos Programas que responden a dos grandes líneas de intervención: la construcción de vivienda nueva y el mejoramiento de la vivienda existente. Entre los Programas que se mencionarán en este trabajo cabe considerar el Subprograma de Urbanización de Villas y Asentamientos precarios y el Subprograma de construcción de viviendas con Municipios.

La implementación del PFCV, descentralizada en los Municipios, presenta diferencia de criterios en cuanto a la selección de adjudicatarios, la localización de las viviendas dentro del territorio municipal, la conformación de equipos técnicos para su implementación, etc.

Este Plan implica una ruptura en relación a las políticas de décadas atrás en la Argentina dado que se destinan fondos a la construcción de viviendas con una magnitud que



no tiene precedentes: una inversión de 3.900 millones de pesos argentinos destinados a la construcción de 120.000 viviendas en todo el país, de las cuales 48.000 estaban destinadas al Área Metropolitana de Buenos Aires.² (AMBA)

En este artículo se mencionan aspectos vinculados a un Municipio que se ubica en el sur del AMBA, lindante con la Ciudad de Buenos Aires. Allí, el Programa se implementa a través de su Secretaría de Obras Públicas. Los equipos a cargo se dividen en un área técnica y un área social. La primera formada principalmente por Arquitectos, Ingenieros, Agrimensores; la segunda por Trabajadores Sociales, Comunicadores Sociales, Sociólogos, Politólogos y Psicólogos.

La información que aquí se menciona surge de una recolección inicial de datos provenientes de dos fuentes. Por un lado, información oficial de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación, del

¹ Esta información está disponible en la página oficial de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación www.vivienda.gov.ar

² El AMBA «es la continuidad urbana de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (de aproximadamente 200 km² y 3.000.000 de habitantes) y los Partidos de la Provincia de Buenos Aires que lo rodean (de aproximadamente 3.600 Km² y una población cercana a los 9.000.000 de habitantes)» en www.atlasbuenosaires.gov.ar a Marzo 2011.

Instituto Provincial de la Vivienda y del Municipio,³ así como artículos publicados que analizan los mencionados Programas. Por otro lado, informes sociales, registros de talleres y notas de campo producidas por los equipos. La información que reúne este trabajo, principalmente aquella vinculada a la visión de los actores implicados en el proceso de adjudicación de las viviendas, son datos preliminares producto de una primer recolección de información extraída del caso de estudio durante el período 2008-2010.

La producción de la ciudad...

Elementos para pensar las políticas de construcción de viviendas.

La ciudad capitalista puede ser visualizada como un valor de uso complejo, dado que reúne distintos valores de uso particulares. Pero es más que la suma de ellos porque produce *efectos de aglomeración*: en ella se producen las condiciones generales de reproducción del capital a través de la reproducción de las condiciones generales para la producción-circulación del capital y la reproducción de la fuerza de trabajo. En términos de Topalov, la ciudad es

una forma de la socialización capitalista de las fuerzas productivas. Ella misma es el resultado de la división social del trabajo y es una forma desarrollada de la cooperación entre unidades de producción (...) *la ciudad* concentra las condiciones generales de la producción capitalista (TOPALOV: 1979: 9) (la cursiva es propia).

En relación con la producción de las condiciones generales para la producción-circulación del capital, cabe señalar que en la ciudad no sólo circulan mercancías, sino también otros bienes y servicios que tienen valor de uso pero existen debido a la desvalorización del capital público. Entre estos podemos identificar el transporte público y la construcción de caminos. Estos bienes son producidos principalmente a partir de la intervención estatal debido a que su producción no es rentable para el capital, el cual además la obstaculiza cuantitativa y cualita-

tivamente. Esto se debe a que cada capital privado busca la ganancia y al hacerlo obstaculiza la formación de los efectos útiles de aglomeración. En este proceso el capital intenta sacar provecho de los beneficios de la localización de estos bienes y servicios producidos por el Estado.⁴ Lo que Topalov denomina el *proceso ciego de concentración espacial de los capitales* (TOPALOV: 1979: 19) genera condiciones de rentabilidad superiores que posibilitan al capital apropiarse de la sobreganancia de localización en el espacio. Esta concentración espacial produce un desarrollo desigual de la ciudad. Algunas zonas no reúnen las condiciones generales requeridas por el capital para su valorización y quedan entonces sin ser explotadas. Como contracara, aquellas zonas que sí reúnan las condiciones se verán sobreexplotadas. La acumulación desigual promueve una dinámica de hiper-concentración espacial del capital junto con el subdesarrollo en otras, reflejando las dos caras de la acumulación desigual.

Las intervenciones del Estado sobre la ciudad se despliegan en el centro de esta concentración desigual del espacio, muchas veces reforzándola. En relación con este tema Wacquant expresa que se dan los *efectos del Estado proyectados sobre la ciudad*:

Incluso donde parece ausente a primera vista, aunque se muestre pasivo o espasmódico, sigue siendo el Estado, por medio de su acción multiforme, el que determina la forma de los mercados de vivienda, del trabajo y de los títulos educativos y también la distribución de los bienes y servicios de base, y el que, de este modo, gobierna la conversión del espacio social en espacio físico apropiado. (WACQUANT: 2006:18)

Desde la perspectiva de Topalov, el Estado también interviene para garantizar la reproducción de la fuerza de trabajo. Esta última es considerada una mercancía y como tal, su valor de cambio tendrá un precio establecido por el salario. Este carácter de la fuerza de trabajo como mercancía se opone a su reproducción ampliada, dado que sólo contempla la reproducción inmediata, que-

dando por fuera los momentos en que el individuo no trabaja, la satisfacción de aquellas necesidades que tienen que ver con bienes duraderos como la vivienda y que además exceden la reproducción del trabajador dado que abarcan a todo su grupo familiar. En este sentido, pueden identificarse *necesidades asociadas* al precio de la fuerza de trabajo y *necesidades disociadas* del salario. En el marco de esta contradicción entre necesidad y valor es que la intervención del Estado se justifica, en tanto garantiza una parte del consumo popular.

Se configura así un *sistema público de mantenimiento de la fuerza de trabajo* que apunta a la satisfacción de las necesidades disociadas bajo dos formas: la transferencia monetaria y el suministro directo de valores de uso. Las reivindicaciones de los trabajadores en cada momento histórico incorporan la inclusión de la satisfacción de ciertas necesidades a través del denominado salario indirecto.

La vivienda como mercancía posee un valor de uso, es decir, es indispensable para la reproducción de los trabajadores, y un valor de cambio, es un bien que circula en el sector inmobiliario. En este movimiento se valorizan otros capitales vinculados con su producción, como son los capitales de la construcción, bancarios, inmobiliarios, etc. Estos dos aspectos de la vivienda-mercancía entran en contradicción, dado que el valor de cambio de la vivienda en el mercado -su precio- es inaccesible para la mayoría de la población aunque es un bien indispensable para su reproducción. Para Topalov hay tres aspectos propios de esta contradicción que

deben analizarse en cada momento y lugar histórico. En primer lugar, la política de vivienda afecta la valorización de los capitales particulares del mercado inmobiliario; en segundo lugar, incide en la reproducción de la fuerza de trabajo y por lo tanto es de interés para todos los capitales ya que se contribuye a la explotación de la mano de obra; por último, la política de vivienda es una herramienta para la hegemonía de las clases dominantes. La intervención del Estado no sólo aporta en incrementar la disponibilidad de viviendas más allá de las que son producidas en el sector inmobiliario, sino que además modifica las condiciones de consumo de este bien: cambia el costo del consumo y por lo tanto, el impacto en la reproducción ampliada de las familias. También establece formas para ese consumo, lo que hoy podríamos denominar pautas de habitabilidad: condiciones físicas, de infraestructura, de cantidad de personas por cuarto, etc.

Sin embargo, en la mayoría de los casos los diseños de los proyectos de vivienda se realizan sin contemplar quiénes serán sus habitantes, dejando por fuera las particularidades en las formas adquiridas de habitar el espacio urbano, su mirada y opinión respecto de lo que será el espacio cotidiano de vivienda del grupo familiar.

En este escenario de variadas disputas y actores poco organizados para el diálogo con las autoridades municipales, lo que finalmente sucede es que los equipos técnicos definen las características de estos barrios. Se lleva a cabo entonces una proyección del nuevo espacio urbano desde una mirada técnico-profesional pero no desde la realidad

³ La Subsecretaría de Desarrollo Urbano y vivienda, dependiente del Ministerio de Infraestructura de la República Argentina, es el Organismo estatal encargado de la planificación, seguimiento y evaluación de este plan. El Instituto Provincial de la vivienda de la Provincia de Buenos Aires es el Organismo encargado de coordinar la ejecución del plan en la mencionada Provincia. Por último, cada Municipio se encarga de la ejecución de los proyectos de construcción de vivienda dentro de sus límites territoriales. Cabe señalar, que los Municipios o Departamentos son en Argentina la más pequeña unidad gubernamental. En este sentido son una sociedad local que se diferencia de la nacional y que agrupa grupos, clases y relaciones económicas particulares.

⁴ Acerca de la producción de bienes y servicios en el AMBA ver Pirez, Pedro. Gestión de servicios y calidad urbana en la ciudad de Buenos Aires *Revista EURE*. Chile. 1999, vol.25, n.76. pp. 125-139.

cotidiana de quienes lo habitarán, trasladando preconceptos y valores que les son ajenos:

(...) esta política opera en función de algunos presupuestos sociales y urbanos (...) la demanda de la población es una vivienda nueva (...) ello presupone entonces un receptor de la vivienda estático, que no vive "en ninguna parte" sin relaciones construidas, sin redes y/o reciprocidades que le facilitan la vida, sin bienes personales, y lo que es fundamental sin considerar qué situaciones y localización urbana le permiten la inserción laboral y la generación de ingresos" (FERNÁNDEZ WAGNER:2006:8)

En la medida en que la intervención estatal avanza en la construcción de viviendas se abre el juego a toda una serie de pautas para su consumo, que impacta en la definición de quiénes serán sus habitantes. En el PFCV se los denomina "adjudicatarios de vivienda".

¿Para quiénes son las viviendas? Definición de los "listados de adjudicatarios"

Para el Instituto Provincial de la Vivienda el Subprograma de Urbanización de villas y asentamientos está dirigido a "los habitantes de villas y asentamientos de la región metropolitana bonaerense y los grandes aglomerados urbanos del interior". En el caso del Subprograma de Construcción de viviendas con Municipios se expresa que "resulta prioritario constituir un grupo familiar o consensual, tener capacidad de pago de acuerdo a la operatoria y no haber sido ninguno de los miembros del grupo conviviente beneficiarios de viviendas financiadas por el Estado, excepto quienes acrediten haber constituido un nuevo grupo familiar".⁵

Los Municipios, tomando como base las directivas de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda y del IPV, establecen criterios para la selección de las familias beneficiarias.

En primer lugar, cabe destacar que la población dentro de la cual se seleccionará a las familias es, en el caso del Subprograma

de Urbanización de Villas y Asentamientos, aquella que se encuentra habitando ciertos territorios seleccionados en el Municipio con estas características, sin que se acepten inclusiones de familias o miembros nuevos de manera posterior a la fecha de realización del censo.⁶ En el caso de la población que no vive en villas o asentamientos, un primer criterio que establece una línea de acceso tiene que ver con familias que fueron desalojadas y están en situación de calle, o familias con algún miembro que se encuentra atravesando un problema de salud de tal magnitud que debe mudarse urgentemente del lugar actual de vivienda, ya que las condiciones de este espacio agravan el problema.

Entonces los criterios para la selección de las familias adjudicatarias tienen que ver más con características en su composición, principalmente cantidad de miembros, edades, situación de salud, ya que desde aquí se puede definir la cantidad de ambientes necesarios para cada una, considerando además el indicador de hacinamiento definido por el Instituto Nacional De Estadísticas y Censos (INDEC).

Pero en la mayoría de los casos, y considerando que la definición de los adjudicatarios se produce una vez ejecutado el proyecto, las familias se seleccionan teniendo en cuenta a aquellas que reúnen las características requeridas por la vivienda construida, es decir, si el proyecto se conforma de unidades habitacionales de 2 ambientes se seleccionarán familias que se compongan en principio de no más de 4 personas. En este ejemplo, observamos claramente que consumirán este bien quienes se amolden a los criterios establecidos por el Municipio según las características de las viviendas disponibles y no según los requerimientos de las familias que solicitan vivienda.

En este punto, cabe señalar que el censo realizado a las familias pierde sentido si únicamente consideramos que su finalidad sería identificar a la población a fin de diseñar las viviendas según sus requerimientos.⁷ Pero el censo también actúa como una herramienta de acuerdo entre el Municipio y la población de los territorios implicados, en

tanto se establecen criterios metodológicos para su realización y cortes temporales a partir de los cuáles los cambios en la composición de los hogares y viviendas no serán contemplados. En muchos casos, de manera posterior al censo, se realiza una asamblea con los vecinos de manera tal de hacer la puesta en común y la ratificación de datos. A partir de este acuerdo, firmado por todos los presentes, éste no puede sufrir modificaciones ni agregado de información. Por lo tanto, el censo también presenta una utilidad ligada al control de las poblaciones implicadas, ya que se identifica familia por familia como está compuesta esa población. Es, asimismo, una herramienta de contención, dado que es la primera respuesta del Municipio ante los reclamos o conflictos en un territorio. También es una base de datos con una información importante en la articulación con otras áreas municipales y no municipales interesadas en trabajar con las poblaciones censadas. Finalmente, el censo genera efectos de identidad en las poblaciones censadas que dan lugar a nuevas alianzas y conflictos territoriales. Es común escuchar en los reclamos de vecinos la distinción entre “censados” y “no censados” para justificar por ejemplo la incorporación de un nuevo miembro al grupo familiar como un aspecto legítimo frente a la situación de una ocupación nueva en el barrio con fecha posterior a la realización del censo.

Otro aspecto a considerar es lo que Topalov denomina *efectos de arrastre* de las políticas de vivienda. En tanto el Estado interviene garantizando la satisfacción de una de las necesidades de reproducción de los trabajadores, sus reivindicaciones tienden a avanzar hacia otros campos de su reproducción incrementando y re-legitimando la intervención del Estado, así como sentando las bases acerca de las condiciones de vivienda socialmente reconocidas como necesarias de ahí en más. En las entrevistas y charlas informales con las familias que resultan seleccionadas para ser adjudicatarias de una vivienda, surge como dato que estas consideran la adjudicación de una vivienda como una “gran ayuda” por parte del Estado que les permitirá ocuparse de otros temas que urgen a la familia, sobre en todo en lo que refiere a la salud de sus miembros. Estas expectativas quedan en principio en un plano intrafamiliar y se suman en algunos casos a reclamos colectivos respecto del entorno barrial y a espacios de cuidado común o recreación que forman parte del proyecto urbano donde se insertan las viviendas. Pero al ser población que en la mayoría de los casos proviene de un proceso de selección familiar resuelto con criterios del Municipio, la posibilidad de reclamo colectivo se relativiza y muchas veces depende de que el Municipio cree los espacios que permitan la generación de estos reclamos.⁸

⁵ Esta información fue extraída del folleto electrónico sobre “los federales en la Provincia de Buenos Aires” que se encuentra disponible en la Página oficial del IPV a la fecha de presentación de este trabajo.

⁶ La metodología con la cual se selecciona a los beneficiarios tiene como técnica principal la realización de un censo. De su análisis se extrae la cantidad de grupos familiares que habitan en ese territorio y, por lo tanto, la cantidad de viviendas necesarias. El censo constituye en un documento que establece un acuerdo entre el Municipio y los habitantes acerca de quiénes serán los legítimos adjudicatarios. Las viviendas se finalizan mucho tiempo después de la realización del censo y en este período su composición se modifica notablemente. Por este motivo algunos vecinos reclaman por la incorporación al censo de nuevos miembros de la familia (hijos, familiares con quiénes comparten la casa, etc.) ante esta situación se presenta la necesidad de hacer permanentemente acuerdos con los vecinos acerca de la definición de los adjudicatarios.

⁷ Cabe destacar que este procedimiento suele ser muy costoso, y no sólo por el nivel de gastos en recursos humanos (en el caso de estudio muchas veces este proceso se realiza con la contratación de consultoras) sino que implica un costo en la construcción de la relación con las familias involucradas. Algunas villas y asentamientos han sido censados reiteradas veces, generando en las familias la idea de que el Estado les pide datos una y otra vez (desde distintas oficinas) y los recursos no llegan, desgastándose en este proceso la predisposición de las mismas a vincularse con los equipos técnicos responsables, en el caso que nos interesa, de acompañarlas hasta la mudanza a sus nuevas viviendas.

⁸ En el caso de estudio se implementan espacios de taller previos a la mudanza con el fin de que los vecinos se conozcan y avancen en definir algunas de estas cuestiones.

Pero más allá de los criterios que establezca el Municipio para la selección de los adjudicatarios, si ampliamos la mirada para observar cómo se vinculan con otras formas de acceso a la vivienda en la ciudad, nos encontramos con que el acceso a las viviendas en una sociedad presentará diferencias entre los distintos sectores sociales. Los que puedan pagar el precio accederán a las viviendas que se producen y circulan en el mercado, los que no puedan lo resolverán con las alternativas más precarias del mercado o con aquellas que se producen y circulan en mercados informales (CRAVINO: 2006).

Ahora bien, la definición de los adjudicatarios también se vincula con procesos de disputas que despliegan los actores implicados.

En algunos casos la incorporación de familias es el producto de la presión de actores locales y políticos; en otros la decisión se vincula a cierta coyuntura política. En ambos, entran en juego disputas tanto individuales como colectivas. En el caso de las primeras pueden observarse estrategias como el utilizar algún referente⁹ dentro de la jerarquía municipal para lograr ser incorporado a la lista de familias adjudicatarias o el posicionarse como un actor de posible conflicto para las autoridades municipales frente a la realización de algún acto político en el territorio de influencia. En el caso de las estrategias colectivas, puede observarse la presión ejercida por grupos de vecinos que, movilizados o no por algún referente, entran en diálogo con las autoridades municipales, y muchas veces con reclamos fundamentados en razones de salud (conflictos ambientales con riesgos puntuales para su población) “logran” ser incorporados dentro de la lista de adjudicatarios. Esto puede producir enfrentamientos entre los vecinos de un mismo espacio territorial dado que cada proyecto se conforma de un número limitado y definido a priori de viviendas.

La ejecución del proyecto implica la tarea por parte del Municipio de negociación con la población originaria del territorio acerca de quiénes serán los futuros pobladores de las viviendas así como de qué manera impactará la presencia de más familias en el barrio. Así son objeto de rechazo por parte de los pobladores actuales (principalmente en barrios de clase media). Lo que más preocupa es el incremento en el cupo de instituciones escolares y en los servicios de salud, que ya presentan dificultades en la provisión de sus servicios y se verían

“sobrecargadas” ante la presencia de más usuarios. Otro aspecto que preocupa es el posible aumento de la inseguridad en el barrio (entendida como el incremento de las actividades delictivas) a partir de la llegada de otros actores *de afuera*.¹⁰

Estas disputas por el acceso a la vivienda que produce el Estado nos remite a la cuestión de los derechos sociales: ¿Para quiénes es legítimo que se construyan estas viviendas? ¿En qué medida los sujetos implicados se reconocen como legítimos destinatarios de las mismas?

El concepto de des-mercantilización (ESPING ANDERSEN: 1990) puede aportar elementos para este análisis. La des-mercantilización tiene que ver con procesos que permiten que los individuos de una sociedad puedan satisfacer sus necesidades independientemente de su participación en el mercado de trabajo, es decir, que su reproducción no dependa de su condición de trabajador asalariado. Al generar esta dependencia del mercado, los procesos de mercantilización fortalecen al capital y debilitan al trabajador. Por el contrario, la des-mercantilización fortalece los procesos de acción colectiva de los trabajadores, en tanto les permite pensarse por fuera de esta dependencia. Entonces la des-mercantilización también tiene que ver con la prestación de un servicio entendido como *un asunto de derecho* (ESPING ANDERSEN:1990: 41)

En la República Argentina la vivienda entendida como un asunto de derecho, incorporada por lo tanto a la agenda pública, nos remite al período de las presidencias peronistas (1945-1955). Durante este período se construyeron los denominados “barrios obreros”, destinados a los empleados de distintos rubros del comercio y la industria, un ejemplo de esta política es el barrio “Ciudad Evita” en el Partido de La Matanza. Se promulgó la Ley 13512 que dio origen al régimen de propiedad horizontal permitiendo la subdivisión y venta de propiedades en altura. En cuanto a los alquileres cabe destacar la política de congelamiento de precios, prórroga de contratos y rebaja, así como la restricción y suspensión de desalojos. Pero la principal política estuvo ligada a créditos baratos desde el Banco Hipotecario Nacional para la construcción privada de la vivienda.¹¹ Si bien el escenario político y social ha sufrido significativas modificaciones en las últimas décadas, el acceso a la tierra y la vivienda como parte de los derechos sociales ha que-

El PFCV provee un bien por una vía que no es mercantil, es decir, aquellos que se benefician con la adjudicación de la denominada *vivienda social* la adquieren con la misma lógica con la que el Estado provee un equipamiento colectivo. De hecho, en la mayoría de los casos las viviendas construidas por el Estado no llegan a constituir la escritura definitiva, sus habitantes poseen documentos que habilitan a ocupar el inmueble pero no a hacer su uso pleno: no lo pueden alquilar, no lo pueden vender, quedan por tiempo indefinido vinculados al Estado en tanto éste es quién valida su ocupación y quién tiene el poder de revocar este permiso. Este es un punto en el cual se sitúan variadas discusiones sobre la apropiación o no de las viviendas, no sólo desde una mirada legal de la propiedad, sino también desde los procesos organizativos que se despliegan con el fin de mantener el estado físico de los barrios construidos.

Entonces el PFCV provee un bien que no produce el mercado: la vivienda de interés social, en este sentido libera a los individuos de la necesidad de depender del mercado para la satisfacción de sus necesidades habitacionales, pero ¿Qué pasa si observamos los mecanismos de producción de esta vivienda? A los fines de avanzar con este análisis, será útil distinguir entre dos momentos que nos remiten a la intervención del mercado: la producción del bien vivienda y su consumo.

En cuanto al primero, cabe destacar que la construcción de las viviendas se realiza a través de empresas privadas que se presentan a licitación pública. La elección de este mecanismo favorece el incremento en los capitales del mercado de la construcción, el cual es uno de los objetivos del Programa como se mencionó en el primer apartado.

En lo que refiere al proceso de consumo del bien producido, cabe señalar que las viviendas una vez otorgadas serán escrituradas y abonadas en cuotas por cada familia. Aquí es dónde se presentan debates acerca de cuánto cuesta la vivienda y cómo se paga. Por un lado, se les pide a las familias capacidad de pago (al menos declarativamente)



dados instalados en las reivindicaciones de las clases populares hasta nuestros días. Esta visión de la vivienda como un asunto de derecho y por lo tanto, parte de la política del Estado, atraviesa las disputas en relación con sus legítimos adjudicatarios. Los destinatarios de la vivienda estatal siguen siendo los sectores populares, ya no mayoritariamente trabajadores empleados formalmente sino principalmente los trabajadores del mercado informal y los desempleados.

Entonces la política estatal se mueve siempre dentro de una tensión en relación con el *grado de inmunidad de mercado permisible* en cada momento histórico.¹² Desde esta perspectiva las políticas sociales en distintos países y momentos históricos pueden ser evaluadas por su potencial desmercantilizador. Tres dimensiones nos acercan a dilucidar esta posición: las normas para el acceso a los bienes y/o servicios producidos por una política; si los beneficiarios deben o no reponer los ingresos otorgados; el alcance de los derechos proporcionados.

porque deben devolver la mayor parte del dinero que costó construir las viviendas. Esto implica para cada una resolver el modo en que obtendrá el dinero. Podemos deducir que en algunos casos esto se hará vía el salario en el mercado formal, pero mayoritariamente a través de actividades en el mercado informal de trabajo o del cobro de planes sociales o pensiones del Estado. Entonces por más que las familias accedan a la vivienda a través de la adjudicación estatal y no de la compra en el mercado, las posibilidades de pago de la vivienda, así como de los impuestos y servicios dependerán de su singular capacidad de subsistencia.

En resumen, esta política de construcción y entrega de viviendas aporta a la desmercantilización en tanto los adjudicatarios acceden a su vivienda a través de mecanismos dispuestos por el Estado en sus distintas Jurisdicciones y no por la libertad de com-

pra en el mercado. Pero el pago de la vivienda, su escrituración y la posibilidad de pago de impuestos y servicios estará condicionada por la fuente de ingresos de sus futuros habitantes, y por lo tanto, a sus actividades de subsistencia.

Reflexiones Finales

En este trabajo se realizó un recorrido sobre distintos aspectos que hacen a la implementación de un proyecto de construcción de viviendas. En primer lugar, su vinculación con la producción de la ciudad y la vivienda como un bien que se produce y circula dentro de ella. Luego, me enfoqué en los procesos que conllevan la selección de sus futuros habitantes, los denominados “adjudicatarios”. Los criterios que se construyen y las técnicas que se utilizan para arribar a esta definición interpela el rol del Es-

⁹ En la “jerga municipal” entendida como el lenguaje nativo propio de esta institución, se denomina referente a aquel sujeto que ocupa para cierta población un lugar de consulta o resolución de conflictos dado que posee un canal de diálogo directo con las autoridades municipales. En algunos casos, los referentes son empleados municipales reconocidos por los habitantes de los barrios como un canal de diálogo fluido con el Municipio. En otros casos, el referente puede ser un vecino del propio barrio que se construyó como tal, ya sea porque movilizó el proceso de diálogo con el Municipio o porque fue elegido a través de algún mecanismo como puede ser la votación por Manzanas (procesos de elección que usualmente utiliza el Municipio para conformar un grupo de diálogo y negociación en cada barrio en el cual se lleva a cabo un proceso de urbanización)

¹⁰ Este posible aumento de la inseguridad se vincula a los aspectos que construyen la identidad villera en la CABA que trabaja Cristina Cravino. La autora establece un quiebre en la construcción de la identidad de la villa “desde afuera” en la década del ‘90: estos territorios comienzan a ser identificados como lugares de aglomeración de la delincuencia, lo cual conlleva a la construcción de una imagen de peligrosidad de sus habitantes. Esto tiene que ver para la autora con que “los medios de comunicación están construyendo (...) una naturalización muy perversa donde se iguala ocupante irregular a delincuente. Esta identificación se apropia de la característica de “ilegalidad” de su vivienda y la extiende a su condición de actor social” en «Las transformaciones de la identidad villera ...la conflictiva construcción de sentidos» publicado en *Cuadernos de Antropología Social* N°15 FfyL UBA. Pág. 37. Por su parte, Javier Auyero, pensando a la marginalidad urbana en Buenos Aires desde el modo en que Wacquant la conceptualiza, rescata cómo ciertos discursos dominantes “racializan a la población villera (...) Así, el villero, sea boliviano, paraguayo o provinciano (pero siempre “no de aquí) termina siendo (construido como) el otro *repugnante y nocivo*” en *Parias Urbanos, Introducción*. Manantial. 2010. Pág. 26. Estas percepciones de las villas como lugares de perdición y peligrosidad no sólo circula en los discursos de los medios de comunicación o en la opinión pública de la que podríamos denominar clase media, sino que también se hace presente en la población que se postula para ser adjudicatario de una vivienda. En las entrevistas para evaluar una posible adjudicación es frecuente recibir como petición la información de la ubicación exacta de las viviendas ante la posibilidad de que se encuentren cerca o dentro de la trama de una villa

¹¹ Dado que no es objetivo de este trabajo profundizar en las políticas de vivienda de este período sólo se mencionan algunas de las medidas que son para mí las más significativas.

¹² Para Esping Andersen los conflictos en la historia de la política social giran en torno al grado en que los individuos pueden mantener un nivel de vida aceptable más allá de su participación en el mercado de trabajo, por eso se refiere al grado de inmunidad de mercado permisible en cada contexto histórico. En Esping-Andersen, G. *Los tres mundos del estado de bienestar*. Capítulo 2: «La desmercantilización en la política social» Pág.60.

tado en la provisión de un bien que es reconocido como un asunto de derechos, y por lo tanto, de los ciudadanos. La necesidad de establecer “recortes” dentro de una población donde todos tienen derecho al acceso a una vivienda en tanto ciudadanos argentinos interpela el criterio de universalidad de esta política, se puede seguir profundizando en la pregunta de: ¿Para quiénes son las viviendas? Así como avanzar en pensar de qué otras políticas debería ser acompañada la política de construcción de viviendas con el fin de garantizar al conjunto de los ciudadanos sus derechos de acceso y uso pleno de los bienes y servicios de la ciudad.

La noción de des-mercantilización permite pensar a la política de construcción de viviendas en tensión con la forma que asume la producción de viviendas en el mercado. Las diferentes vías de acceso a la vi-

vienda digna y las distintas posibilidades con que cuentan los ciudadanos para garantizar este derecho nos lleva a pensar que este universo de los llamados ciudadanos presenta profundas diferencias si acercamos la mirada a sus diferentes capacidades, recursos y potencialidades. El Estado interviene entonces sobre un universo de ciudadanos, aquellos que no pueden acceder a la vivienda a través del mercado y en este sentido incide en la oferta de viviendas, fomenta la concreción de un derecho básico. Pero también se requiere analizar y repensar el análisis de los criterios y técnicas que llevan a la construcción del “listado de adjudicatarios” porque implica establecer un nuevo “recorte” en el marco de una ciudadanía ya diferenciada a partir de los lugares ocupados en el mercado.



Bibliografía

- Cravino, Cristina. Las transformaciones de la identidad villera ...la conflictiva construcción de sentidos en *Cuadernos de Antropología Social* N°15 FfyL UBA. Pp. 29-47. 2002.
- Cravino, María Cristina. *Las villas de la ciudad. Mercado e informalidad urbana*. UNGS. 2006.
- Esping-Andersen, G. *Los tres mundos del estado de bienestar*. Capítulo 2: La desmercantilización en la política social. Ediciones Alfons El Magnànim, Valencia. 1990.
- Fernández Wagner, Raúl. Interrogantes sobre la sustentabilidad de la política habitacional Argentina presentado en *Seminario Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Hábitat Popular. Construcción y Participación del conocimiento*. Córdoba, 29 y 30 de Noviembre de 2006 en <http://www.infohabitat.com.ar/web/> Agosto 2010.
- Harvey, David. *Urbanismo y desigualdad social*. Capítulo 2: Procesos sociales y forma espacial: La redistribución del ingreso real en un sistema urbano. Siglo XXI de Madrid. España. 1973. 1977.
- Instituto Provincial de la Vivienda Buenos Aires. Información sobre el Plan Federal de Construcción de Viviendas: folleto sobre los Programas Federales en Buenos Aires; Historia de la vivienda social en la Provincia de Buenos Aires disponible en http://www.vivienda.mosp.gba.gov.ar/programas/f_federal.php Agosto 2010.
- Pirez, Pedro. Gestión de servicios y calidad urbana en la ciudad de Buenos Aires, *Revista EURE*. Chile. 1999, vol.25, n.76. pp. 125-139.
- Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda. Información sobre el Plan Federal de Construcción de Viviendas: presentación del Programa 2004 y 2005; Convenio Marco Programa de Urbanización de Villas y Asentamientos y Reglamento operativo disponible en www.vivienda.gov.ar/ Agosto 2010.
- Svampa, Maristella *La Sociedad Excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo*. Capítulo 3 Mutaciones de la Ciudadanía. Ed. Taurus. 2005.
- Topalov, Ch. *La urbanización capitalista*. Capítulo 1: Las contradicciones de la urbanización capitalista. Capítulo 2: Urbanización y reproducción de la fuerza de trabajo: contradicciones de la fuerza de trabajo-mercancía y fundamento del sistema público de mantenimiento. Capítulo 3: Urbanización y reproducción de la fuerza de trabajo: contradicciones de la socialización capitalista del consumo. Capítulo 4: Las políticas estatales de equipamientos colectivos: reflexiones sobre el nacimiento de la vivienda pública en Francia e Inglaterra. Edicol. México. 1979.
- Wacquant, Loic. *Los condenados de la ciudad. Gueto, periferias y Estado*. Siglo XXI. 2007.
- Wacquant, Loic. *Parias Urbanos. Marginalidad en la ciudad a comienzos del Milenio*. Manantial. 2010.