



Espacialidades. Revista de temas contemporáneos sobre lugares, política y cultura

E-ISSN: 2007-560X

espacialidadesrevista@gmail.com

Universidad Autónoma Metropolitana

Unidad Cuajimalpa

MORENO, LUCILA

Agentes estatales y organizaciones colectivas: disputas y sentidos en la construcción de criterios de adjudicación de viviendas sociales en Argentina

Espacialidades. Revista de temas contemporáneos sobre lugares, política y cultura, vol.

6, núm. 2, julio-diciembre, 2016, pp. 59-87

Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Cuajimalpa

Distrito Federal, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=419546720003>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

## Agentes estatales y organizaciones colectivas: disputas y sentidos en la construcción de criterios de adjudicación de viviendas sociales en Argentina

### State Actors and Collective Organizations: Disputes and Ways in Building award Criteria of Social Housing in Argentina

LUCILA MORENO\*

#### Resumen

En los últimos años, en Argentina se han impulsado diversas políticas públicas que intentan regular procesos de urbanización popular. En este artículo se recupera un conjunto de investigaciones antropológicas que, inspiradas en los trabajos de Foucault sobre gubernamentalidad, han realizado aportes conceptuales sobre el Estado y las políticas públicas. Especialmente los que entienden las políticas como técnicas y tácticas de gobierno que actúan sobre y a través de los sujetos y las poblaciones. El objetivo es desplazar nuestra mirada de las instituciones gubernamentales hacia los múltiples sitios en que se despliegan procesos y prácticas estatales, principalmente a través de sus efectos. A través de un estudio etnográfico, prologado en el Gran Buenos Aires, analizamos el proceso de construcción y disputa de criterios de adjudicación de viviendas sociales entre personas organizadas colectivamente y agentes estatales. El trabajo revela que un conjunto de saberes y prácticas asociadas al Estado para volver legible a las poblaciones, son aprehendidos y movilizados por pobladores para extender el alcance de la política. En este proceso señalamos los modos en que los límites entre el Estado y la sociedad son redefinidos.

**PALABRAS CLAVES:** demandas colectivas, Estado, vivienda social, criterios de merecimiento.

#### Abstract

In the last years, Argentina has launched several public policies to regulate popular urbanization processes. In this article we gathered a set of anthropological investigations, inspired by Foucault's works on governance that have made contributions about the state and public policies, especially the works that understand policies as techniques and tactics of the government, acting on and through subjects and inhabitants. The objective is to change our focus from government institutions to the multiple places that unfold processes and state practices mainly for their effects. With an ethnographical study that started in Greater Buenos Aires we analyze the building process and the problem with social housing ownership among collectively organized people and state agents. The article reveals a set of information and practices linked to the State that are learned and used by the inhabitants to extend the political research and make the population noticeable. In this process, we point out the way in which the limits between the State and society are redefined.

**KEYWORDS:** collective demands, State, social housing, ownership criteria.

**Fecha de recepción:** 27 de marzo de 2015

**Fecha de aceptación:** 18 de enero de 2016

\* Candidata a Doctora en Antropología Social, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires. Becaria doctoral del Conicet. Integrante del equipo de investigación "Estado, sectores subalternos y espacialidad: un estudio de antropología política en el área metropolitana de Buenos Aires", ICA-FFyL-UBA, dirigido por la Dra. Virginia Manzano. C.e.: <lucil.moreno@gmail.com>.

## Introducción

En los últimos diez años, en Argentina se han impulsado diversas políticas públicas habitacionales que intentan controlar y organizar a la población y los espacios donde habitan, con el objetivo de regularizar procesos de urbanización popular caracterizados por su irregularidad en la traza urbana, ilegalidad de la tenencia de la tierra y precarias condiciones sociales y ambientales de vida.

Dichas políticas, que contemplan la urbanización y regularización de dominio de asentamientos informales, así como la construcción de viviendas sociales a través de su financiación en cuotas accesibles, se encuentran centralizadas bajo la órbita nacional. La definición de la población destinataria de estos programas se construye sobre la base de categorías internacionales y procedimientos estadísticos como los índices de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y la línea de pobreza, que permiten delimitar espacios de intervención y sujetos destinatarios de las políticas.

Sin embargo, su gestión y ejecución se descentralizó hacia los gobiernos municipales, lo que implicó que debían reforzar equipos técnicos a nivel local para desarrollar tareas como la confección de los proyectos, la licitación de las obras, la selección de beneficiarios, la entrega de viviendas, así como gestionar el suelo para los proyectos y certificar los avances de obra.

En este marco, el gobierno local de la municipalidad de San Fernando,<sup>1</sup> ubicado en la zona norte del Gran Buenos Aires, propuso llevar a cabo un proceso de relocalización de todos los habitantes de la villa El Brocal,<sup>2</sup> a un conjunto habitacional de 288 viviendas que se construirían con fondos provenientes del Programa Federal de Construcción de Viviendas.<sup>3</sup> A raíz de dicha iniciativa estatal, sus habitantes conformaron lo que denominaron como Cuerpo de Delegados (CD), para representar los intereses de sus *vecinos* frente a las autoridades locales.

<sup>1</sup> El municipio de San Fernando se ubica en el segundo cordón de la zona norte del Gran Buenos Aires. Según datos del censo de población y vivienda de 2001, en aquel momento San Fernando contaba con 150,008 habitantes y poseía 24,132 de ellos con NBI (16.1 por ciento del total).

<sup>2</sup> Los nombres de la villa, las instituciones barriales y de las personas son ficticios, con el objetivo de conservar su confidencialidad. Todas las palabras o frases en cursivas son expresiones o categorías utilizadas por mis interlocutores durante el trabajo de campo. La historia de conformación de la villa El Brocal se remonta a los años cincuenta, cuando sus pobladores comenzaron a asentarse de manera paulatina en tierras que eran de propiedad privada. Según el censo realizado por el cuerpo de delegados en 2006, aproximadamente 315 familias y 1,300 personas habitaban el barrio.

<sup>3</sup> El Plan Federal de Construcción de Viviendas (y sus subprogramas), se lanzó en 2004 durante el gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007), con el objetivo de impactar en el mercado local y atender la situación de "emergencia social". En relación con las cifras de déficit habitacional, el gobierno nacional distribuyó a los institutos provinciales de vivienda un financiamiento no reintegrable para la construcción de viviendas sociales. Las obras fueron ejecutadas por empresas constructoras privadas a través de la licitación pública (Bettatis, 2009).

El presente artículo propone analizar la política de relocalización de los habitantes del barrio El Brocal, recuperando un conjunto de investigaciones antropológicas que, inspirados en los trabajos de Foucault sobre gubernamentalidad, han realizado aportes conceptuales sobre el Estado y las políticas públicas. Especialmente los que entienden las políticas como técnicas y tácticas de gobierno que actúan sobre y a través de los sujetos y las poblaciones, incidiendo en la construcción de nuevas categorías y clasificaciones que permita tornarlos legibles para actos de gobierno (Shore y Wright, 1997; Shore, 2010).

Considerando que la gubernamentalidad se caracteriza por operar heterogéneamente sobre una multiplicidad de grupos y con diversos dispositivos (Chatterjee, 2011), los antropólogos han señalado la fertilidad de los abordajes etnográficos para comprender esa diversidad en contextos regionales y locales específicos. Siguiendo a los sujetos y colectividades que estos procesos producen, Trouillot (2001) ha identificado el desplazamiento de funciones y prácticas de gobierno hacia otros actores sociales, como ONG e instituciones transestatales que resultan analíticamente homologables a las prácticas y funciones del Estado. A su vez, otros investigadores han señalado que en estos procesos de gubernamentalización del Estado —no a través de los procesos administrativos o del ejercicio de la ley y el derecho— las poblaciones se vinculan con la política y con las categorías y clasificaciones demográficas de la gubernamentalidad, a través de las cuales definen sus identidades y realizan sus reclamos intentando influir en la implementación de las políticas (Chatterjee, 2011: 221).

De este modo, los aportes de Foucault han permitido señalar la limitación de la concepción del Estado moderno como control centralizado de las poblaciones para atender a la variedad de actores, sitios y relaciones a través de las cuales se ejercen las prácticas modernas de gobierno (Rose *et al.*, 2012), principalmente en los sitios donde el derecho estatal y el orden deben ser constantemente restablecidos (Das y Poole, 2008; Asad, 2008).

Si se toma en cuenta este conjunto de aportes conceptuales, el objetivo del presente texto es desplazar nuestra mirada de las instituciones gubernamentales hacia los múltiples sitios donde se despliegan procesos y prácticas estatales, principalmente las que tienen como objetivo la legibilidad de poblaciones para actos de gobierno (Scott, 1998; Trouillot, 2001). Para ello centraremos nuestro análisis en uno de los procedimientos destacados en la implementación de las políticas habitacionales: la construcción de *censos* poblacionales y *encuestas* que suelen ser la tarea principal de técnicos y agentes estatales. A través de estos dispositivos de gobierno, se construye y delinea un conjunto de categorías y clasificaciones

sobre los sujetos y las poblaciones, produciendo criterios de merecimiento y de inclusión/exclusión.

Sin embargo, este trabajo aborda desde un enfoque etnográfico la producción de saberes y prácticas que, monopolizadas históricamente por el Estado u otros organismos, son aprehendidas y movilizadas por personas organizadas colectivamente para redefinir el alcance de una política. En este proceso —y a través del análisis de los sentidos y disputas en la construcción de criterios para la adjudicación de viviendas— intentamos mostrar cómo se desdibujan y redefinen los límites entre la esfera del Estado y la sociedad, que suelen quedar intactos en los análisis en torno a la implementación de políticas públicas.

El material en el que nos basamos proviene de un trabajo de campo antropológico que comenzó en 2006, cuando me incorporé al CD y en la *mesa de trabajo* de la villa El Brocal. Asimismo, realicé entrevistas a diferentes pobladores del barrio, asesores y funcionarios estatales, además de consultar diversos documentos producidos por ellos.

En el primer apartado, partimos de los criterios elaborados por agentes estatales para la selección de *beneficiarios* en la adjudicación de viviendas, con el objetivo de analizar cómo los habitantes de la villa El Brocal, al confeccionar un nuevo *censo* de los pobladores del barrio, reelaboraron categorías y clasificaciones estatales, además de que produjeron “pruebas técnicas” que permitieron fundamentar un conjunto de demandas ante las autoridades del gobierno local.

En el segundo apartado, nos detendremos en un aspecto particular de este proceso: la antigüedad en el barrio como criterio de merecimiento y el valor otorgado a los documentos estatales. A su vez, analizamos cómo, a lo largo de los años de espera por la concreción del proyecto de relocalización, los habitantes del barrio otorgaron nuevos sentidos a la antigüedad y elaboraron formas de regulación para acceder como beneficiario de una vivienda.

Finalmente, en los dos últimos apartados analizamos cómo, frente a la implementación del proyecto de relocalización de los pobladores del barrio, se abrió un espacio de disputa y negociación entre pobladores, delegados y agentes estatales, en torno a lo que se denominó como *casos irregulares o conflictivos*.

Por un lado, indagamos la producción de categorías y clasificaciones sobre los sujetos, permeadas por criterios morales como la sospecha de especulación económica y, por el otro, cómo se significa el accionar de los delegados y representantes del barrio por

parte de los pobladores y agentes estatales. En este proceso, se delinea el modo en que se redefinen los límites entre la esfera del Estado y la sociedad.

### La producción de beneficiarios: *el censo 2006*

A comienzos de 2006, las autoridades de la municipalidad de San Fernando propusieron llevar a cabo una *política de reordenamiento urbano para mejorar la calidad de vida* de los habitantes de la villa El Brocal. Dicha medida procuraba el traslado de todas las familias que habitaban el barrio a un conjunto habitacional compuesto por 288 unidades de vivienda social. El financiamiento de las obras provenía de fondos otorgados por el gobierno nacional, en el marco de una política denominada Plan Federal de Construcción de Viviendas.

Este plan, presentado por el gobierno local ante los pobladores del barrio, incluía obras de infraestructura y servicios como luz, gas natural, cloacas, agua corriente y pavimento, en un predio ubicado a tres cuadras de distancia, conocido como La Estrella. Cada una de las 288 viviendas por construir se distribuirían en doce manzanas, y medirían 5.63 x 20 m (a diferencia de las que se encontraban en las esquinas, que serían un poco más amplias), y contarían con dos dormitorios en la planta alta (uno de 2.93x3 m y el otro de 2.35x4.55 m), así como un baño, cocina y *living* integrado en la planta baja.

Los requisitos que se tomarían en cuenta para acceder como *beneficiario* de una vivienda estipulaban que el titular debía ser mayor de edad y poseer el Documento Nacional de Identidad (DNI) argentino; no tener una propiedad a su nombre en otro lugar y, finalmente, encontrarse en el padrón del *censo* realizado por el gobierno local en 2004. Como condición, una vez finalizada la relocalización de los habitantes al nuevo plan de vivienda, el predio que habitaban hasta ese momento debía quedar desalojado y a disposición de la municipalidad. Para ello, los pobladores debían ceder el derecho de posesión de la tierra al gobierno local.

Con la difusión del proyecto de relocalización, algunos pobladores del barrio El Brocal impulsaron la conformación de lo que denominaron como CD, con el propósito de representar a los *vecinos* del barrio ante las autoridades locales. Sus miembros fueron elegidos en diez *asambleas por pasillos*, una por cada sector del barrio, y mediante el voto de los habitantes del sector se estableció quiénes actuarían como sus representantes en el CD.

A su vez, los miembros de este último solicitaron el acompañamiento de un grupo de personas pertenecientes a diferentes ámbitos: el sacerdote del barrio (miembro de la Iglesia

católica), y referentes de las dos instituciones barriales —el Centro Educativo y la Asociación Civil—, ambas a cargo de actividades educativas.

En un primer momento, veintiocho personas formaron parte del CD, manteniendo reuniones semanales los días lunes por la noche, con el objetivo de buscar información sobre el posible traslado del barrio, redactar un *petitorio* con los puntos a negociar ante las autoridades locales, y diseñar estrategias de acción para ser reconocidos como representantes e interlocutores de los pobladores de la villa ante los funcionarios estatales.<sup>4</sup>

Entre abril de 2006 y agosto de 2008 —cuando se firmó un *Acta Acuerdo* entre el gobierno municipal y los pobladores del barrio, en el que se especificaron las condiciones de implementación del proceso de relocalización—, se desarrollaron encuentros quincenales de lo que se denominó *mesa de trabajo*, conformada por los miembros del CD y funcionarios y agentes estatales pertenecientes al Área de Reordenamiento Urbano (ARU) de la Municipalidad de San Fernando.<sup>5</sup> Instancia que pautó sus actividades en función de las demandas presentadas en el *petitorio* por el CD.

Las principales demandas tratadas en la mesa de trabajo fueron que el gobierno tomara en consideración *el censo 2006* realizado por los miembros del CD, frente a un censo anterior elaborado por funcionarios estatales en 2004; que se realice una ampliación de las viviendas para las familias consideradas *numerosas*; que se asignen terrenos en el nuevo barrio para la instalación de las instituciones barriales y, finalmente, que el valor de las cuotas a abonar por las viviendas contemple el valor de la vivienda autoproducida por los habitantes del barrio.<sup>6</sup>

Una de las primeras acciones emprendidas por el CD tras su conformación fue la confección y ejecución de un nuevo censo: denominado *censo 2006*, y la elaboración de un conjunto de criterios que se consideraron *precisos y justos* para todos los *vecinos* del barrio. La *actualización del censo* realizado por el CD era central, puesto que una de las demandas principales era que la reubicación de la villa se llevara a cabo sobre la base de los registros aportados por aquél.

<sup>4</sup> En un trabajo previo analizamos el proceso de conformación del CD (Moreno, 2014).

<sup>5</sup> El Área de Reordenamiento Urbano se creó en 2000, con el objetivo de llevar adelante diferentes proyectos de urbanización y regularización de dominio de asentamientos informales, se conformó, en su mayoría, por profesionales y estudiantes de la carrera de Trabajo Social y otras ciencias sociales afines.

<sup>6</sup> Para este último punto, elaboraron un cuadro que establecía que el valor a pagar por la vivienda debía surgir de la diferencia entre el valor de la nueva vivienda y la vivienda actual, cálculo que se realizó sobre la base de la cantidad de metros cuadrados construidos y la antigüedad transcurrida en la villa.



Durante marzo y abril de 2006, los delegados se encargaron de informar a los pobladores —mediante carteles pegados en paredes y comercios del barrio, así como a través de la difusión de cada delegado en su sector—, que debían acercarse a la sede de la Asociación Civil del barrio con el DNI de cada uno de los integrantes de las viviendas para actualizar sus datos. En los carteles también se informaba que a partir de ese momento *los titulares* ya no podrían comprar y vender sus viviendas.<sup>7</sup>

Para ello estipularon días y horarios en que debían acercarse, se elaboró un croquis o mapa de cada sector de la villa; se volcaron los datos primero en planillas de papel y luego en la computadora de la institución donde se realizó el procesamiento censal.

Algunas de las principales variables que tuvieron en cuenta son cantidad de familias; cantidad de viviendas; el lugar de origen, situación laboral, edad, sexo y nivel de escolarización alcanzado por los integrantes de cada grupo familiar —variables que suelen estar presentes en este tipo de procedimientos estatales—.

La particularidad del *censo 2006* realizado por el CD, a diferencia del de 2004 elaborado por el gobierno local, fue el hecho de censar por familia y no por vivienda, “entendiendo por familia a un núcleo constituido por padre o madre mayor de edad, con un hijo e ingresos propios”.<sup>8</sup> Sin embargo, teniendo en cuenta que la mayoría de las viviendas eran habitadas por dos o más generaciones, la construcción de este criterio generó diversas discusiones.

Finalmente, estipularon que todas las personas que vivían con sus hijos en casa de su madre/padre, fueran considerados dentro de la categoría *segundo grupo o crecimiento natural*,<sup>9</sup> y no como *titulares* de una vivienda.

El hecho de que existieran varias viviendas habitadas por dos grupos familiares o más presentó la disyuntiva de censar a cada grupo familiar por separado o, por el contrario, censar la vivienda. El problema se acrecentó al tener en cuenta la cantidad de viviendas

<sup>7</sup> Este último compromiso que debían asumir los vecinos del barrio El Brocal es una de las normas que establece el gobierno local para regular el flujo y crecimiento de la población de los barrios populares que atraviesan por diferentes procesos de reordenamiento urbano. El CD se apropió y extendió aquella norma, principalmente porque consideraron fundamental contar con información precisa de la cantidad de viviendas que se requería si la intención del gobierno era relocalizar a todos los pobladores.

<sup>8</sup> Extraído del petitorio presentado por el CD ante el gobierno local de la municipalidad de San Fernando.

<sup>9</sup> Parte de los argumentos que sostenía este criterio era que, en caso de acceder a una vivienda, no podrían afrontar los gastos; y que la cantidad de viviendas sociales construidas por el Estado no alcanzarían a cubrir a todas las familias del barrio.



asignadas para el barrio, pues al censar a cada grupo familiar por separado no todos accederían a viviendas del plan.

A su vez, argumentaron que la organización de los espacios de las viviendas tampoco dejaba entrever si era posible censarlas como viviendas independientes, aunque un gran número de familias del barrio afirmaban que eran viviendas distintas.

A raíz de ello, consideraron como *viviendas independientes* una habitación con baño y cocina propia. Teniendo en cuenta que la situación predominante en el barrio se caracterizaba por ocupar habitaciones diferentes de un mismo lote, pero con baño y cocina compartida, pocas fueron las familias dentro de este grupo censadas como titulares de una vivienda. Así, la actualización del censo realizada por los integrantes del CD contabilizó 56 titulares de vivienda, por encima de los datos recabados por el municipio en el año 2004, y un total de 303 titulares.

Finalmente, cabe resaltar que, además de volcar los datos en la computadora, se entregó al titular de cada una de las familias inscritas un *comprobante* impreso del trámite realizado, es decir, un comprobante que demostraba no sólo que se habían censado y, por lo tanto, figuraban en el padrón, sino un comprobante que afirmaba quién era el titular de la vivienda. También se comunicó a los pobladores que el censo realizado por los delegados aún no se encontraba legitimado por la municipalidad.

Como se mencionó antes, uno de los criterios estipulados desde el gobierno local excluía a las familias extranjeras sin DNI argentino. Para los integrantes del CD, en cambio, todos los *vecinos*, tuvieran la nacionalidad argentina o no, merecían ser adjudicatarios de una vivienda, principalmente por el tiempo y el trabajo dedicado a la construcción de su vivienda y el barrio. En este sentido, el censo mostró que un 26 por ciento del total de la población que habitaba el barrio correspondía a esta categoría. Sin embargo, y luego de verificar que el trámite de naturalización requería de plazos demasiado extensos, decidieron que en los casos en que hubiera algún hijo(a) mayor de edad con los documentos correspondientes, éste fuera inscrito como titular de la vivienda. Quienes no estaban en condiciones de resolver el problema de esta manera, se comprometieron a iniciar el trámite correspondiente.

Al mismo tiempo, los integrantes del CD se asesoraron en áreas estatales dedicadas al tema de migraciones, de ahí fundamentaron que la condición de extranjero también habilitaba el acceso a la vivienda, pues se trataba de un derecho constitucional para toda

persona habitante del suelo argentino. Mediante estas iniciativas, la mayor parte de las familias que habitaban el barrio ingresaron como beneficiarios del plan de vivienda mientras regularizaban sus documentos.

El CD, teniendo en cuenta que las viviendas por adjudicar contaban con dos dormitorios en la planta alta, un baño, cocina y *living* integrado en la planta baja, evaluó que era necesario solicitar que se contemplara una *ampliación*, es decir, una habitación más, para aquellas *familias numerosas*. Dicho punto también se incluyó en el petitorio, entendiendo por familias numerosas a las *conformadas por padre o madre (titular de una vivienda) con cuatro hijos o más*. El censo mostró que setenta familias del barrio se encontraban en esa situación.

A partir de la actualización del censo y la confección del petitorio, el CD fundamentó y reforzó aspectos de la construcción de demandas. Como señalamos en un trabajo previo, la ejecución de censos produjo pruebas “técnicas” para dialogar conflictivamente con “áreas sociales” del Estado en procesos de movilización por parte de personas organizadas colectivamente (Manzano y Moreno, 2011). En este sentido, la realización del censo permitió identificar, construir y presentar demandas ante las agencias estatales como lo muestra la necesidad de contemplar ampliaciones para las familias numerosas y la incorporación de la población extranjera.

A su vez, el reconocimiento del censo 2006 realizado por los delegados fue una de las principales demandas presentada en el petitorio como padrón a ser contemplado en futuras adjudicaciones de las viviendas. En este proceso, la construcción de los criterios para la realización del censo —y por consiguiente la selección de los futuros *beneficiarios* del plan de vivienda— se reformularon. Teniendo en cuenta el contexto particular del barrio, los criterios formulados para la realización del *censo 2006* por parte del CD marcaron su impronta particular en relación con el censo levantado por el municipio en 2004. Entre los que se encuentran la consideración por familia y no por vivienda, así como la incorporación de las familias extranjeras.

Luego de dos años de negociaciones entre el CD y funcionarios estatales en la mesa de trabajo, se firmó el Acta Acuerdo entre el gobierno local y los pobladores del barrio.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> En un trabajo previo examinamos lo que denominamos como “producción social del acuerdo”, donde analizamos las múltiples negociaciones en torno a los términos y fundamentos de la política de relocalización de los pobladores del barrio El Brocal (Moreno, 2015).

Dicho acuerdo implicó entregar el censo 2006 completo a los funcionarios. Antes de ello, los delegados realizaron una última actualización y revisión del censo.

De esta manera, el *censo 2006* no sólo permitió dialogar con áreas estatales, sino que se convirtió en el instrumento legal de referencia tanto para los agentes estatales como para los pobladores de la villa, a partir del cual se estipulaba quién estaba en condiciones o no de merecer la adjudicación de una vivienda en el nuevo barrio.

La producción del *censo 2006* indica, a la vez que matiza, el procedimiento legalista que modela los censos poblacionales, sustentado en el uso de códigos jurídicos para el análisis y medición de la realidad social (Otero, 2006). En este caso, las categorías censales —permeadas por una pluralidad de sentidos jurídicos y morales— se transformaron en el contexto de adjudicación de viviendas en categorías legales que establecían la inclusión/exclusión de los beneficiarios, pero atravesadas —como veremos en los siguientes apartados—, por una multiplicidad de interpretaciones en conflicto.

En el apartado subsiguiente nos detendremos en una dimensión particular que cobró vida en este proceso: el tiempo de espera de la población y sus dinámicas cotidianas, y el tiempo como noción legitimadora en tanto antigüedad transcurrida en el barrio.

### **El tiempo de espera: de la antigüedad a la mercantilización como criterio de merecimiento**

Durante los años en que se ejecutó la negociación en la mesa de trabajo (entre marzo de 2006 y agosto de 2008), las percepciones de los pobladores del barrio, así como dentro de cada grupo familiar fueron heterogéneas y contradictorias en torno a si aceptar o no la reubicación y desocupar sus viviendas. A su vez, en estos años de espera, la mayoría de los pobladores cambiaron paulatinamente de opinión, en parte debido a los avances o no de los acuerdos logrados en la mesa de trabajo, la materialización de las obras del plan de vivienda y también a raíz de las diversas transformaciones que experimentaron sus vidas.

Ante la incertidumbre sobre su situación habitacional, algunos pobladores intentaban ser más cautelosos que otros en relación con el cumplimiento de los criterios estipulados para acceder como futuros beneficiarios del plan de vivienda. En aquellos años, los vecinos cotidianamente se acercaban a realizar consultas y preguntas a los miembros del CD, a los de las instituciones barriales, así como con los agentes estatales en las oficinas del ARU.

Estos encuentros y diálogos cotidianos se centraban en consultas sobre cambios o transformaciones en las dinámicas familiares (por ejemplo, si era conveniente o no realizar obras en sus viviendas, ya sea por el nacimiento de hijos, la formación de segundos grupos familiares, la incorporación de familiares arribados del extranjero), y sobre cómo llevar a cabo las operaciones de compra-venta de sus viviendas o parte de éstas, debido a necesidades económicas, entre otras.

Luego de la firma del Acta Acuerdo en agosto de 2008, y debido a la certeza de los delegados que algunos titulares habían vendido su vivienda, decidieron realizar una última *actualización del censo* antes de entregarlo a las autoridades del gobierno local. De esta manera, los titulares que en esos años de espera habían vendido su vivienda de forma *regular*, tenían la posibilidad de cambiar el nombre del titular en el censo.

Si bien, como describimos en el apartado precedente, se informó a los pobladores que al momento de ser censados ya no podrían realizar operaciones de compra y venta en el barrio, durante esos años y ante la necesidad de los pobladores, se consideró la posibilidad de realizar operaciones de compra y venta de las viviendas, pero debiendo entregar el *comprobante del censo* al nuevo propietario. No se permitía la subdivisión de la vivienda y la venta de una fracción de ésta en esas operaciones. De esta manera, se elaboró una forma de regulación que permitió ejecutar operaciones de compra-venta, sin engrosar la cantidad de viviendas necesarias, en caso de que el gobierno local reconociera el censo 2006 como padrón de los futuros beneficiarios.

La entrega del comprobante del censo al comprador se tornó fundamental y excluyente, ya que éste se consideró el único documento legítimo ante los delegados que daba cuenta de la titularidad de la vivienda. Si uno de los criterios de merecimiento fue la antigüedad en el barrio, es decir, haberlo habitado desde antes de abril de 2006, en estas operaciones de compra-venta el comprobante del censo implicó también el traspaso de la antigüedad al nuevo propietario; es decir, el acto de compra-venta, además de incluir el traspaso de la titularidad de la vivienda, también incluyó el traspaso del tiempo o los años vividos en ese lote al *nuevo* propietario.

En la literatura antropológica, los procesos de acceso a una vivienda, el *tiempo* aparece representado de formas diversas como una variable importante de merecimiento o legitimación de demandas. Antonadia Borges (2003; 2005) analiza de qué manera el *Tempo de Brasília* —es decir, el tiempo de residencia en la capital— en tanto criterio de clasificación

estatal para el merecimiento de un lote, no sólo adquirió legitimidad entre los pobladores transformándose en un atributo personal que distingue a los moradores entre sí, sino que también implicó su capacidad de soportar año tras año la espera por un lote, así como la puesta en práctica de creencias y conductas que relacionan mutuamente a las personas y al gobierno local.

En otro contexto, Irene Zabaté Muriel analiza las prácticas cotidianas y los sentidos atribuidos por los *okupas* de *casas vacías* en Alemania, mostrando cómo la inversión de tiempo y esfuerzo volcados en la rehabilitación de las casas tomadas y la antigüedad de la presencia en aquéllas se construyeron como argumento ante los tribunales para el derecho de su posesión. De este modo, “el tiempo se convirtió en un elemento de legitimidad para aspirar a la legalización” (Zabaté, 2009: 283).

En el caso que analizamos, el *censo 2006* no sólo implicó un documento escrito que marcó una separación entre propietarios/no propietarios o situación de legalidad/ilegalidad, sino también el tiempo transcurrido en el barrio. En el acto de compra-venta de un lote, a diferencia de las formas anteriormente establecidas,<sup>11</sup> el comprobante del censo se convirtió en un documento de titularidad de la vivienda y de titularidad de la antigüedad; es decir, el comprobante del censo no sólo constituyó el medio a través del cual se mercantilizó la vivienda, sino también la antigüedad. De este modo, el *nuevo* propietario obtenía en su poder un documento que legitimaba que, si bien recientemente comenzaba a vivir en el barrio, su antigüedad se remontaba a tiempos anteriores a 2006.

La legitimidad basada en la antigüedad como criterio de merecimiento —tiempo transcurrido en el barrio—, no la cuestionaron los pobladores, sino que su sentido fue modelado de acuerdo a ciertas condiciones sociales de su producción. Tal como señalan quienes desarrollan lo que denominan una “etnografía de las moralidades” (Howell, 1997), los contenidos de los valores poseen un carácter cambiante, dinámico y polisémico. En este caso en particular, la antigüedad en el barrio, así como su mercantilización durante los años de espera, pone de manifiesto la estrecha y dinámica relación que envuelve a los valores morales y las prácticas de los actores (Balbi, 2008). Sin embargo, la producción de sentidos

<sup>11</sup> La compra-venta de lotes, viviendas y habitaciones en la villa aquí estudiada era una práctica cotidiana, de la misma manera que se lleva a cabo en otros asentamientos o villas de la ciudad de Buenos Aires o del Conurbano. En este sentido, resulta relevante el trabajo de Cravino sobre el mercado informal de vivienda en las villas (Cravino, 2006). Aquí lo que estoy señalando son las alteraciones o transformaciones en este tipo de operaciones a partir de los sentidos atribuidos por los pobladores al comprobante del censo en estas transacciones inmobiliarias.

es siempre condicionada socialmente y se encuentra vinculada a ciertos entramados de relaciones sociales y de poder que deben comprenderse situacionalmente.

Así, este sentido particular que adoptó el comprobante del censo para los habitantes de la villa El Brocal o, en otras palabras, la “fuerza” que adquirieron aquellos papeles (Borges, 2005), y los sentidos atribuidos al tiempo, considero que ha de comprenderse en el marco de relaciones históricas y de poder configuradas desde el Estado. Tanto en entrevistas como en las charlas informales durante el trabajo de campo, era común y frecuente escuchar relatos de censos anteriores en diferentes momentos históricos, algunos realizados por agencias estatales y otros por referentes barriales o miembros de la Asociación Civil. Aunque no tuve oportunidad de acceder a ninguno de esos padrones o comprobantes, sin duda el censo 2006 se inscribió como una operatoria más, entre otras, de un procedimiento configurado en el marco de relaciones con el Estado.

Aquello remite a trabajos etnográficos que muestran de diferente manera el fetichismo de los documentos como objetos significativos anclados en última instancia en el poder estatal, ya sea para expandir derechos sociales y políticos, como en el caso de los documentos de identidad (Gordillo, 2006), o como parte de los criterios adoptados por el gobierno para clasificar a la población frente a recursos escasos en poder del Estado como un lote (Borges, 2003).

En Argentina, particularmente en la ciudad de Buenos Aires, durante la última dictadura militar (1976-1983) se desarrollaron políticas de erradicación de “villas miseria”, periodo en que se tornó recurrente la realización de censos poblacionales dentro de lo que se denominó “etapa de congelamiento”, con el objetivo de conocer la cantidad de habitantes y confeccionar legajos de las familias. A cada familia censada se le entregaba un Certificado de Asentamiento Provisorio (CAP) que debía presentarse como documento ante las autoridades para entrar o salir de la villa (Hermitte y Boivin, 1985: 127; Oszlak, 1991).

Actualmente, los censos poblacionales (y sus comprobantes) realizados por áreas estatales en el marco de políticas de urbanización o relocalización de villas o asentamientos, se caracterizan por otorgar credibilidad a los pobladores ante situaciones que no pueden ser demostradas bajo las formas de control jurídicamente establecidas, como las escrituras legales de los inmuebles.

A su vez, estar censado y poseer el comprobante correspondiente, se ha vuelto el único medio formalizado ante agentes estatales para merecer el acceso a una vivienda



—especialmente cuando transcurren varios años entre la realización de los censos y la concreción de las políticas habitacionales—, frente a un conjunto de visiones sociales sobre los sectores populares que los caracterizan como especuladores y cazadores de los recursos estatales, en particular, la vivienda.<sup>12</sup>

En el caso aquí analizado, el comprobante del censo 2006 y el poder que los pobladores le atribuyeron, no sólo lo convirtió en un símbolo de legalidad y legitimidad que daba cuenta de la titularidad de la vivienda, sino también en un objeto a través del cual se configuraron procesos sociales y formas locales de subjetividad, redefiniendo la forma en que espacio/tiempo se valorizó y mercantilizó frente a las diversas dinámicas de los pobladores.

Más aún, una vez acordado con el gobierno que sería sobre la base del censo 2006 que se realizaría el padrón de beneficiarios para acceder a una vivienda, los sentidos sobre el tiempo fueron transformados en una acción legal regulada por el Estado.

Como ya lo señalamos, antes de hacer entrega del censo al gobierno local, los miembros del CD actualizaron el censo 2006 tras la certeza de que se habían realizado diferentes operaciones de compra-venta y modificaciones en los integrantes de los grupos familiares. A la par, las trabajadoras sociales del ARU empezaron a realizar *encuestas sociales* con el objetivo de que cada uno titular de las viviendas manifestara la voluntad o no de ser adjudicatarios de las viviendas y, por tanto, desocupar el predio.

Como se verá en las líneas siguientes, al realizar la adjudicación de las viviendas surgió una serie de conflictos que tensionaron los criterios de merecimiento, que se flexibilizaron y reelaboraron. En este proceso, las visiones sociales vinculadas a la especulación económica que recaen sobre los sectores populares orientaron la construcción de categorías y clasificaciones morales sobre la población.

## La producción de categorizaciones

A partir de la propuesta del gobierno local de reubicar a los habitantes del barrio El Brocal, se empezó a delinear un conjunto de categorías y clasificaciones que operaron visibilizando y marcando distinciones entre los pobladores del barrio. Una primera categorización surgió

<sup>12</sup> Estas visiones sociales remiten a dinámicas de los habitantes de villas que señalarían motivaciones económicas, por ejemplo, los pobladores que retornan a sus antiguos barrios o donde tienen familia, con el supuesto de que serán considerados beneficiarios de viviendas sociales; o, por ejemplo, quienes decidirían engrosar la cantidad de integrantes de sus grupos familiares para demandar más viviendas. Volveremos sobre estas sospechas de especulación económica que recaen sobre los sectores populares en los apartados subsiguientes.



entre los que aceptaban la reubicación al nuevo plan de vivienda, pero considerando el conjunto de demandas plasmadas en el petitorio presentado por el Cuerpo de Delegados; y quienes no estaban de acuerdo con la propuesta del gobierno local de abandonar su actual vivienda. Cabe subrayar que la distinción entre “*los que aceptaban*” y “*los que no aceptaban*” ser removidos aglutinó un conjunto diverso de situaciones particulares que desbordaban dichas clasificaciones. Quienes no aceptaban ser relocalizados bajo ninguna de las propuestas, demandaron un *subsidio* en dinero y otros continuar habitando en el barrio.

Una segunda categorización surgió al momento de definir el listado de los adjudicatarios de las viviendas. Previamente se acordó que el gobierno local tomaría el censo realizado por el CD a principio de 2006 como el instrumento legal de referencia y padrón de beneficiarios de las adjudicaciones de las viviendas en construcción, se fue contorneando una distinción entre los pobladores censados y con posibilidad de acceder a una vivienda y aquellos que no, principalmente los “segundos grupos” familiares.

No obstante, luego de que el gobierno local realizó una encuesta en el barrio para cerrar el listado de adjudicatarios, hubo diferencias entre dicho relevamiento y el censo 2006 levantado por los delegados. Carolina, trabajadora social del ARU y representante del municipio en la mesa de trabajo,<sup>13</sup> comunicó a los miembros del CD que tras el procesamiento de los datos identificaron algunos *casos dudosos* que hacía falta revisar en conjunto con aquellos para definir si se debía a un *error* en el censo, o eran *casos irregulares* o *problemáticos*.

En una reunión de la mesa de trabajo, semanas antes de iniciar la recolocación de los pobladores al nuevo barrio, Carolina y los miembros del CD se abocaron a trabajar en los *casos dudosos*. Teniendo en cuenta los datos arrojados por la *encuesta* y el *censo 2006*, se analizó cada caso particular y se definieron las acciones sobre las situaciones definidas como *irregulares*. Los *casos irregulares* o *conflictivos* eran los pobladores del barrio que se encontraban en una situación *irregular* en cuanto a lo estipulado por el *censo 2006*, ya sea porque habían realizado operaciones de compra-venta sin entregar el comprobante del

<sup>13</sup> Carolina, de aproximadamente 30 años de edad, estudió trabajo social en la Universidad de Buenos Aires. Mientras era estudiante realizó las prácticas profesionales en el Área de Juventud de la Municipalidad de San Fernando, distrito donde residía desde niña. En el año 2000 fue convocada por el director del Área de Reordenamiento Urbano para formar parte del equipo, donde cada uno de los integrantes tuvo a cargo llevar a cabo diferentes proyectos de urbanización y relocalización de asentamientos informales, y principalmente generar instancias participativas con los pobladores para generar consenso frente a los proyectos elaborados por técnicos y agentes estatales.

censo, subdividido la vivienda o vendido parte de ésta, y quienes arribaron al barrio luego de la realización del censo en 2006; acciones que en su mayoría se consideraron producto de algún tipo de *especulación o tajada económica*.

Si se toma en cuenta que el Acta Acuerdo firmada entre los pobladores y el gobierno local establecía que luego de la reubicación el predio donde actualmente habitaban debía quedar totalmente desocupado y a disposición de las autoridades, Carolina comentó que hacía falta “buscar un criterio común para aquellos casos problemáticos”.

Finalmente, acordaron que sólo se entregaría una vivienda a quienes estuvieran censados como titulares, tal como se acordó previamente, y proponer para todas las familias que no estaban en condiciones de reclamar una vivienda, la entrega de un *subsidio mínimo* para garantizar la desocupación de ésta. En caso de que la *irregularidad* contemplara una nueva familia, el titular debía encargarse de la desocupación de su lote. Para ello, se decidió organizar una reunión con cada una de las familias y notificarlas de la decisión, en la que se firmaría un acta por las tres partes involucradas, el Cuerpo de Delegados, las familias citadas y los representantes del municipio.

Días después de aquel encuentro de la mesa de trabajo, me acerqué a la sede de la Asociación Civil del barrio El Brocal donde se desarrollaban las reuniones para tratar los llamados *casos irregulares*. Al llegar al salón de la planta baja me encontré con varias personas aguardando su turno para la reunión, y al comenzar a subir las escaleras escuché gritos e insultos. Carolina y Mariana, las trabajadoras sociales, discutían con una de las familias del barrio.

Me ubiqué a un costado de la puerta, intentando reconstruir la discusión, mientras seguía atentamente la exposición de argumentos. Según la información que se manejaba en las reuniones, en este caso había dos viviendas censadas y las titulares eran hermanas, María y Sandra. Pero, además, había una tercera hermana, Roberta, de quien se suponía que había dividido y vendido una de las casas sin entregar el comprobante del censo a la nueva familia que había comprado. Según María y Sandra, cada una vivía en una casa separada, y su madre, que había estado ausente algunos años, pues se había ido con su pareja a vivir a otra localidad del conurbano bonaerense, también reclamaba su casa en el nuevo barrio.

Es decir, las dos hermanas y la madre reclamaban ser adjudicatarias de una vivienda y también la nueva familia. Ante esta situación, se decidió que les correspondía las dos

viviendas que figuraban en el *censo 2006*, y que las hermanas debían resolver y garantizar que la familia a quien le habían vendido una habitación de una de las viviendas abandonara el barrio. María y Sandra, a su vez, se negaban a compartir la nueva vivienda con su madre. María lo explicó de la siguiente manera:

¿Cómo puede ser que muchas personas extranjeras nuevas que van a tener casa y nosotras no? Cuando nacimos y nos criamos acá, todos los vecinos nos conocen, mi hermana vendió esa casa y yo no estaba al tanto de la situación [...]. Mi vieja necesita su casa, además, ella está con un violador y cada vez que aparece hay quilombo y a mi hermana le agarra ataque de nervios, no vamos a compartir la casa con ella, ¡pero tampoco la voy a dejar en la calle!, tiene hijos muy chicos y no puede quedarse sin nada [...] (registro de campo, marzo de 2009).

Este tipo de situaciones se habían repetido más de una vez aquel día. Sin llegar a un acuerdo sobre cómo lo resolverían, se decidió postergarlo para una próxima reunión. Al finalizar el encuentro, conversé con dos chicas del barrio, también hermanas, Sofía y Claudia, quienes reclamaban que en su terreno tres de los hijos de la titular (su madre) habían sido censados como una sola vivienda, cuando en realidad ellas hacía tiempo que vivían en viviendas independientes en el mismo predio. Me explicaron: “Nacimos en el barrio y nos criamos acá, tenemos una casa aparte. ¡Y ahora quieren que los quince nos mudemos a una misma casa!” Además, se sumó otra cuestión, Sofía y Claudia no pudieron verificar cómo se realizó el censo 2006, ya que en ese momento estaban en prisión. En relación con el censo realizado por los delegados comentaron: “¿Cómo podían saber ellos si la casa la construimos el año pasado o hace diez años? Ellos dicen que al ser una única puerta de entrada nadie sabe cómo está organizado el terreno y que nunca antes habíamos reclamado por eso”.

También acudieron a la oficina del ARU, donde, según me explicaron, habían presentado su situación. Con un comprobante en la mano, me explicaron que al salir de la prisión se habían ido a “anotar al municipio [...], ¡pero ahora nos dicen que esa inscripción no era para nosotros!”. El comprobante que me mostraron correspondía a la inscripción de un listado denominado “registro de demanda”,<sup>14</sup> confeccionado por el ARU, y abierto a todos los habitantes del municipio que demandan el acceso a una vivienda.

<sup>14</sup> El “registro de demanda”, como lo denominan las trabajadoras sociales del Área de Reordenamiento Urbano, se refiere a un canal institucional donde todo ciudadano del municipio que no posea vivienda propia puede inscribirse para ser contemplado como posible adjudicatario de una vivienda social. Los criterios de selección

Como lo dijimos antes, para aspirar como adjudicatario de las viviendas los vecinos, debían poseer su comprobante del censo y estar incluidos en el padrón confeccionado por los delegados. En el caso de las situaciones de Sandra y María, así como de Sofía y Claudia, aunque intentaron apelar a la antigüedad y tiempo transcurrido en el barrio desde su nacimiento, el merecimiento al derecho a una vivienda se desestimó.

A su vez, como sugiere Fassin (2003) en su análisis sobre “los usos políticos del cuerpo” en nombre de la razón humanitaria en Francia, aquí también los relatos de sufrimiento son movilizados para reivindicar un derecho. Agotado el recurso de los criterios de merecimiento instituidos a través del Acta Acuerdo, las hermanas apelaron a sus relatos de vida centrados en el sufrimiento, la exclusión y la violencia doméstica, para demandar ser adjudicatarias de una vivienda.

Luego de aquella intensa jornada de trabajo con las familias consideradas casos irregulares, los delegados tuvieron una reunión en la que comentaron todo lo sucedido durante el día. Allí afirmaron que muchas familias que habían dividido sus casas y vendido reclamaron su respaldo frente al municipio. Ante esta situación, los delegados manifestaron de nuevo que no estaban de acuerdo en que ellos, como delegados del barrio, tomaran la decisión sobre cómo resolver el futuro y la situación de los casos problemáticos.

Esto se vinculaba con la solicitud de Carolina de *definir juntos* —entre los miembros del Área de Reordenamiento Urbano y los miembros del CD— un *criterio común para los casos problemáticos*. Las trabajadoras sociales del ARU remarcaban que la colaboración de los delegados era importante, pues eran ellos quienes conocían la situación de cada familia a través de un saber que se sustentaba en la historia, el tiempo transcurrido en la villa y principalmente en las relaciones personales y cotidianas con los pobladores.

Finalmente, a partir de ese momento se delineó un conjunto de categorías y clasificaciones que operaron visibilizando y marcando distinciones entre los pobladores del barrio El Brocal. Las nuevas categorías surgidas en este proceso crearon dos tipos de sujetos políticos: quienes se consideraban beneficiarios de la política pública y a la vez podían aspirar a serlo con base en los acuerdos firmados, y quienes no se consideraban beneficiarios o no podían aspirar a serlo. Esas categorías no forman parte de un corpus a priori, sino que se generaron relacional y conflictivamente.

---

para la adjudicación de viviendas de ese programa son diferentes a los establecidos en los proyectos de urbanización y relocalización de la población que habita asentamientos informales, entre los que se destaca la capacidad económica para el pago de las cuotas, así como situaciones de urgencia o necesidad.

En el siguiente apartado me detendré en explicar cómo la sospecha de especulación económica, en tanto creencia compartida, fue uno de los sentidos a través de los cuales se objetivó a los pobladores.

### **Sospecha y especulación: la redefinición del alcance de una política**

Al día siguiente de las reuniones realizadas en la sede de la Asociación Civil entre las trabajadoras sociales, delegados y las familias en *situaciones irregulares*, un grupo de *vecinos* del barrio, hacia el mediodía, hicieron un *corte de ruta* (o bloqueo de vialidades). Según me explicaron los delegados, quienes protagonizaron el corte eran miembros de algunas familias de *casos irregulares o conflictivos* que el día previo habían discutido sus situaciones particulares con agentes estatales y delegados. Luego de la presencia policial y la represión —balas de goma y golpes a los manifestantes—, el corte sobre la ruta finalizó cuando voceros del municipio se acercaron a los manifestantes y afirmaron que vendrían al día siguiente a dar respuesta a sus reclamos y que dejarían en libertad a las personas detenidas. Durante esa jornada, los manifestantes no sólo exigieron una respuesta a sus demandas por parte del municipio, sino también el respaldo de los delegados del barrio.

Después del incidente, delegados y agentes estatales se reunieron en la oficina del ARU del municipio, para conversar sobre aquel conflicto. Las preocupaciones en torno al corte de ruta y cómo resolver las demandas de las familias que habían participado en aquél implicó explicitar los sentidos atribuidos a esta medida de fuerza.

Para Carolina, “la modalidad del reclamo” no se correspondía con el trabajo realizado durante tres años en la mesa de trabajo y la firma de un acuerdo que establecía “criterios claros”. A pesar de ello, la preocupación se centró en la necesidad de evaluar estratégicamente cuál debía ser la solución frente a la demanda de acceso a una vivienda por parte del grupo de pobladores que habían participado en el corte de ruta, considerando que en el futuro se suscitarían otros conflictos.

Ante esta situación, los integrantes del CD advirtieron que, si bien todos los pobladores tienen derecho a una vivienda, otros vecinos tenían intención de incorporarse al reclamo, principalmente los denominados “crecimiento natural o segundos grupos”; de ser así, el gobierno debía construir otro plan de vivienda de 288 unidades, explicaron. Ante la situación planteada por los miembros del CD, Carolina insistió en la información que debían transmitirle

a las familias para que no pusieran en riesgo la relocalización del barrio, admitiendo que aun cuando el proyecto no resolvía el “problema de hacinamiento” en que se encontraban muchas familias, de cualquier modo se trataba de una “oportunidad histórica” para que *los titulares* de la villa se convirtieran en *titulares legales* de una tierra y una vivienda.

Sin embargo, la discusión entre delegados y agentes estatales versó principalmente sobre quién debía tomar la decisión en este conflicto y con qué criterios. Ante la insistente solicitud de Carolina de “definir juntos un criterio común”, los integrantes del CD plantearon que eran los miembros del ARU, sobre la base del censo y el Acta Acuerdo firmado, quienes debían dirimir la situación de los casos irregulares.

A su vez, explicaron que habían informado a los vecinos en varias oportunidades cómo se debían realizar las operaciones de compra-venta de las viviendas en el barrio, y que no querían enfrentarse con sus vecinos. De este modo, demostraban que las personas involucradas conocían los criterios estipulados y que detrás de sus acciones existió *la especulación y la avivada*.

La conversación sobre este punto se extendía. Carolina intentaba que los delegados le brindaran información sobre la situación de cada caso conflictivo. Sin embargo, los delegados insistían en que ellos no querían asumir esa responsabilidad. Carolina, explicó que entendía su situación como vecinos, pero que la responsabilidad de los delegados ante el conflicto era evidente y para ello apeló a la sospecha y desconfianza que suscitaría el accionar de los delegados, principalmente porque había sido el CD el que asumió la elaboración del censo. Ante la insistencia de los delegados, Carolina argumentó:

Yo puedo entender las dificultades de asumir esto por el vínculo que tienen con la gente del barrio, pero no que me digas que es una decisión nuestra, porque los incumbe. La decisión que tomemos los afecta a ustedes directamente, estamos hablando del barrio y entonces los involucra, definamos hasta dónde pueden llegar, pero decir que no corresponde me parece que no. Nosotros necesitamos que ustedes estén presentes, sus intervenciones son importantes, no puedo dejar de decir inevitablemente que esto es así porque el censo que hizo el barrio es así, la responsabilidad del censo la asumieron ustedes, ¿no van a asumir la única responsabilidad de ustedes? No van a asumir cual va a ser la mejor solución, en eso estamos de acuerdo [...].

En aquella discusión de la mesa de trabajo, los delegados apelaron a que fuera la municipalidad la responsable de resolver el conflicto a través de los instrumentos legales



vigentes —el Acta Acuerdo y el censo—, principalmente porque buscaban evitar conflictos con sus vecinos, mientras los agentes estatales consideraban que los delegados debían participar en las decisiones, ya que sólo ellos darían cuenta de la veracidad de los relatos de las familias a través de sus conocimientos personales. Para ello apelaron a la responsabilidad que el CD había asumido al realizar el censo y fundamentalmente a la obligación moral que ello implicaba ante los vecinos.

De este modo, si bien el CD realizó algunas acciones —como la elaboración del censo del barrio— con la intención de ejercer un control sobre el trabajo de las agencias estatales, a partir del problema con los denominados casos conflictivos, sus integrantes comenzaron a ser considerados como agentes de decisión por parte de algunos pobladores del barrio y requeridos como tales por los agentes estatales.

A pesar de ello, tanto las trabajadoras sociales del área, como los delegados consideraron que el reclamo de las familias pertenecientes a los casos irregulares no era *justo*, ya que demandaban el acceso a una vivienda estando fuera de los criterios estipulados, es decir, pertenecer a una situación de titularidad legitimada por el censo 2006. Sin embargo, no sólo este último se erigió como criterio a través del cual se definió un reclamo como *justo o injusto*; también otros sentidos, como la mentira, la especulación económica y la forma en que se hizo el reclamo.

A continuación describimos cómo la necesidad de dar respuesta a la demanda de vivienda de los participantes del bloqueo a las calles implicó ensayar diversos criterios alternativos, analizar su factibilidad y de qué manera finalmente se llegó a un acuerdo —aunque momentáneo— para resolver el conflicto. Para ello nos centraremos en dos casos irregulares o conflictivos tratados en la reunión, con el objetivo de mostrar cómo los criterios establecidos se tornaron elásticos y flexibles frente a la concreción de la relocalización del barrio, así como la necesidad del gobierno local de neutralizar conflictos y lograr la desocupación del predio.

Para Carolina era necesario pensar soluciones que no involucraran a todo el barrio, sino atendiendo a las particularidades de las familias participantes en el bloqueo que, según interpretaba hasta ese momento, no eran muchos. Retomando el caso de la familia Gómez, es decir, las hermanas Sandra y María, ya descrito en el apartado anterior, Carolina preguntó: “Pensemos los casos concretos, Gómez, según el censo hay dos cupos, y ahora son cuatro, ¿ustedes piensan que hay posibilidad de que María haga alguna ayuda



económica para que esta persona se vaya?”, en alusión a la familia que compró parte de la casa sin el comprobante del censo. Instantáneamente, todos los delegados contestaron que no, porque no cuentan con el dinero, y además explicaron que esta familia no quiere recibir dinero porque no tienen adónde ir.

Notando que la situación se tornaba difícil de resolver, Carolina continuó: “Ustedes mantienen que ahí hay dos cupos, y entonces ofrecer algún subsidio a los otros dos; Sandra dice que podría vivir con la madre, pero con una entrada independiente [...]”. Una de las delegadas presente propuso otorgar a Sandra una vivienda que cuente con un tercer dormitorio, así compartirían cocina y baño, y siendo en una esquina, tener entrada y salida independiente. Sin embargo, otros delegados consideraban que si se buscaba una solución para las hermanas Sandra y María, también habría que buscar una solución para la otra familia que había comprado una habitación sin comprobante del censo. Luego del debate acerca de si esta última familia había sido estafada o no, cerraron la discusión en torno a este caso irregular. Carolina lo resumió de esta manera:

es un caso irregular, no le vamos a dar lo mismo que a los titulares, ni darle una vivienda [...], vamos a tomar este caso como un caso irregular; dos, el de la madre de Sandra que vamos a tratar de resolver con un tercer dormitorio, y el de la señora que compró, que se le dará un subsidio, pero que quede claro que no es por segundo grupo familiar, sino que es un caso irregular, donde no se le dará ni una vivienda ni un subsidio como si fuera un titular o segundo grupo; y a las otras dos, las hijas, se les entregará la vivienda como figuran en el censo.

El segundo caso correspondió a la familia Suárez, que también fue descrito en páginas precedentes. Sofía y Claudia, hermanas, afirmaban vivir en casas separadas dentro del lote de la madre y reclamaban una vivienda para cada una. Según explicaron, fue un error del censo por su ausencia en ese momento, ya que ambas se encontraban en prisión. Ante esta situación Mariana, trabajadora social, propuso buscar las encuestas y los registros de demanda realizados por el área. Se dirigió a un mueble en el que se apilan decenas de carpetas etiquetadas con números y siglas, y leyó en voz alta el legajo:

Claudia vino a hacer el registro de demanda a la municipalidad el 30 de noviembre de 2006 y manifestó que vivía en la casa junto a sus hermanos y su papá, y tenemos marcado que comparte la casa con familiares. Después, cuando se actualiza el día que estuvimos en la Asociación Civil, el 24 de septiembre de 2008, se tacha el

compartido con familiares y se pone exclusivo de grupo familiar y declara que ella se hizo algo aparte.

Carolina exclamó con una sonrisa: “¡declarado por ella y firmado! ¿Y de Sofía? ¿Estaba cuando se hizo el censo, o estaba detenida?” Mariana buscó entre las hojas y dijo: “Sofía se vino a anotar el 13 de diciembre de 2007 y declaró que es la única vivienda en el lote, que son dos familias [...], más claro imposible!” Carolina agregó: “esto es para avalarlos a ustedes, está firmado por puño y letra de ellas, es decir, son dos cupos, dos viviendas, y son cuatro grupos familiares, la verdad que no se merecen nada, ni un subsidio”.

Ir a anotarse al municipio, como me habían explicado Sofía y Claudia, así como las encuestas realizadas por las trabajadoras sociales del ARU, significó que los agentes estatales tomen nota de los relatos de las personas en planillas y formularios confeccionados por ellos, pero que respondían a otros programas de adjudicación de vivienda con criterios de selección diferentes, como el “registro de demanda”. En otras palabras, ir a anotarse al municipio implicó para los pobladores exponer sus problemas y formalizar la demanda de adjudicación de vivienda, a través de formularios que ante el reclamo se convirtieron en documentos clave al momento de evaluar sus comportamientos y la construcción de criterios, no sobre la base de criterios técnicos, como la pobreza o la necesidad, sino sobre la base de criterios morales.

Finalmente, durante varias semanas, delegados y trabajadoras sociales continuaron realizando reuniones con los casos conflictivos o irregulares, con el fin de intentar consensuar alguna solución. Así, se estableció un *sistema de puntaje* a través del cual se distribuirían viviendas correspondientes a otros programas que estaban en proceso en el municipio, y subsidios económicos para que se autorrelocalizaran. El puntaje se estableció de acuerdo a la cantidad de personas de cada grupo familiar y a su antigüedad en el barrio. Para quienes se habían ausentado del barrio por algún tiempo, se les descontaron puntos en la antigüedad. De este modo, se estableció el orden de prioridad y merecimiento de cada una de las familias en relación con los recursos disponibles desde el gobierno local.

A través del conflicto suscitado con los pobladores categorizados como casos irregulares o conflictivos, vimos de qué manera delegados y trabajadoras sociales del área, evaluaron continuamente las intenciones y sentidos que suponían guiaron las prácticas de los pobladores, a través de la existencia de dos universos posibles de significación: por un lado, el referido al interés económico y, por el otro, el relacionado con la acción

desinteresada. En este proceso, a su vez, los criterios de adjudicación de viviendas sociales que se consideraron precisos y justos —como la antigüedad en el barrio a través del censo y su comprobante— se tornaron elásticos y flexibles, tensionando la legitimidad de la antigüedad en el barrio ante la necesidad de ensayar diversas respuestas de cara a la desocupación total del predio.

En 2009, entre marzo y agosto, agentes del gobierno local procedieron a la reubicación de las familias. Sin embargo, en los terrenos donde estaba emplazado el barrio, aún continúan viviendo algunas pocas familias que, por diferentes motivos y *situaciones particulares*, no alcanzaron un acuerdo con la municipalidad para el traslado.

## Reflexiones finales

Desde un enfoque antropológico y etnográfico, en este trabajo nos propusimos desplazar la interrogante desde los marcos enunciativos de las políticas hacia el análisis de las particularidades que asumen los procesos locales, como el proyecto de relocalización de los pobladores de la villa El Brocal. En este sentido, el enfoque etnográfico permite comprender cómo las políticas se agencian y configuran de acuerdo a las particularidades que presentan los gobiernos municipales y las formas organizativas a nivel local. A su vez, el análisis antropológico de las políticas públicas, como han señalado diferentes autores, resulta un terreno fértil en el cual indagar y explorar los modos en que las políticas son experimentadas por los sujetos, los efectos que producen, y, principalmente, las relaciones que crean y a la vez modelan esos procesos.

En primer lugar, cabe destacar que las políticas habitacionales, como la analizada en este artículo, no se definen por medio de un lenguaje de derechos, sino por pretender “mejorar la calidad de vida” de los habitantes, es decir, brindar bienestar a la sociedad a través de los recursos estatales disponibles. Teniendo en cuenta que el derecho a una vivienda se encuentra limitado por la capacidad productiva del Estado, ya que no alcanza a cubrir la demanda de vivienda de un gran sector de la población, la construcción de criterios de adjudicación de viviendas sociales se ha tornado una de sus aristas problemáticas.

En este sentido, analizamos la centralidad que adquiere la elaboración de censos poblacionales para definir, producir y beneficiar a los sujetos destinatarios de las políticas, principalmente cómo los habitantes de la villa El Brocal se apropiaron de un conjunto de

saberes, lenguajes y prácticas estatales, de tal modo que incidieron y redefinieron el alcance de la política de relocalización.

La elaboración del censo por parte del Cuerpo de Delegados no sólo implicó la producción de los sujetos beneficiarios a través de un conjunto de categorías y criterios de merecimiento —entre otros, la antigüedad en el barrio—, sino que también permitió fundamentar demandas ante agentes estatales, como la incorporación de la población extranjera y ampliaciones para familias numerosas, modificando ciertos componentes de la política de reubicación.

Asimismo, el trabajo de campo, prolongado durante varios años, permitió mostrar que la producción de categorías y clasificaciones sobre los sujetos y las poblaciones, de modo que se tornaron legibles para actos de gobierno, son mejor entendidas siguiendo a las personas y los grupos sobre los que intervinieron. Ello permitió dar cuenta de que aquéllas no forman parte de un corpus a priori, sino que se producen como resultado de un proceso activo y relacional entre una multiplicidad de actores. Tales categorías, principalmente las que se configuraron entre quienes estaban en condiciones de aspirar a una vivienda y quienes no, se configuraron en una relación de confrontación entre los incluidos/excluidos del proyecto de relocalización.

A su vez, la construcción de criterios de merecimiento frente a un recurso estatal escaso como la vivienda, fueron permeados por evaluaciones y sentidos morales que se configuraron histórica y localmente, destacando los sentidos sobre el tiempo y la antigüedad transcurrida en el barrio, así como un conjunto de evaluaciones morales que envuelven las miradas y creencias sociales compartidas entre sectores populares y agentes estatales.

Sin embargo, la diversidad de experiencias de vida equiparadas como “situaciones irregulares” y sometidas a un escrutinio centrado en la “sospecha” —fundamentalmente de especulación económica, debido a las transacciones inmobiliarias que caracterizan a la villa— permitió, contradictoriamente, redefinir criterios de adjudicación de viviendas y modificar el alcance de la política frente al objetivo del gobierno local de generar “consenso” y neutralizar conflictos de modo de lograr la desocupación del predio.

Nos referimos, por ejemplo, a la extensión de recursos estatales, como el otorgamiento de subsidios económicos para la autorreubicación, la adjudicación de viviendas correspondientes a otros programas ejecutados en los límites jurisdiccionales de la municipalidad o el reconocimiento, a través de las prácticas desplegadas por los mismos

actores en conflicto, de la densidad de dinámicas familiares que se simplifican en función de volverse legibles para actos de gobierno.

Por último, a lo largo de estas páginas y a través de la reconstrucción etnográfica sobre las disputas y sentidos en el procesamiento de los denominados casos irregulares o conflictivos, señalamos la complejidad que asumió la tarea de quienes participaron en el CD. Ello permitió evidenciar que los límites entre el Estado y la sociedad no sólo son difusos, sino que se tensionaron, recrearon y redefinieron a lo largo de un proceso de lucha y relaciones de fuerza variables. En las reuniones de la mesa de trabajo entre agentes estatales y los miembros del CD, el Estado se percibió como órgano diferenciado e interlocutor de demandas colectivas.

Sin embargo, el conflicto suscitado cuando se cerró el padrón de beneficiarios de las viviendas, permitió visibilizar las tensiones en torno a la responsabilidad que implicó asumir la tarea censal. Los integrantes del CD fueron cuestionados por los vecinos y por los agentes estatales por considerarlos responsables ante la respuesta a las demandas por la adjudicación de las viviendas sociales.

Como sostuvimos en un trabajo previo (Manzano y Moreno, 2011), la separación entre el Estado y la sociedad es un problema para la teoría social, como lo es también para las personas que habitan los múltiples sitios donde se procesa la política. A pesar de ello, y como esperamos haber mostrado, situarse como interlocutores ante el Estado implicó no sólo sustituir tareas históricamente apropiadas por agencias estatales, sino que condujo a que los pobladores del barrio los conceptualizaran como un agente directo de decisión, lo que permitió que se desdibuje la centralidad del Estado en la puesta en marcha de la política de reubicación.

Consideramos que este aspecto no es menor y debería llamar la atención sobre los modos particulares en que la construcción de los límites entre el Estado y la sociedad civil forma parte del ejercicio de la gubernamentalidad, definiendo y redefiniendo las relaciones y prácticas que deben ubicarse o no bajo la órbita estatal (Carenzo y Fernández, 2011). •

## Fuentes

- Asad, Talal (2008). “¿Dónde están los márgenes del Estado?”, *Cuadernos de Antropología Social*, núm. 27 (julio) (Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, sección de Antropología Social), pp. 53-62.
- Balbi, Fernando Alberto (2008). *De leales, desleales y traidores. Valor moral y concepción de política en el peronismo*. Buenos Aires: Antropofagia.
- Bettatis, Clarisa (2009). “Urbanización de asentamientos informales en la provincia de Buenos Aires”, *Bitácora*, vol. 15, núm. 2 (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia), pp. 89-108.
- Borges, Antonadia (2005). “Sobre personas y variables: etnografía de una creencia política”, *Revista Mana*, vol. 11, núm.1 (Río de Janeiro), pp. 67-93.
- Borges, Antonadia (2003). *Tempo de Brasília. Etnografando lugares-eventos da política*. Río de Janeiro: Relume Dumará, Núcleo de Antropologia da política/UFRJ.
- Carenzo, Sebastián y María Inés Fernández Álvarez (2011). “El asociativismo como ejercicio de gubernamentalidad: ‘cartoneros/as’ en Buenos Aires”, *Argumentos. Estudios Críticos de la Sociedad*, año 24 (enero-abril) México: UAM), pp. 171-193.
- Chatterjee, Partha (2011). “La política de los gobernados”, *Revista Colombiana de Antropología*, vol. 47, núm. 2 (julio-diciembre) (Colombia), pp. 199-231.
- Cravino, María Cristina (2006). *Las villas de la ciudad. Mercado e informalidad urbana*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Das, Veena y Deborah Poole (2008). “El Estado y sus márgenes. Etnografías comparadas”, *Cuadernos de Antropología Social*, núm. 27 (julio) (Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, sección de Antropología Social), pp. 19-52.
- Fassin, Didier (2003). “Gobernar por los cuerpos, políticas de reconocimiento hacia los pobres y los inmigrantes en Francia”, *Cuadernos de Antropología Social*, núm. 17 (agosto) (Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, sección de Antropología Social), pp. 49-77.
- Gordillo, Gastón (2006). “Fetichismos de la ciudadanía”, *En el Gran Chaco. Antropologías e historias*. Buenos Aires: Prometeo, pp. 169-193.

- Hermitte, Ester y Mauricio Boivin (1985). "Erradicación de 'villas miseria' y las respuestas organizativas de sus pobladores", en Leopoldo Bartolomé (comp.), *Relocalizados: antropología social de las poblaciones desplazadas*. Buenos Aires: IDES, pp. 117-144.
- Howell, Signe (1997). Introducción, en Signe Howell (ed.), *The Ethnography of Moralities*. Londres: Routledge, pp. 1-21.
- Manzano, Virginia y Lucila Moreno (2011). "Censar, demandar y acordar: demandas colectivas y políticas estatales en el Gran Buenos Aires", *Revista Pilquen. Sección Ciencias Sociales*, año XIII, núm. 14 (Neuquén: Universidad Nacional del Comahue), pp. 1-11.
- Moreno, Lucila (2015). "La producción social del acuerdo: acción política y el lenguaje de los (des)acuerdos en un programa de construcción de viviendas sociales en la zona norte del Gran Buenos Aires", *Revista Identidades* (Instituto de Estudios Sociales y Políticos de la Patagonia), núm. 8, año 5 (junio).
- Moreno, Lucila (2014). "Darle cuerpo al Cuerpo de Delegados: reflexiones acerca de la tarea de representación en el proceso de relocalización espacial de una 'villa' en el Gran Buenos Aires, Argentina", en Nashieli Rangel L. y María Inés Fernández Álvarez (eds.), *La producción de prácticas políticas colectivas: estudios etnográficos en América Latina*. Buenos Aires (en prensa).
- Osztak, Oscar (1991). *Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano*. Buenos Aires: Humanitas-Cedes.
- Otero, Hernán (2006). *Estadística y nación. Una historia conceptual del pensamiento censal de la Argentina moderna 1869-1914*. Buenos Aires: Prometeo.
- Rose, Nikolas, Pat O'Malley y Mariana Valverde (2012). "Gubernamentalidad", *Astrolabio*, nueva época, núm. 8 (Neuquén: Universidad Nacional del Comahue), pp. 113-152.
- Scott, James (1998). *Seeing Like a State. How Certain Schemes to Improve de Human Condition Have Failed*. New Haven: Yale University Press.
- Shore, Cris (2010). "La antropología y el estudio de la política pública: reflexiones sobre la 'formulación' de las políticas", *Antípoda*, núm. 10 (enero-junio) (Bogotá: Universidad de los Andes), pp. 21-49.
- Shore, Cris y Susan Wright (1997). "Policy: A New Field of Anthropology", en Cris Shore y Susan Wright (ed.), *Anthropology of Policy. Critical Perspectives on Governance and Power*. Londres: Routledge, pp 3-42.



- Trouillot, Michel (2001). "The Anthropology of the State in the Age of Globalization", *Current Anthropology*, vol. 42, núm. 1 (Chicago: University of Chicago Press), pp. 125-138.
- Zabaté Muriel, Irene (2009). "Disidencias residenciales: *okupación*, habitación colectiva, autoconstrucción y autogestión. Etnografía del aprovisionamiento de vivienda en el barrio berlinés de Friedrichshain". Barcelona: Universidad de Barcelona, tesis de doctorado.