



12° CONGRESO ARGENTINO DE ANTROPOLOGÍA SOCIAL

La Plata, junio y septiembre de 2021

GT54: Estudios y modos de abordar “lo político” en la vida social en el marco de procesos de organización y estatalización de los sectores subalternos

“Cuando este municipio nació no teníamos ni cementerio”. Un análisis antropológico de la producción de agencias estatales recientes en un municipio del conurbano bonaerense

Paula Isacovich (IESCODE-CONICET-UNPAZ e ICA-UBA).

paulaisacovich@gmail.com

Marina Wagener (IESCODE-UNPAZ e ICA-UBA). maruwagener@gmail.com

Resumen

La cuestión de las relaciones entre el Estado y los sectores subalternos ha sido objeto de numerosas investigaciones sociales. En antropología, diversas líneas abordaron el tema pero pocas enfocaron con centralidad el Estado municipal. En tanto desde las ciencias políticas una de las líneas de análisis sobre la temática se centró en la ponderación del grado de desarrollo de capacidades estatales definidas a priori como marco para la evaluación de políticas públicas y de la institucionalidad local, o bien enfocando la atención en la articulación tanto de actores estatales -distinguidos por sus niveles de gobierno-, como también de actores no estatales, que se caracterizarían todos por estar previamente constituidos.

Esta ponencia presenta avances de dos investigaciones en curso situadas en un municipio del segundo cordón del conurbano bonaerense caracterizado en la literatura disponible a partir de indicadores de pobreza, escaso desarrollo industrial y urbano, y limitaciones presupuestarias e institucionales en el gobierno municipal. Nuestras investigaciones, de carácter etnográfico, se enfocan en una universidad

nacional y en la Dirección de Hábitat del distrito. Ambas entidades han sido creadas en forma reciente, la primera de ellas como resultado de un proceso de trabajo y demanda al Estado nacional por parte de autoridades y habitantes del municipio; la segunda deviene, en parte, de una historia de lucha y organización de pobladores del distrito en torno a problemáticas urbanas y habitacionales. En nuestras indagaciones observamos un continuo esfuerzo de creación de políticas, incorporación de trabajadores y conformación de vínculos y alianzas. A partir de esos avances, nos proponemos aportar a la comprensión de las relaciones entre el Estado y los sectores subalternos revisitando el debate sobre las capacidades estatales para mostrar, desde nuestros datos, cómo el Estado en el nivel local es resultado de procesos activos que involucran la movilización de la fuerza de trabajo de la población del distrito y vínculos que contribuyen a la co-construcción de agencias estatales. De este modo, estos procesos no se comprenden observando agencias estatales de modo escindido de la población y de otros actores no estatales, ni tampoco analizando de manera separada los distintos niveles de gobierno.

Palabras Clave: *Estado municipal; producción del estado; fuerza de trabajo; etnografía*

Introducción

Hacia mediados de 2019, en el contexto de una reunión de trabajadores, trabajadoras y funcionarios de una Universidad Nacional de reciente creación situada en el Conurbano Bonaerense, se hizo presente un Secretario del gobierno del municipio donde se sitúa la casa de estudios y, saludando a los y las presentes, celebrando el proceso de crecimiento de la universidad, pronunció la frase que titula esta ponencia: “*Cuando este Municipio nació, no teníamos ni cementerio.*” La frase condensaba múltiples sentidos y procesos, entre ellos destacaba la referencia al origen reciente y desamparado de un municipio que había sido instituido como tal 24 años atrás en un territorio que reunía indicadores sociales de los más desfavorables

del Gran Buenos Aires. Esta ponencia trata sobre el proceso de producción del Estado en ese territorio.

En América Latina, en las últimas dos décadas el Estado recobró centralidad en la literatura antropológica (Schavelzon, 2010). Argentina no fue ajena a ese proceso: a lo largo de este tiempo se publicaron múltiples trabajos que atendieron la cuestión del Estado en el marco de estudios sobre procesos de organización popular, en investigaciones sobre políticas sociales, o bien en otros estudios sobre procesos políticos (que no podemos abarcar acá).

La mayoría de estos trabajos abordan procesos situados en el Conurbano Bonaerense y, en todos ellos, el Estado es atendido en el análisis, pero en términos generales no concita el centro de interés. Respecto de esta región y en particular en lo que se refiere al análisis de procesos de creación/institución/producción del Estado a nivel municipal, la mayor parte de las investigaciones que enfocaron centralmente en el Estado lo hicieron desde la perspectiva de la ciencia política, y específicamente siguiendo la propuesta teórica del estudio de las capacidades estatales. El concepto refiere a una serie de atributos que hacen a la formación del Estado, entendido como instancia política que articula la dominación de la sociedad, y se materializa en un conjunto de instituciones. Estos atributos, que procuran dar cuenta del Estado en tanto aparato burocrático y en tanto relación social de dominación, son la capacidad de externalizar su poder (obtener reconocimiento internacional como unidad soberana); la capacidad de institucionalizar su autoridad garantizando el monopolio de los medios de coerción; la capacidad de diferenciar su control, referida a la posibilidad de extraer recursos de la sociedad en forma legítima, y la capacidad de internalizar una identidad colectiva a partir de la creación de símbolos (Oszlak, 1982; Abal Medina, 2013). Entre ellos, destaca la preeminencia de la ley escrita como atributo ineludible de la estatidad.

Los estudios que indagaron el nivel municipal desde esta perspectiva analizaron cuestiones tales como las relaciones entre constitución jurídica de los municipios y características de la gestión política local (Cravacuore, 2007); y las incidencias mutuas entre la especialización territorial (económica, habitacional y asociativa) y la institucionalización política (Badía y Saudino, 2015), destacando la manera en que a

partir de los años '90 la capacidad de articulación local de políticas nacionales, provinciales y actores sociales no estatales resultó central para afrontar los desafíos derivados de la crisis (Carmona y Anzoategui, 2010).

La teoría de las capacidades estatales, ha sido recuperada por estudios políticos en niveles municipales para mensurar el grado de desarrollo de la institucionalidad local, para evaluar la implementación de políticas públicas o bien para analizar la articulación entre actores estatales de distintos niveles de gobierno, así como entre actores estatales y no estatales, considerados todos ellos como entidades preconstituidas. Nos interesa traerla al debate antropológico, no para afirmarnos en esa perspectiva sino por la pregunta que subyace a esa mirada acerca de cómo el Estado se instituye, construye poder, hace posible el gobierno. Y también, como sostienen Bohoslavsky y Soprano (2010), para mostrar las particularidades de los procesos políticos y la producción del Estado allí donde este no muestra su potencia sino más bien exhibe lo que no pudo hacer.

En este texto, proponemos analizar el proceso de producción del Estado en un municipio del segundo cordón del conurbano bonaerense, recuperando críticamente las preguntas que subyacen a la teoría de las capacidades estatales para discutir las desde una perspectiva antropológica acerca del Estado. Nos apoyamos, por un lado, en desarrollos teóricos que cuestionaron la representación del Estado como una institución delimitada y unitaria que se distingue y ubica por encima de la sociedad (Sharma y Gupta, 2006), y enfocaron en cambio en las prácticas y relaciones diarias de agentes estatales y ciudadanos/as que pueden resultar centrales en la redefinición constante de los márgenes del Estado (Das y Poole, 2008). Esto supone, como sostiene Schavelzon (2010), que el Estado está configurado también por situaciones de precariedad y violencia, a partir de las cuales se propone avanzar controlando y “civilizando” lo que está por fuera. Pero como advirtieron investigaciones en distintas latitudes, el avance de la regulación estatal puede ser buscado por sectores de la población para mejorar sus condiciones de vida (Chatterjee, 2011; Nugent, 2007). Y las distinciones entre estado y sociedad, pueden ser promovidas por rituales de mando que procuran afirmar la autoridad estatal y sus regulaciones (Corrigan y Sayer, 2007).

De manera articulada, recuperamos elaboraciones más recientes que enfocaron la reconfiguración del capital y los procesos de despojo permanente de los cuales son objeto las poblaciones de múltiples geografías en el marco del despliegue de políticas neoliberales, dando lugar a una reconfiguración de las clases trabajadoras (Carbonella y Kasmir, 2014; Kalb, 2015). Estos estudios, si bien reconocen cambios en las relaciones del Estado con el capital (Mezzadra y Neilson, 2016), no enfocaron al Estado como proceso ni en relación con los trabajadores, los desposeídos. Nuestros datos, así como nuestra inscripción en el marco de un equipo de investigación que viene registrando la capacidad de crear políticas de los sectores populares en relaciones históricas y cotidianas con agencias estatales (Manzano, 2020) sugieren que resulta pertinente poner esas literaturas en diálogo para repensar el lugar de los trabajadores en la producción del Estado.

En los próximos apartados, desplegaremos datos de campo de dos investigaciones en curso situadas en un mismo municipio, una de ellas recupera el proceso de creación de una Universidad Nacional, el otro, la creación de la Dirección de Hábitat Municipal. Previamente, nos detendremos a caracterizar el territorio de nuestras investigaciones.

Desigualdades condensadas en un municipio joven

El municipio de referencia *nació* en el año 1994, junto a otros dos distritos más que en conjunto formaban parte, hasta entonces, de un único partido localizado al noroeste del Gran Buenos Aires, en el segundo cordón del Conurbano Bonaerense. Los indicadores socioeconómicos que lo caracterizan dan cuenta de una amplia y compleja imbricación de situaciones de desigualdad que afectan a su población en proporciones superiores a la mayoría de los distritos bonaerenses. Por ejemplo, la mortalidad infantil del distrito alcanzó en 2014 el 14 %, superando en más de 3 puntos por mil la tasa total del conurbano para esa misma fecha (Observatorio del Conurbano Bonaerense, Ministerio de Salud de la Nación). La tasa de hogares con NBI en 2010 era del 12%, el 5° más alto del Conurbano, siendo que en el 3° y 4° orden se ubican los municipios aledaños. Asimismo, en estos municipios el nivel de desocupación alcanzaba el 7,1%, casi un punto por encima del promedio de 6,3%

calculado para la región. (Fuente: Observatorio del Conurbano Bonaerense-UNGS con base en Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010, INDEC). Si bien dichas sistematizaciones señalan que los datos correspondientes a la década del 2010 muestran una mejora respecto de la década anterior, también se indica que las tasas continúan por encima del promedio del GBA.

En cuanto a las actividades económicas Carmona (2009) recupera datos provisorios del último Censo Económico 2004/5 y señala que el distrito evidencia un perfil productivo centrado mayormente en el comercio y los servicios, mientras Ivanier y Marco (2020) recuperando datos del Ministerio de Producción de la Nación detallan que para el año 2018 el comercio representaba el 48% y la industria solo el 9% en el distrito. En esta dirección Álvarez Newman (2018) señaló que las ocupaciones predominantes en el distrito son la construcción (18,94%), la producción de bienes (13,71%), la limpieza doméstica y no doméstica (11,26%) y el comercio (10,42%) e identificó que más de la mitad de la población trabajadora del municipio no accede a las regulaciones protectoras del trabajo. Isacovich (2018), coautora de esta ponencia, destacó cómo en este contexto cobran relevancia los puestos de trabajo en universidades nacionales, con remuneraciones y condiciones laborales adecuadas a convenios colectivos de trabajo.

Esta desigualdad se manifiesta también en términos urbanos y habitacionales. De acuerdo con el Censo 2010 tan solo 44% de los hogares habita en viviendas con una calidad constructiva satisfactoria, mientras que para el conjunto de los partidos del GBA dicho porcentaje asciende a 60,46%. La situación de las conexiones a los servicios básicos es aún más compleja, ya que en el distrito el 88,67% de los hogares presenta una calidad insuficiente, frente al 43,68% de los restantes partidos que componen este aglomerado. Ello se explica, en parte, por la baja cobertura de las redes de agua (17,3%) y cloacas (6%)¹ en el distrito con respecto al promedio del GBA debida a la expansión del servicio por coronas de urbanización que dejó relegadas a los habitantes de las segunda y tercer coronas (Merlinsky y Tobías,

¹ En Diciembre de 2020, se firmó un convenio entre el municipio y la empresa Aysa para la realización de obras de de agua y cloacas a través del Programa AySA Agua/Cloaca más Trabajo.

2020) y de la red de gas (41%)², situación que, a su vez, se agudiza en los 40 asentamientos del distrito en tanto no cuentan con cobertura de dichas redes, a las que se agrega además una cobertura inexistente de la red eléctrica formal en 19 asentamientos (Wagener, 2020). Otro indicador que da cuenta de las desigualdades presentes en el municipio gira en torno a la falta de posesión de agua dentro de las viviendas que en el distrito alcanza al 24% de los hogares, mientras que el porcentaje se reduce al 11,26% en promedio en los 24 partidos del GBA. En este sentido, la bibliografía y los datos censales muestran la convivencia de problemas de infraestructura como falta de redes de agua y cloacas, gas, que afectan también, salvo excepciones puntuales, a oficinas de gobierno en condiciones edilicias muy precarias.

En lo que respecta a la institucionalidad local, varios de los trabajos académicos referidos a los años previos a 1994, señalan la débil intervención del Estado que dio lugar a la expansión de una trama densa de asociaciones vecinales, fomentistas, migrantes, que contribuyeron a la constitución de liderazgos locales y marcaron las relaciones entre la sociedad civil, la política y las instituciones del Estado (Armus y Bohoslavsky, 2015). Otros análisis dan cuenta que las primeras intervenciones estatales locales estuvieron orientadas a la provisión de alimentos en el marco de los saqueos y ollas populares producidas en el contexto de hiperinflación del año 1989 (Cravino y Neufeld, 2007). Por su parte, Carmona y Anzoategui (2010) en un estudio que parte de las transformaciones institucionales en las gestiones locales producto de las reformas estatales de los 90', destacan que durante el periodo 2003-2009 la dinámica sociopolítica, la institucionalidad local y los modelos de gestión pública del distrito estuvieron mayormente modelados por la implementación de programas habitacionales, y sociolaborales, a partir de los cuales se procuró generar puestos de trabajo en el marco de cooperativas. Estudios más recientes destacan la relevancia de los trabajadores inscriptos en tales programas para el funcionamiento del polo productivo local (Dzembrowski, 2018).

² En los últimos años la empresa Naturgy (ex Gas Natural FENOSA) - prestadora de la zona – realizó conexiones a la red en algunos de los complejos construidos por los Planes Federales de Vivienda que no se encuentran representados en dicho porcentaje.

Lo que estos estudios muestran es que los programas contribuyeron a forjar una estructura política y de gestión municipal que nucleó diversos actores políticos y sociales bajo el liderazgo del ejecutivo local, aunque reforzando la dependencia del Estado municipal con respecto a áreas nacionales (Carmona y Anzoategui, 2010). Esta dependencia estatal local con respecto a los demás niveles de gobierno, también es señalada en lo relativo a la situación fiscal y presupuestaria. En un informe de los municipios del AMBA realizado con base a datos del año 2018 se presenta un “ranking de autonomía municipal” - construido según los ingresos generados por la jurisdicción municipal sobre los ingresos totales - que ubica al municipio de referencia en el puesto 39 de 40, es decir, su presupuesto se compone mayoritariamente de recursos provinciales y en menor medida nacionales en comparación con los restantes municipios del AMBA. Siguiendo el informe, estas desigualdades observadas entre municipios deben relacionarse también con las condiciones socio-productivas del territorio y de la población que lo habita, que restringen las capacidades recaudatorias (Informe CEM, 2019).

En síntesis, en la literatura disponible el municipio donde desarrollamos nuestras investigaciones, ha sido caracterizado a partir de indicadores de pobreza, escaso desarrollo industrial y urbano, y limitaciones presupuestarias e institucionales en el gobierno municipal, y a su vez, por relaciones de dependencia con respecto a los restantes niveles de gobierno.

Trabajo y despojo en la producción de una universidad nacional

En octubre de 2015 uno de los sindicatos que nuclean a docentes de la universidad nacional situada en el distrito donde investigamos (en adelante, la universidad) organizó una *Jornada de debate* titulada “Inclusión educativa y relación socioterritorial. La universidad que tenemos y la universidad que queremos”. La Jornada se realizó en el aula magna, en horario vespertino, y consistió en una serie de exposiciones luego de las cuales se abrió paso a las intervenciones del público presente.

Luego de la presentación del panel, a cargo de una profesora integrante del sindicato, hicieron uso de la palabra otro docente, el secretario académico de la

universidad, tres estudiantes, una trabajadora *no-docente* y una representante de la Confederación Nacional de Docentes Universitarios. Cada una de estas personas tenían lazos cercanos con alguna agrupación política o sindicato local. Las presentaciones recorrieron diversos tópicos pero en todas ellas se destacaron la vinculación de la universidad con “el territorio del que forma parte” y el relato histórico acerca del proceso de creación de esta joven institución, cuyas actividades académicas se habían iniciado hacía apenas 4 años. Ambos temas cobraron distintos sentidos en los relatos, algunos destacaron el esfuerzo municipal invertido en su creación, otros en cambio enfocaron las condiciones de trabajo precario e inestable e inclusive situaciones vivenciadas como violentas por trabajadores/as universitarios/as durante los primeros años. En esta ponencia nos interesa recuperar estos tópicos por la manera en que contribuyen a pensar la producción del estado en el distrito.

Una de las estudiantes, Susana³, recordó una charla que había mantenido con el intendente municipal varios años atrás, cuando ella tenía 22 años y se vivía con crudeza la crisis del 2001. Según su relato, en aquel momento el funcionario les preguntó a un conjunto de “jóvenes militantes” por “sus sueños”. Y les anunció que se proponía abrir una universidad en el distrito, para que pudieran forjar allí su futuro. Ella misma recordó que durante años “nos descontaban el sueldo a los trabajadores del municipio para bancar todo esto”. Su comentario se refería a una historia que no hemos podido documentar con recibos contables pero sí con abundantes testimonios, recogidos en distintas ocasiones, según la cual durante los años que duró la construcción del edificio sede de la universidad, se efectuaban descuentos sobre los salarios de empleados/as municipales para financiar la obra. Con distintos matices, los relatos situaban esa relación entre “la universidad” y “el territorio” en una historia que otorgaba al municipio y al “pueblo” del distrito protagonismo en relación con la existencia misma de la universidad.

En mis registros, ese protagonismo no se limitaba a la edificación: así lo pude advertir en una entrevista realizada en diciembre de 2015, a quien se desempeñaba

³ Los nombres utilizados son ficticios.

entonces como secretario de extensión de la universidad. José es oriundo del distrito, historiador de oficio y relató que él fue uno de los encargados de elaborar la documentación requerida para el tratamiento parlamentario del proyecto de Ley por el cual se promovía la creación de la universidad. Cuando esto sucedió, en el año 2009, José trabajaba como secretario del intendente. Recordaba como una odisea que había debido preparar una serie de datos y propuestas en un tiempo muy breve. En diciembre de aquel año se sancionó la Ley N° 26.577, que otorgó existencia jurídica a la casa de estudios. Para entonces, el “proyecto” llevaba ya algunos años de conversaciones y un edificio en proceso de construcción.

El relato histórico que destacaba el protagonismo municipal y lo ligaba al esfuerzo de los trabajadores locales, se reforzaba en numerosos actos institucionales⁴, siempre acompañados por una nutrida asistencia de público. Por ejemplo, en ocasión del primer acto de entrega de diplomas a graduados y graduadas, en abril de 2016, se invitó al intendente a hacer uso de la palabra. Él, en su alocución, destacó que la universidad había sido una apuesta para salir de una profunda crisis económica que azotaba a la población del distrito en 2001, y también realizó un reconocimiento a “los seis albañiles que hicieron esta universidad con la constructora municipal”, para quienes pidió un aplauso: habían sido invitados para la ocasión y fueron ovacionados.

Aquel edificio inicial había sido construido sobre terrenos nacionales utilizados sin autorización formal. Fue inaugurado en 2011 y unos meses más tarde comenzó la primera edición del curso de ingreso⁵. Desde aquel momento, la universidad fue creciendo notablemente en su actividad académica, matrícula, personal y también a nivel edilicio, de modo de poder alojar toda esa actividad. Para ello resultó un hito la regularización de la tenencia de las tierras sobre las cuales se asienta su sede central, las cuales fueron cedidas por la Administración Nacional de Bienes del

⁴ Para esa época las autoridades universitarias habían quitado del frente del edificio de la universidad un cartel de grandes dimensiones que rezaba el nombre del intendente. En su reemplazo, colocaron un letrero de gran tamaño con la leyenda “Universidad Nacional de (nombre del distrito)” y añadieron una placa de reconocimiento a la labor del intendente situada a un lado del acceso principal, que designa con su nombre al edificio de la sede central.

⁵ Usamos esta referencia genérica por razones de espacio. Este curso a lo largo de los años pasó por diferentes formatos y denominaciones.

Estado a la Universidad en el año 2015. Tal cesión habilitó la solicitud de un préstamo internacional para la edificación de un nuevo edificio aulario, el cual comenzó a edificarse en 2016 y aún continúa en obra.

Entre tanto, en el curso de esos años “la constructora municipal” construyó dos nuevos edificios también con el objeto de anexarlos a la universidad. Uno de ellos, previsto como biblioteca, está ubicado en los terrenos cedidos a la institución en 2015. El otro, mucho más amplio, está situado aproximadamente a un kilómetro de allí y fue previsto para el dictado de la carrera de medicina. El imponente edificio de más de 33.000 mts cuadrados construido para alojarla ya está en funcionamiento y tiene en su frente un cartel que reza: “Facultad de Ciencias Médicas”.

La creación de esta carrera había circulado como un deseo o proyecto durante años, lo registré por primera vez en una pintada realizada en un muro de la universidad en el año 2014. Allí se ponía en boca del intendente una frase que anunciaba un “sueño”: que un joven criado en el distrito pudiera estudiar en su territorio desde el jardín de infantes hasta la universidad, y graduarse como médico. Este “sueño” había sido incluido en el “plan de desarrollo institucional” que aprobó el consejo superior de la casa de estudios superiores en 2015 y actualmente está en proceso, lo que supone una serie compleja de instancias administrativas y articulaciones políticas. El detalle excede el espacio de esta ponencia pero diremos que involucran, además de a la universidad, al Ministerio de Educación de la Nación, a la CONEAU, a las asociaciones médicas y los hospitales de la región aledaña, entre otras instituciones⁶.

No obstante la complejidad del proceso, la construcción del edificio comenzó en 2018, luego de que el intendente municipal anunciara la creación de la carrera en ocasión de un nuevo acto de reconocimiento a su labor en la historia de la universidad. El anuncio fue sucedido por una campaña de recolección de firmas en adhesión a su concreción, que se organizó desde sectores ligados al municipio. Para eso se dispusieron mesas en distintos puntos del distrito con sombrillas que

⁶ Urge señalar que estas “instituciones” están animadas por personas que, en algunos casos, trabajan en la Universidad, integran sus órganos de gobierno, etc. Aun cuando se trate de casos minoritarios, el dato da pie a interrogar si la porosidad entre ellas podría ser más importante de lo que sugiere un listado de entidades discretas.

convocaban a avalar la creación de dicha carrera, y también pasacalles alusivos. No tenemos registro de que las firmas hayan sido presentadas ante alguna autoridad, pero en cambio sí registré una sucesión de normas sancionadas en los meses y años sucesivos que habilitaron distintas instancias del proceso administrativo requerido para la enseñanza universitaria de medicina.

En este apartado recorrimos distintas escenas que muestran aspectos del proceso de creación de instituciones estatales que en términos jurídicos se clasifican como “de nivel nacional” (una universidad, una carrera). Dicho proceso involucra una multiplicidad de instituciones, funcionarios/as y trabajadores/as posicionados/as en distintas áreas y niveles de gobierno, pero que se muestran intensamente relacionadas. Es decir, lejos de una relación de demanda y concesión entre el municipio y la nación, lo que se observa es un proceso donde se destaca la labor del gobierno local y de sus trabajadores/as, que administraron recursos, realizaron obras, redactaron documentos, juntaron firmas, entre otras acciones. Y al mismo tiempo da cuenta de la centralidad del pueblo local, que acompañó con su fuerza de trabajo (de albañilería, administración, elaboración de documentos) y con su fuerza política (asistiendo a actos, firmando petitorios). De esta manera, la distinción estado/sociedad se revela como poco adecuada para comprender el proceso, al tiempo que las relaciones entre agentes estatales y ciudadanos/as resultan centrales para comprender la producción del Estado en el nivel local.

La otra distinción que se tensa es la de los niveles y agencias de gobierno. De allí el recurrente reconocimiento de la tarea del intendente y del pueblo local por medio de actos ritualizados (ceremonias, homenajes, carteles) que al mismo tiempo que destacan la labor, la delimitan, la colocan a un costado de la puerta principal, en fin, le asignan un lugar por fuera de la dinámica interna de la institución universitaria.

El otro punto relevante de este recorrido es el despojo: como relatamos, el financiamiento de la edificación de las sedes universitarias se asocia a un descuento involuntario sobre los magros salarios de los/las trabajadores/as municipales. Luego, por medio de actos rituales la universidad coloca al pueblo local como destinatario, estudiante, beneficiario y también impulsor de la casa de estudios pero en esos mismos actos ubica al gobierno municipal por fuera de la institución. Estos datos

recuerdan que la producción de lo estatal también se hace posible por medio de acciones violentas y pone sobre la mesa que los procesos de despojo de los/as trabajadores/as no solamente dan pie a la reconfiguración del capital sino también a la producción del Estado.

Movilización de habitantes y relaciones políticas en la producción de un área estatal local

En noviembre de 2019 un conjunto de habitantes del mismo distrito se movilizaron a la oficina comercial de Edenor donde presentaron un *petitorio* que demandaba, entre otras cuestiones, que se recibieran los distintos *reclamos individuales* que venían realizando y que se suspendieran las *órdenes de corte de energía por un plazo de 90 días*.

Los *reclamos individuales* se vinculaban con una serie de *notificaciones* de la empresa que comenzaron a llegar a mediados del año 2019 a habitantes de diferentes barrios del distrito, entre ellos del barrio donde habita Laura, la Directora de Hábitat del municipio. En dichas notificaciones se informaba acerca de la emisión de *facturas complementarias* confeccionadas ante la detección de *anomalías que impidieron normalmente registrar el consumo* y se instaba a los clientes a cancelar dichas facturas.

A raíz de estas *notificaciones*, y de una serie de denuncias que atribuían a la empresa irregularidades en el manejo de los medidores domiciliarios, la Dirección de Hábitat organizó en la sede de la Mutual – una organización formada por Laura, su hermana y otros *compañeros/as* de su barrio a inicios de los años 2000 - una *Jornada de concientización sobre los servicios públicos*, con la presencia de una abogada de la Red Multisectorial⁷ y en la que se anunciaba una *movilización* hacia la sede distrital de la empresa. A dicha *jornada*, se sucedieron otras reuniones por las *cartas de Edenor*, convocadas, esta vez, directamente por la Mutual, sin explicitar la participación de la Dirección.

⁷ De acuerdo a su página web, Multisectoriales en Red es un colectivo de Multisectoriales Federal que se constituyó durante el Gobierno de Mauricio Macri (2015-2019) contra el *tarifazo* y el *ajuste*.

En Noviembre, *dos colectivos llenos de usuarios* llegaron a la sede de Edenor, y munidos de las *notificaciones*, entregaron el *petitorio*. Pero además, la movilización se constituyó en una oportunidad para que la Laura, Directora de Hábitat, que participó de la movilización, transmitiera una demanda específica al gerente de Edenor respecto a la provisión de energía eléctrica en algunos barrios como Santa Brígida y Loma Verde que están clasificados por la Dirección y/o por diversos registros – como el RPPVyA⁸ y el RENABAP⁹ – como *asentamientos*.

Santa Brígida es un barrio sobre el que pesan una serie de *denuncias*¹⁰ y acusaciones de *estafa* en la comercialización de sus terrenos y en la provisión de servicios. Parte de estas acusaciones se dirigen hacia los *administradores del barrio*¹¹ que se *engancharon de la red* de energía eléctrica y cobran el servicio a los habitantes con una suma fija. Los habitantes habían presentado en Julio del año 2019 una *nota* a Edenor, y luego recurrido al municipio, pero recién a partir de la demanda específica que Laura colocó en el marco de la movilización llegó la respuesta de la empresa prestadora del servicio. Según me comentó Laura, Edenor *envió una carta documento y los acusa por delito federal por robo de energía eléctrica. Se hizo la denuncia, intervino la fiscalía y se instaló toda la luz y además arreglamos un par de calles.*

Para la colocación del tendido eléctrico y de medidores prepagos Laura solicitó a algunos/as *referentes* de dicho barrio que *reciban y cuiden* al personal de Edenor y que *registren con fotografías el trabajo realizado*. Dicha solicitud se enmarcaba en una modalidad de trabajo que la Dirección venía impulsando en reuniones que habían comenzado a implementar recientemente con un conjunto de *referentes* de ocho *asentamientos* del distrito, movilizada por una concepción de que el *Estado* y la *comunidad* deben trabajar en conjunto para abordar los problemas del hábitat en los

⁸ El Registro Público y Provincial de Villas y Asentamientos se creó en el año 2015 en el marco de la Ley Provincial 14.449 de Acceso Justo al Hábitat.

⁹ El Registro Nacional de Barrios Populares fue creado mediante el Decreto 358/2017.

¹⁰ Si bien no pude acceder a dichas denuncias, las mismas fueron corroboradas por la encargada de la Oficina de Denuncias de una de las Fiscalías Descentralizadas del Departamento Judicial de San Martín.

¹¹ De acuerdo a distintas conversaciones mantenidas con los habitantes del barrio y la Directora del municipio, la venta de terrenos fue promocionada como un barrio cerrado y sus administradores cobraban con una suma fija no solo la electricidad, sino también el agua, la seguridad y en ocasiones la entrada y salida de vehículos por un portón que había sido colocado como puerta de entrada al barrio

barrios y nutridos también por el principio de gestión democrática de la ciudad plasmado en la Ley de Acceso Justo al Hábitat 14.449 de la Provincia de Buenos Aires. En cada una de dichas reuniones, desde la dirección, se venía sosteniendo la necesidad de que el *barrio* y la *comunidad se involucre y organice*, que desde la Dirección *no pueden decirle a la gente lo que necesita, sino que ellos deben generar el reclamo*. Desde la óptica de la Dirección el barrio *insiste* y el área *empuja*, aclarando, ante algunas demandas de los *referentes*, que hay temáticas que no son competencia del área, pero que el área interviene derivando a los sectores correspondientes temas como la limpieza de canales y arroyos, recolección de residuos y mejoramiento de calles. También desde la mirada del personal técnico que allí trabaja *el apoyo y la organización de los vecinos con la Dirección facilitará la obtención de los recursos*.

Finalmente, con las fotografías tomadas por los *referentes* la Dirección anunció públicamente: “Mediante un acuerdo realizado por la Dirección de Hábitat y la empresa de servicios públicos EDENOR S.A, se comienza a trabajar con la instalación del servicio en los barrios informales”.

La Dirección de Hábitat fue creada y formalizada hace aproximadamente cuatro años, aunque Laura, su directora cuenta con una trayectoria de trabajo municipal de diez años a partir de la cual ya había desarrollado distintas iniciativas con organizaciones sociales, incluso algunas orientadas a la mejora del hábitat. Laura, además, tiene una vasta trayectoria como *militante* forjada a partir de la lucha y el trabajo de organización colectiva barrial– cristalizada en parte en la conformación de la Mutual - y de gestión de políticas para el acceso y mejoramiento de la infraestructura y los servicios del barrio donde habita en el distrito, configurado a partir de loteos populares en la década del 60’. Además, al igual que muchos de aquellos que atravesaron experiencias de organización colectiva vinculadas al acceso a la tierra y los servicios públicos en otros distritos, en los años 2000 Laura se sumó junto a *compañeros* y *compañeras* del barrio a la Federación de Tierra y Vivienda (FTV-CTA) y tiempo después se involucró de la lucha emprendida para la sanción de la Ley de Acceso Justo al Hábitat 14.449, de la Provincia de Buenos Aires.

Aparte de su trayectoria de trabajo y *militancia* en la temática, fue justamente la aprobación de la Ley de Acceso Justo al Hábitat en la Provincia de Buenos Aires, el contexto que para Laura habilitó la creación del área. En dicho momento, habló con el secretario municipal bajo el que trabajaba para que impulsara, además de la creación de la Dirección de Hábitat, la adhesión a la ley 14.449 en el Concejo Deliberante municipal. También *habló* con algunos funcionarios universitarios con quienes había establecido un vínculo, quienes *colaboraron* con la redacción de la fundamentación de las ordenanzas y *avalan*, según sus palabras, la creación de la dirección.

El vínculo de la Dirección y particularmente de Laura con algunos de los miembros de la universidad no se restringe a la creación del área. Simultáneamente a la tarea de promover la organización de los barrios, movilizar a la población y desplegar algunas políticas, desde que inicié el trabajo de campo en el año 2019 gran parte de las actividades cotidianas de Laura en el marco de la Dirección estuvieron orientadas a generar o retomar relaciones con distintos profesionales de Universidades Nacionales y Colegios Profesionales – como arquitectas/os, urbanistas, trabajadoras sociales y antropólogas que se habían acercado a la Dirección con distintas propuestas: la realización de prácticas profesionalizantes de estudiantes de la carrera de trabajo social o proyectos de investigación y transferencia para ser presentados a convocatorias de la Universidad, el ofrecimiento de colaboración para armar el consejo local de hábitat por parte de arquitectos/as del Consejo Profesional de la Provincia de Buenos Aires, y con los que Laura fue acordando distintas contribuciones – tales como talleres destinados a los *referentes*, la elaboración de instrumentos de diagnóstico, relevamientos e informes sociales, urbanos y catastrales - que abonaran al trabajo de la Dirección en los *asentamientos*.

Asimismo, participó de Jornadas Académicas y capacitaciones en las universidades, a su vez, extendiendo la invitación y siendo acompañada por *referentes* de los barrios pero también por aquellos y aquellas que habían compartido la experiencia de organización colectiva junto a vecinos y vecinas del barrio donde habita y donde inició su experiencia de *lucha* por el hábitat. En cada uno de estos encuentros individuales o colectivos, Laura además de visibilizar las problemáticas de los barrios

y contar sobre el trabajo que venía desplegando la Dirección, invitó a trabajar en conjunto, convocatoria que, más tarde, cristalizó en la conformación de una *mesa de colaboradores* de la Dirección. En la primera de las reuniones de dicha *mesa* Laura planteó:

la propuesta de la conformación de la mesa se ancló en un intercambio de trabajo con aquellas personas que pueden colaborar con herramientas con esta cuestión tan compleja que es el hábitat en un distrito tan complejo, con recursos relativamente acotados, no?. Somos una dirección muy pequeña que se conforma hace poco y que somos pocos también, y que [el municipio] no cuenta con un presupuesto abultado. Y una estrategia de la dirección es viendo que hay grupos de personas de diferentes ámbitos que colaboran constantemente, pero están dispersas, poder agruparlas. [...] La cantidad de barrios que tenemos [en el distrito] es una lucha, es una lucha constante la que tenemos porque no somos un área muy influyente en el municipio. Es un área que está ahí poniendo todo el tiempo y empujando todo el tiempo qué pasa en los asentamientos, pero tampoco estamos ignorados, ¿no?. Logramos tener un lugar que es una dirección, donde se puede proponer un montón de cosas pero sin ustedes y los protagonistas de los barrios no podemos ni queremos.

En cada una de las reuniones que presencié – y en las que participé - tanto con *referentes* como con aquellos que participaron de la recientemente conformada *mesa de colaboradores*, *ser nuevos, pocos y contar con poco presupuesto* fue el modo de contextualizar a la Dirección y su trabajo, al tiempo que convocar a otros a sumarse a un trabajo de carácter mancomunado que contribuya a mejorar las condiciones de vida de los habitantes de los asentamientos. Pero también, la apuesta a un trabajo colectivo se inscribe en la trayectoria de Laura y en el modo en que concibe su trabajo en el Estado: un trabajo articulado tanto con quienes habitan en los barrios como con otros actores relevantes con inscripción en el distrito.

A partir de lo descrito hasta aquí quisiéramos cerrar este apartado con breves reflexiones acerca de la producción del Estado local. En primer lugar, el proceso que culmina con la instalación de un nuevo tendido eléctrico y medidores domiciliarios en Santa Brígida permite mostrar cómo la producción del Estado involucra la

movilización activa de algunos de sus habitantes para instituir y posicionar a un área municipal ante una empresa multinacional, al tiempo que traccionarla para producir intervención estatal en un asentamiento del distrito. Dicha movilización, a su vez, se sedimenta en experiencias previas de lucha y movilización que atraviesan las trayectorias de vida tanto de Laura como de su hermana, y que convergen ahora para producir al Estado local, y simultáneamente a la Mutual.

Por otro lado, esa intervención estatal, por la modalidad de trabajo adoptada forjada a la luz de la trayectoria de la Directora de Hábitat y de la escasez de recursos humanos y financieros del área, demanda del tiempo y energía de algunos de los habitantes del barrio que se ocupan de *recibir* y *cuidar* a los trabajadores de Edenor y *fotografiar* el trabajo realizado, fotografías que luego acompañarán el anuncio público de un *acuerdo* entre el Estado local y la empresa proveedora del servicio. De este modo, la distinción estado/sociedad y la dicotomía público/privado son desbordadas en el proceso de producción del Estado, al tiempo que redibujadas sus fronteras a través del anuncio realizado. En segundo lugar, dicha intervención estatal en el barrio contribuye a construir – aunque de forma parcial e inacabada – una imagen de un Estado local ocupado en mejorar las condiciones de vida de sus habitantes y revertir algunas de las situaciones de despojo que impregnan sus vidas cotidianas. En tercer lugar, el esfuerzo colocado en la movilización de vínculos con diversos profesionales, luego cristalizado en la conformación de una *mesa de colaboradores*, y la relación con miembros de la universidad nacional para la creación del área, muestra de forma incipiente que en la producción del Estado local se están involucrando actores no estatales y estatales, y diferentes niveles de gobierno.

Finalmente, para esa población despojada, organizaciones sociales como la Mutual y la recientemente conformada Dirección de Hábitat municipal, se presentan como herramientas para alejarse – aunque sea de forma mínima y parcial – de la precariedad que atraviesa sus vidas cotidianas. Pero al mismo tiempo, ello implica acompañar una gestión municipal que no les garantiza la extensión de redes de cloaca y de agua, sino por el momento tan solo una marcha para que extiendan el tendido eléctrico y coloquen medidores domiciliarios.

Conclusiones

El problema de la institución del Estado en el conurbano ha sido analizado desde perspectivas que, dando absoluta preeminencia a la ley escrita como atributo ineludible de la estatidad, mensuraron, evaluaron y analizaron la institucionalidad local concibiendo las distintas áreas de gobierno como entidades discretas y previamente constituidas que entran en relación para gobernar un territorio, identificando luego déficits, dificultades y proyectos inacabados de institucionalización del poder político.

Estas perspectivas, al asumir una escisión entre la sociedad y el estado como instancias diferentes, han pasado por alto la fuerza central que constituye el pueblo local (su trabajo, su capacidad de movilización y acción directa) para la construcción del Estado. La perspectiva antropológica que cuestiona esa escisión teórica (Sharma y Gupta, 2006) nos permitió captar cómo lo estatal en el nivel local es resultado de procesos activos que involucran la movilización de la fuerza política y de trabajo de la población del distrito y también la producción y actualización de vínculos que contribuyen a la co-construcción de agencias estatales (Das y Poole, 2008). Estos procesos no se comprenden observando agencias estatales de modo escindido de la población y de otros actores no estatales, ni tampoco analizando de manera separada los distintos niveles de gobierno.

El tema nos interesa con relación a dos debates antropológicos: el que aborda la construcción y la actualización cotidiana del Estado, como ya sostuvimos, y también el que analiza el despojo y la organización de las clases trabajadoras en el capitalismo actual (Carbonella y Kasmir, 2014; Kalb, 2015). Nuestro interés, inscripto en una lectura de la historia y la política popular argentina, se orientó a poner en relación esos debates que no suelen abordarse de manera conjunta para mostrar cómo el despojo es tanto un aspecto de la producción del estado local, que supone en sí mismo un ejercicio de violencia (Schavelzon, 2010), como un punto de partida que estructura las condiciones de vida de la población, y que hace posible la participación activa en acciones de demanda que se orientan a incorporarse en instancias de regulación estatal (Chatterjee, 2011; Nugent, 2007) como un medidor de

luz, pero que también pueden ser una fuerza impulsora para la creación de políticas (Manzando, 2020) e instancias estatales como una carrera de Medicina.

Para finalizar, queremos reflexionar sobre un aspecto del proceso estudiado que emerge reiteradamente: los actos rituales en los cuales, por medio del reconocimiento de acciones realizadas (el edificio de la Universidad, el acuerdo con la empresa Edenor, las tareas de un intendente o una directora para hacer posible esas acciones) se enfatiza la presencia del estado, o bien las distinciones entre áreas y niveles de gobierno. Este punto nos obliga a revisitarse la cuestión de los límites que se dibujan y se desdibujan entre estado y sociedad, o bien entre agencias y niveles de gobierno, o bien entre instancias públicas y privadas, en tanto esas distinciones parecen ser demarcadas en forma recurrente. Si, como sostienen Corrigan y Sayer (2007), los rituales de mando afirman la autoridad estatal y su poder regulatorio, es probable que ante tanta apelación a la fuerza del pueblo y a las instancias nacionales o privadas como alianzas ineludibles para hacer posible el gobierno local, se requiera como contracara una afirmación ritual de la autoridad del gobierno local (eso que señalan de alguna manera los textos sobre capacidades estatales), que sostenga la legitimidad y la capacidad de articulación en manos de sus autoridades.

Referencias bibliográficas

- Abal Medina, JM (2013) “El Estado”, en Abal Medina, J.M. y Cao, H. (comps.) *Manual de la nueva Administración Pública Argentina*. Buenos Aires, Ariel.
- Alvarez Newman, D. (2018) Estructura socioproductiva del Municipio de José C. Paz. entre la vulnerabilidad social y la desindustrialización. En: Goren, N., e Isacovich, P. *El trabajo en el Conurbano Bonaerense*. José C. Paz: EDUNPAZ. Pp. 29-63.
- Armus, D., y Bohoslavsky, E. (2015). Vivienda Popular y Asociacionismo en el Gran Buenos Aires (1900-1976). En: Kessler (Dir.) *Historia de la Provincia de Buenos Aires. Tomo 6. El gran Buenos Aires*. Buenos Aires y Gonnet: EDHASA y UNIPE.
- Badía, G. y M. Saudino (2015) “La construcción político administrativa del conurbano bonaerense”. En: Kessler (Dir.) *Historia de la Provincia de Buenos Aires. Tomo 6. El gran Buenos Aires*. Buenos Aires y Gonnet: EDHASA y UNIPE.

- Bohoslavsky, E. y G. Soprano (2013) “Una evaluación y propuestas para el estudio del Estado en Argentina”. En: Bohoslavsky, E. y G. Soprano (comps.) *Un Estado con rostro humano*. Los Polvorines: UNGS y Prometeo Libros. Pp. 9 a 31.
- Carbonella, A. y S. Kasmir (2014) “Toward a Global Anthropology of Labor.” En: Kasmir, S. y A. Carbonella (Eds.) *Blood and Fire*. New York: Berghahn Books
- Carmona, R. (2009). Sistemas productivos locales en el noroeste de la Región Metropolitana de Buenos Aires. Un análisis de su dinámica reciente y distintas consideraciones en términos de políticas públicas. REDD–Revista Espaço de Diálogo e Desconexão, 1(2).
- Carmona, R., & Anzoategui, M. (2010). Aspectos político-institucionales, modelos de gestión pública y relación Estado-sociedad en municipios del oeste y noroeste del conurbano bonaerense. A. Rofman (comp.). *Sociedad y territorio en el conurbano bonaerense. Un estudio de las condiciones socioeconómicas y sociopolíticas de cuatro partidos: San Miguel, José C. Paz, Moreno y Morón*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento, 217-257.
- Chatterjee, P. (2011) La política de los gobernados. En: *Revista Colombiana de Antropología*, Volumen 47 (2), pp. 199-231.
- Corrigan, P. y Sayer, D. (2007): Introducción a El Gran Arco: La formación del Estado inglés como revolución cultural. En: Lagos y Calla (comp.) *Antropología del Estado. Dominación y prácticas contestatarias en América Latina*. La Paz: INDH/PNUD.
- Cravacuore, D. (2007). Los municipios argentinos,(1990-2005) en: Cravacuore, D. e Israel, R.(comp.) *Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile (1990-2005)*.(pp 25-49). Buenos Aires: Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes-Universidad Autónoma de Chile.
- Das,V. y Poole, D. (2008): El estado en sus márgenes. Etnografías comparadas. En *Cuadernos de Antropología Social*. N° 27 pp. 19-52.
- Dzembrowski, N. (2018) Entramados y políticas socioproductivos. El parque industrial de la SIPEM (ex Polo Productivo) de José C. Paz. En: Goren, N., e Isacovich, P. *El trabajo en el Conurbano Bonaerense*. José C. Paz: EDUNPAZ. Pp. 65-85.

- Informe CEM N° 24 Tamaño y autonomía del Estado Municipal 2018. Publicación del Centro de Estudios Metropolitanos. Noviembre de 2019
- Isacovich, P. (2018) Sobre las regulaciones estatales y las posibilidades de acceso al trabajo. Un análisis etnográfico en torno a los primeros años de una Universidad Nacional. En: Goren, N., e Isacovich, P. *El trabajo en el Conurbano Bonaerense*. José C. Paz: EDUNPAZ. Pp. 153-183.
- Ivanier, J. P., y Marcó, F. (2020) La innovación en las PyMEs en el noroeste del conurbano bonaerense. *Índice*, 29.
- Kalb, D. (2015). Introduction: Class and the new anthropological holism. In *Anthropologies of class: Power, practice and inequality* (pp. 1-27). Cambridge University Press.
- Manzano, V. (2020) Derechos y subjetividades en la producción colectiva del Gran Buenos Aires: sobre la política de la vida (digna). En: *Journal de Comunicación Social* 10(10), 13-47.
- Merlinsky, M. G., & Tobías, M. (2020). Pandemia, desigualdades ambientales y acceso al agua en el Área Metropolitana de Buenos Aires. *Revista Sociedad*, (41), 46-58.
- Mezzadra, S. y B. Nielson (2016) *La frontera como método*. Buenos Aires: Tinta Limón.
- Neufeld, M. R., & Cravino, M. C. (2007). Entre la hiperinflación y la devaluación: "saqueos" y ollas populares en la memoria y trama organizativa de los sectores populares del Gran Buenos Aires (1989-2001). *Resistiendo en los barrios. Acción colectiva movimientos sociales en el Área Metropolitana de Buenos Aires*. Prometeo/Universidad de General Sarmiento, Los Polvorines, Argentina, 13-38.
- Nugent, (2007) Estado y nación vistos desde los márgenes. En: Lagos y Calla (comp.) *Antropología del Estado. Dominación y prácticas contestatarias en América Latina*. La Paz: INDH/PNUD.
- Oszlak, O. (1982) Reflexiones sobre la formación del Estado y la construcción de la sociedad argentina. En: *Desarrollo Económico Revista de Ciencias Sociales*, Vol. XXI, 1982, Enero-Marzo: Buenos Aires.

- Schavelzon, S. (2010) La antropología del estado, su lugar y algunas de sus problemáticas. En: *Publicar en Antropología y Ciencias Sociales*, Año VIII, N° IX. Buenos Aires: Colegio de Graduados en Antropología.
- Sharma, A. y Gupta, A. (2006): "Introduction: Rethinking theories of the State in a age of globalization". En Sharma, A. y Gupta, A. (eds.) *The anthropology of the state: A reader*. Oxford: Blackwell Publishing.
- Wagener, M. (2020) Las desigualdades urbanas en el contexto de aislamiento social. En Goren, N. Ferrón, G (comp.) *Desigualdades en el marco de la Pandemia. Reflexiones y desafíos*. Buenos Aires: EDUNPAZ.