

La administración institucional de conflictos públicos por el (no) acceso al hábitat. El caso de la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires

(The institutional management of public conflicts for the (no) access to the habitat. The case of the ombudsman of the province of Buenos Aires)

Agustina Girado*

Resumen

El artículo busca aportar a la producción de conocimiento social sobre conflictos que se originan en torno al (no) acceso al hábitat y sus formas de administración por parte del Estado Argentino, tomando como referencia las actuaciones de la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires. Por este motivo, en un primer momento se realiza una reconstrucción general de aquellos abordajes teóricos que desde las Ciencias Sociales, y particularmente desde la Antropología Social, permiten pensar la producción y administración de conflictos para luego adentrarse en las especificidades que tiene la Defensoría del Pueblo en el campo estatal de la administración de conflictos.

A partir del trabajo etnográfico realizado se problematiza las formas en que el mencionado organismo construye e interviene sobre los conflictos por el (no) acceso al hábitat a partir de desplegar un conjunto de representaciones, valores, sensibilidades legales y prácticas que buscan alcanzar el denominado acceso a derechos y justicia. Así, en su intento por legitimarse y diferenciarse de otros organismos estatales se concibe como central la adopción de un enfoque de derechos, la generación de instancias de diálogo y mediación, la articulación entre variados organismos y actores sociales, la construcción de relaciones sociales próximas con quienes

Recibido el 27/07/20
Aceptado el 16/11/20

*Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires / CONICET – Av. del Valle 5737 - CP 7400 - Olavarría - Buenos Aires - Argentina,
Correo Electrónico: giradoagustina@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0003-3668-4275>

tramitan un conflicto, la informalización de la burocracia, entre otros aspectos que se mencionarán en el transcurrir del artículo y que permiten delimitar y pensar, de manera situada, el accionar de la Defensoría del Pueblo.

Palabras Clave: Administración institucional de conflictos públicos, Defensoría del Pueblo, Estado, Hábitat.

Abstract

The article seeks to contribute to the production of social knowledge about conflicts that originate around the (non) access to the habitat and its forms of administration by the Argentine State, taking as reference the actions of the Ombudsman of the Province of Buenos Aires. For this reason, at first, a general reconstruction of those theoretical approaches is carried out that from the Social Sciences, and particularly from Social Anthropology, allow us to think about the production and administration of conflicts and then delve into the specificities of the Ombudsman's Office. in the state field of conflict management.

Based on the ethnographic work carried out, the ways in which the aforementioned organism constructs and intervenes on conflicts due to (non) access to the habitat are problematized by deploying a set of representations, values, legal sensitivities and practices that seek to achieve the so-called access to rights and justice. Thus, in its attempt to legitimize and differentiate itself from other state organisms, the adoption of a rights approach, the generation of instances of dialogue and mediation, the articulation between various organisms and social actors, the construction of close social relations with those who process a conflict, the formalization of the bureaucracy, among other aspects that will be mentioned in the course of the article and that allow delimiting and think, in a situated way, the actions of the Ombudsman's Office.

Keywords: Institutional administration of public conflicts, Ombudsman, State, Habitat.

Introducción

El presente artículo se desprende de una investigación exploratoria posdoctoral cuyo objetivo es producir conocimiento social respecto a los conflictos que se originan en torno al (no) acceso al hábitat y sus formas de administración por parte del Estado Argentino. Fue en el marco del trabajo de campo realizado durante la tesis doctoral¹, que se identificó a la Defensoría del Pueblo como un actor relevante en el campo estatal de la administración de conflictos (Sinhoretto, 2010). Pero además, la elección de considerar las actuaciones de este organismo en tanto contexto de investigación etnográfica, radica en que existe una vacancia de trabajos -a escala nacional- que permitan dar cuenta antropológicamente de su accionar en lo que concierne a la administración institucional de conflictos públicos (Spanodi, 2013; Ruiz Durán, 2014). Sumado a ello, resulta un organismo estatal -no gubernamental- creado en la reforma constitucional de 1994 bajo la misión central de proteger, por vías no jurisdiccionales, los derechos fundamentales de las personas. En este sentido, la Defensoría del Pueblo (DP)² se conceptualiza como un ámbito para la promoción de mecanismos de gestión de conflictos a partir de priorizar la mediación y el diálogo, lo que al mismo tiempo contribuiría a descongestionar los tribunales y disminuir la litigiosidad y las barreras de acceso a justicia por parte de la ciudadanía.

A partir del trabajo de campo realizado con funcionarios y trabajadores de la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires durante el año 2019, fue posible identificar un conjunto de ideas y prácticas asociadas a la gestión de las conflictividades y al rol que asume el organismo en el actual escenario socio-político de la Argentina. Por este motivo se concibe como central realizar un repaso normativo que permita describir -en términos generales- las características que posee el mencionado organismo.

Posteriormente interesa problematizar la representación extendida de la DP como el "último foro" (Nader y Tood, 1978) que las personas encuentran para tramitar sus demandas. Esta representación operaría en la confección de un conjunto de ideas, valores y responsabilidades respecto a cómo se deben interpretar y tramitar los conflictos por el (no) acceso al hábitat. Asimismo, ilumina respecto al trabajo que se realiza cotidianamente en pos de legitimar y consolidar su accionar dentro del campo de lo estatal sobre la base de la ritualización de prácticas y procedimientos, acreditación de un saber-hacer, generación de argumentos fundamentados, creación y utilización de ciertos marcos normativos, generación de instancias de diálogo y mediación entre variados organismos y actores sociales, entre otros aspectos.

En este sentido, se dará cuenta de la importancia de codificar a los conflictos en términos de vulneración de derechos puesto que permite tanto neutralizar posicionamientos adversos cuanto reconocer y objetivar las demandas de las personas (Giurleo, 2017). Sumado a ello, se describirá la realización de dos actividades que visualizan como cruciales para la tramitación de las conflictividades: la coordinación entre diferentes organismos del Estado y la mediación entre las personas y el Estado. Estas actividades revisten un doble registro, por un lado, posibilitan advertir la complejidad de los conflictos a través de visibilizar la vulneración de derechos humanos y la coexistencia de diferentes sistemas de representación y de sensibilidades legales. Y, por el otro, generar acciones que permitan evitar la agudización y escalada de los conflictos, así como también evidenciar su productividad -política, jurídico, territorial- (Melé, 2016) en pos de que el Estado intervenga y se avance en la construcción de acuerdos y soluciones.

Finalmente resulta preciso mencionar que la investigación adopta de manera general un enfoque de tipo etnográfico, entendiendo a la etnografía como concepción, experiencia y práctica de conocimiento (Guber, 2001). Durante la realización del trabajo de campo -en 2019- se realizaron entrevistas semi-estructuradas a funcionarios y trabajadores de la Defensoría del Pueblo de la Nación, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, de la provincia de Buenos Aires y de la ciudad de Tandil; así como también observaciones participantes en reuniones de trabajo y la recuperación de fuentes documentales -principalmente documentos institucionales, normativos y material periodístico-.

Abordajes teóricos para el estudio de los conflictos

El conflicto puede considerarse uno de los conceptos básicos y constitutivos de las Ciencias Sociales y de la Filosofía Política, en tanto resulta ser un aspecto inherente e ineludible de toda sociedad (Simmel, 2010), lo que ha dado lugar a la existencia de diversas perspectivas teóricas que lo abordan. En términos generales se podrían reconocer conceptualizaciones elaboradas por la antropología social británica y norteamericana que abogaron por un estudio dinámico del conflicto. Centralmente recuperamos aportes realizados por Comaroff y Roberts (1981), quienes han agrupado los paradigmas procesuales en contraposición a aquellos centrados en reglas. Esta distinción dentro de la antropología legal se presenta de forma articulada al cambio de énfasis que también se realizó desde la antropología política, esto supuso analizar

el proceso y la interacción por sobre la estructura y las instituciones. Teniendo en cuenta estas perspectivas, en la presente investigación se decidió privilegiar una mirada intermedia del conflicto, es decir, lo que interesa analizar es el proceso de disputa en sí mismo sin que ello signifique dejar de ponderar el lugar de relevancia que ocupan las condiciones estructurales (Girado, 2018).

A partir de considerar una gama muy amplia de definiciones del concepto conflicto o disputa, se optó por escoger una conceptualización que, a la vez que resulte operativa y eficaz para el desarrollo del trabajo investigativo, posibilite un enfoque que atienda a las complejidades del fenómeno. Desde el Grupo de Estudios Socioculturales del Conflicto (UNICEN) se abona a entenderlo como el proceso dramático (Turner, [1975]; [1988]; [1996]) por medio del cual una situación (Gluckman, 1958) es socialmente elaborada (Gusfield, 2014) como in-debida -quiebre de reglas- (Davis, 1973) sobre la base de la actualización de repertorios morales previos y sobre ello demanda alguna forma de cambio, conversión o compensación mediante modalidades culturalmente estilizadas de confrontación (reclamaciones, amenazas y/o agravios). De la mencionada conceptualización se desprende la importancia de considerar al conflicto o disputa precisamente como un desacuerdo que se deriva de la percepción por parte de un actor -individual o colectivo- de que se han infringido ciertas normas y/o derechos, habilitando la construcción de una reclamación que se hace pública (Gulliver, 1979).

Nader y Tood (1978) plantean que en todas las sociedades existen diversos foros para tramitar las disputas. En este sentido, la Antropología se ha caracterizado por la producción de numerosos estudios que dan cuenta de la existencia y funcionamiento de instituciones formalmente reconocidas con la solución o al menos con la gestión de disputas, así como también esos estudios advierten respecto a la creación de "nuevos foros" en caso de que las personas no logren satisfacer sus reclamaciones a través de los medios tradicionales. Por otro lado, distinguen analíticamente tres fases del proceso de disputa: la etapa de la queja o preconflicto, la etapa de conflicto y finalmente la etapa de disputa. La primera refiere a una situación que es percibida por la persona o grupo como injusta, habilitando la generación de una queja. La segunda es el conflicto, cuando la parte agraviada opta por una confrontación diádica con la parte ofensora. La tercera es la disputa en sí misma, cuando un conflicto se intensifica en la arena pública y hay un tercero involucrado. Asimismo, Marques, Comeford y Chaves (2007) hacen mención a que el valor heurístico del conflicto reposa en su consistencia sociológica, como fenómeno

nativamente recortado. Pero además destacan la importancia de considerar al conflicto en su positividad a partir de observar tanto su dimensión pública y el modo en que es vivido por los actores, cuanto su dimensión narrativa y su capacidad de crear realidades, re-definir sujetos y configurar identidades. En sintonía con esto, Melé (2016) propone que los científicos sociales generen interpretaciones sobre los efectos de situaciones de conflicto más allá de dar cuenta de sus causas estructurales. Analizar la productividad de los mismos posibilita poner el foco en las transformaciones que se producen en el sistema de relaciones sociales, teniendo presente que productividad no es sinónimo de resultado positivo. Además, la autora identifica tres procesos de productividad: territorialización, formación de espacios públicos intermedios o arenas públicas de deliberación, y actualización local del derecho o juridificación para su abordaje.

Como se mencionó en la Introducción, la investigación busca hacer hincapié en aquellos conflictos vinculados con el (no) acceso al hábitat y que además son administrados por la DP. La categoría de hábitat, utilizada por el propio organismo, refiere a un entramado complejo en el cual la vivienda es un elemento central pero no el único puesto que implica “el acceso universal a la tierra, a la vivienda y a las infraestructuras básicas y los equipamientos sociales, los servicios y los espacios de trabajo y producción en un marco de respeto de los rasgos culturales y simbólicos de la comunidad y de la preservación del ambiente, según las particularidades del medio urbano y del rural [...]” (Centro de Estudios Legales y Sociales, 2017: 6).

En sintonía con los planteos de Simmel (2010), se puede afirmar que la sociedad es conflicto así como la ciudad es conflicto (Cravino, 2017). La decisión de analizar los conflictos urbanos obedece a que los mismos resultan fértiles para observar diferentes sentidos, posicionamientos y acciones respecto al modelo de ciudad imperante; iluminan sobre la violación de diversos derechos por parte del Estado; propician la generación de acciones colectivas y la articulación de los diferentes niveles de gobierno para su tramitación; requieren indagar tanto en las escalas cuanto en las temporalidades involucradas para una mejor comprensión de los mismos; y -atendiendo a su complejidad y relevancia- suelen inscribirse en la agenda pública, convirtiéndose en objeto de controversias.

En lo que respecta a la literatura específica sobre los conflictos urbanos, interesa la definición que han esgrimido Gargantini y Martiarena (2016) sobre la base de recuperar, por un lado, el planteo de Lefebvre (1969) sobre el derecho a la ciudad y la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad (2004) y, por el otro, la perspectiva

de Melé (2016) y Bourdieu (1997) en pos de dar cuenta que la conflictividad y la asimetría atraviesan constantemente a las relaciones sociales. Por este motivo, los definen como “tensiones, en estado latente o manifiesto, no esporádicas, existentes entre dos o más agentes individuales u organizados (de carácter público, privado y/o de la sociedad civil), vinculadas al soporte físico de la ciudad, producto de la violación de derechos colectivos explicitados en la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad” (Gargantini y Martiarena, 2016: 9). De la mencionada conceptualización se destaca la relevancia que se le otorga a la violación e incumplimiento del derecho a la ciudad, entendiendo a este último como “un derecho de derechos” ya que contempla el derecho a la centralidad, a la participación política, al medio ambiente, al conjunto de servicios urbanos, entre otros (Thomasz, 2013).

Igualmente, y a los fines de dar cuenta de la complejidad que reviste el estudio de los conflictos, la mencionada definición puede tensionarse a partir de los planteos de Sigaud (1996), ya que es en el marco de las relaciones sociales cotidianas y concretas en donde el derecho puede motivar o no el reclamo y/o disputa. Es decir, que para comprender la generación de los conflictos el análisis no puede reducirse al conocimiento y/o violación de los derechos sino que también deben considerarse otros aspectos como son la moralidad y el reconocimiento. En palabras de la autora:

“Gracias a las elecciones metodológicas adoptadas para orientar el análisis, el derecho, sus normas y sus instituciones pudieron ser ‘desencantados’ como principios de explicación: los individuos no reclaman o dejan de reclamar los derechos porque los conocen o ignoran, porque estos fueron o dejaron de ser violados, porque la Justicia es accesible o deja de serlo. Todos esos factores pueden o no favorecer el reclamo de derechos, pero esto es incomprensible si se ignora que el reclamo de los mismos está subordinado a otras normas que rigen la vida social, a las coerciones morales que se precipitan sobre todos aquellos individuos envueltos en relaciones de intercambio y a los intereses que les están asociados”. (Sigaud, 1996: 18)

Por todo lo expuesto, se concibe como primordial comprender a los conflictos en su complejidad atendiendo tanto a los aspectos subjetivos y las configuraciones sociales que los organizan cuanto a los procesos socio-históricos, socio-políticos y económicos-productivos en los cuales se inscriben (Girado, 2018); así como también generar trabajos que reflexionen sobre el papel que actualmente desempeñan ciertos organismos creados como complemento de la burocracia estatal y que buscan asistir a la ciudadanía en la gestión de sus conflictos y en el acceso a derechos y justicia, tal es el caso de la DP.

La Defensoría del Pueblo

El Defensor del Pueblo resulta el sinónimo español del término nórdico *Ombudsman*. Esta institución nace a principios del siglo XIX en Suecia con el objetivo de controlar y/o supervisar los actos de la administración pública. Fue pensado como un órgano específico del poder legislativo, por este motivo es el Parlamento quien inviste de autoridad al *ombudsman*, garantizando el sistema democrático y la relación de los ciudadanos con el Estado. La incorporación de la figura del Defensor del Pueblo en casi todos los países de América Latina ocurre desde mediados de la década del '80 y '90 como consecuencia de las reformas constitucionales que se producen. En este sentido, casi todas las reformas significaron un avance en el reconocimiento de derechos, no sólo aquellos que refieren a aspectos civiles y políticos sino también avanzaron en la incorporación de derechos colectivos.

En el caso de Argentina, es a través de la reforma constitucional de 1994 que se crea la Defensoría en el ámbito del Poder Legislativo de la Nación. Para cumplir sus cometidos institucionales el Defensor del Pueblo actúa de conformidad a los principios³ de la informalidad, independencia, autonomía funcional y administrativa del gobierno e imparcialidad política (Spanodi, 2013). Asimismo, no posee potestades sancionatorias, por el contrario sus acciones y recomendaciones resultan no vinculantes, están orientadas a la persuasión y la influencia. De este modo, Bash (2015) señala que:

“Sus facultades se limitan a llevar adelante actividades de promoción de derechos [...] a proveer asesoramiento, a mediar entre particulares e instituciones públicas, a persuadir o convencer, o a realizar observaciones, advertencias, sugerencias o recomendaciones -generales o específicas- para que se modifiquen políticas, prácticas o comportamientos a fin de prevenir, remediar o reparar vulneraciones a derechos” (pp. 11-12).

Además, el Defensor del Pueblo está facultado, por un lado, para realizar investigaciones, inspecciones, verificaciones, solicitar expedientes, informes, documentos y requerir la intervención de la Justicia en caso de que lo considere necesario para garantizar el acceso a determinados derechos por parte de la ciudadanía. Y, por el otro, para proponer al Poder Legislativo y a la Administración Pública la modificación de ciertas normas y políticas.

Ahora bien, además de la Defensoría del Pueblo de la Nación, existen Defensorías Provinciales y Defensorías Municipales. En lo que respecta a la Defensoría del Pueblo

de la Provincia de Buenos Aires, resulta preciso señalar que el trabajo de campo se realizó con funcionarios y trabajadores del área⁴ de “Hábitat, Tierra y Vivienda”. La misma depende de la Defensoría Adjunta de Derechos Sociales y fue incorporada a la estructura de la Defensoría por la gestión de Guido Lorenzino, quien asumió la conducción del organismo en 2017. El área tiene como misión aportar herramientas y propuestas que contribuyan a garantizar el derecho a una vivienda adecuada y a un hábitat digno de quienes habitan el territorio bonaerense, así como el pleno ejercicio del derecho a la ciudad. Desde este enfoque, se procura que el Estado -en sus diferentes niveles- asegure no sólo la satisfacción de las necesidades habitacionales de los hogares, sino también ciertas condiciones referidas al usufructo equitativo de las ciudades y a la vigencia de todos los derechos humanos internacionalmente reconocidos, de cuyo cumplimiento depende el goce pleno del derecho al hábitat.

Los funcionarios y trabajadores del área destacan que gran parte del trabajo diario que realizan consiste en el abordaje de la casuística, es decir, trabajan tanto con casos individuales como con demandas e inquietudes colectivas respecto a variadas problemáticas (emergencia habitacional, regularización dominial, ocupaciones y desalojos, déficit en el acceso a infraestructura, equipamiento comunitario y servicios esenciales, etc.). En cuanto a las estrategias de abordaje de los casos, se implementan diversas acciones: solicitudes de informe a los organismos competentes en pos de investigar las circunstancias planteadas en los reclamos y solicitar la intervención que corresponda; se realizan entrevistas, informes socioambientales y relevamientos en territorio; se convocan a mesas de trabajo con funcionarios de los distintos niveles gubernamentales y se promueve la generación de ámbitos de cooperación interinstitucional y espacios de diálogo entre las áreas estatales intervinientes y las organizaciones o delegados que representen a los vecinos de los barrios afectados. Sumado a ello, pueden intervenir de oficio en los casos o por solicitud de otros organismos que se encuentran trabajando en los mismos; igualmente la mayor parte de las veces son las propias personas y/u organizaciones las que se acercan a la DP y solicitan su intervención en algún conflicto.

Legitimarse en el tratamiento de los conflictos: enfoque de derechos y acciones diversas

En el presente apartado se da cuenta de algunas acciones desplegadas por la DP en pos de legitimarse frente a otros actores que también componen el campo de

lo estatal (Muzzopappa y Villalta, 2011). Un primer aspecto que se concibe como relevante en lo que respecta a la forma de interpretar y administrar los conflictos es la adquisición de un enfoque y lenguaje de derechos humanos. En este sentido, en el propio Artículo N° 55 de la Constitución Provincial (1994) se menciona que:

“El Defensor del Pueblo es un organismo de Derechos Humanos, en tanto, protege, garantiza y promueve los derechos de todas las personas que habitan el territorio provincial, independientemente de las diferencias nacionales, étnicas, culturales, religiosas, sociales o políticas. Es por esto, que sus criterios fundamentales de acción se basan en la no neutralidad, trabajando para el fortalecimiento de la democracia en sentido amplio, garantizando el acceso a derechos y actuando en favor de los sectores vulnerables; y en la no judicialización, buscando alternativas que permitan resolver los conflictos de forma menos costosa y más efectiva, como la mediación y el diálogo.”

La centralidad que tiene para este organismo los derechos humanos no puede escindirse de diversos procesos y/o hitos que permearon la historia reciente de la Argentina y que de alguna manera también operaron en la instauración de la(s) Defensoría(s) del Pueblo en el país. Según De la Mata (2014), el primero de esos procesos refiere a la transición democrática; es a partir de ese momento que gana importancia el discurso de los derechos humanos no sólo en la construcción de un nuevo orden político sino también en el repertorio que construyen variados actores colectivos para reclamar respecto a su reconocimiento y cumplimiento. Un segundo proceso se vincula con la reforma de la Constitución Nacional de 1994 para la cual se consideró las reivindicaciones de variados movimientos sociales y organizaciones locales, con especial énfasis en las organizaciones de derechos humanos. De esta forma, se incorporaron a la constitución “nuevos” derechos civiles, políticos y colectivos cuanto tratados internacionales sobre derechos humanos, así como también se amplía el espacio jurisdiccional para los reclamos. También se producen innovaciones en materia de acceso a justicia, especialmente en lo que refiere a la incorporación de sujetos competentes para promover el amparo de reclamos colectivos como es el caso de la figura del Defensor del Pueblo.

En el presente artículo no se pone el foco en el contenido normativo de los derechos que se enuncian y reclaman, sino que interesa analizar etnográficamente dicha categoría (Ferraudi Curto, 2013). Es decir, dar cuenta de qué manera es utilizada por el personal de la DP para pensar, traducir e intervenir en los conflictos por el hábitat que administran. En relación a esto, Ruiz Durán (2014) advierte sobre la ausencia de trabajos sociológicos que problematicen “la razón de ser” de las Defensorías del

Pueblo, esto es la producción situada de discursos y prácticas vinculados con la promoción y defensa de derechos humanos, entendiéndola como una categoría cuyo significado aparece en disputa entre una pluralidad de actores sociales.

Fue durante el trabajo de campo, que el Secretario del área de “Hábitat, Tierra y Vivienda” hizo referencia a que el discurso de derechos puede pensarse como “*un tamiz por el cual se pasa todos los temas que surgen, todos los conflictos*” (Fragmento de la entrevista antropológica realizada al funcionario). En ese sentido, la DP resulta una forma de producir y disputar derechos principalmente con el Estado, dotándolos de particulares contenidos que tensionan sistemas de representación extendidos, siendo por demás evidente cuando se trata de conflictos vinculados con el acceso al hábitat.

“[...] Esta forma de visualizar a estos conflictos digamos, que también le llamamos conflictos por el acceso al hábitat vamos a decir, no es compartida por los Municipios. Generalmente visualizan a esas personas como ocupas, usurpadores o en todo caso como víctimas de otros mafiosos... pero no como personas con derechos vulnerados cuya única alternativa para acceder a la tierra y a la vivienda es esta digamos, que es lo que nosotros tratamos de resaltar [...] los Municipios ni siquiera quieren hacerse cargo de esas realidades, inclusive el único enfoque es el enfoque represivo porque tenemos muchos casos en los que son los propios Municipios lo que inician los desalojos. Ese es el tema también y lo más complejo porque es el Estado el que tienen que garantizar el derecho a la vivienda y digamos es el mismo que lo vulnera, va en contra además de todos los estándares internacionales [...] Tratamos que el Estado entienda ciertas cuestiones que se le escapan porque tampoco forma parte de sus esquemas de valores, digo para alguien que quizás tenga un trabajo formal y tiene garantizado el cuidado de sus hijos, no entiende cómo para una persona puede ser importante no sé vivir cerca de otros vecinos o de otras familias o de la suegra, no entiende que quizá labura cuidándole los hijos al vecino, quizá el vecino se los cuida cuando se va. Digamos que hay un montón de cuestiones que a los funcionarios de clase media o clase media alta no lo tienen en el horizonte y les cuesta muchísimo entender, o por qué alguien puede seguir eligiendo vivir al lado de un arroyo porque... ¡no es irracional! esa cuestión [...], ¡no, tienen razón!, quizá sea preferible vivir al lado del arroyo pero con la fuente de producción garantizada y no en un lugar lejos no pueden cartonear por decirte algo ¿entendés? No es que son irracionales y no entienden, es que tienen razón y el que no entiende sos vos.” (Trabajadora del área “Hábitat, Tierra y Vivienda”)

El fragmento recuperado permite advertir el continuo trabajo que se despliega en pos de que el enfoque y lenguaje de derechos esté presente a la hora de abordar los conflictos que tramitan. A partir del mismo se moviliza un conjunto de sensibilidades

legales⁵, valores morales y conocimientos agenciados en el trabajo territorial y en las capacitaciones⁶ que regularmente realizan sobre diversas dimensiones del acceso al hábitat, con el objetivo de definir, desarrollar y socializar “otras formas” de abordar y pensar las conflictividades, al tiempo que se busca restituir el carácter vivencial y encarnado de las narrativas desplegadas por las personas que acuden al organismo. De este modo, se hace hincapié en que las personas despliegan variadas estrategias habitacionales en su intento por garantizar el acceso al suelo urbano, a la vivienda, a servicios esenciales y a formas de trabajo. Pero fundamentalmente destacan que sus prácticas no pueden comprenderse si no se inscriben en contextos históricos y cotidianos de vida; dichos contextos operan tanto en los procesos de configuración de demandas y acciones colectivas cuanto en las maneras de hacer y vivir la ciudad. Asimismo, es a través de la utilización de un enfoque y lenguaje de derechos humanos que se busca tanto neutralizar los diversos -y muchas veces antagónicos- posicionamientos políticos en lo que refiere a los conflictos por el hábitat cuanto objetivar las demandas en pos de generar acuerdos y acciones conjuntas entre las personas demandantes y los organismos estatales (Giurleo, 2017).

En relación a lo mencionado, los aportes de Gusfield (2014) permiten reforzar la idea de que ninguna situación, en nuestro caso conflicto, es rotulada como de “derechos humanos” por alguna cualidad inherente u objetiva a ellos, sino por el contrario lo que opera es un proceso de construcción social que permite intervenir en la definición de los problemas y en las formas de tramitarlos. También, podría sostenerse que la utilización de la categoría de derechos humanos permitiría convertir ciertos “problemas sociales” en “problemas públicos”, lo que habilita a que se generen controversias respecto a su interpretación y se movilice a diferentes dependencias para su resolución. Los planteos del autor visibilizan el papel controvertido del Estado ya que se construye como el “responsable político y causal” de la vulneración de derechos humanos, es decir, que al tiempo que los vulnera es el encargado de garantizar su cumplimiento.

Estos aspectos permiten ponderar el trabajo que se realiza desde la DP ya que son los encargados de interpretar e inscribir a los conflictos en un enfoque de derechos, identificándose al Estado como el principal responsable en su producción y resolución a partir de la (no) implementación de políticas públicas⁷. De este modo, la intervención de la DP resulta central para vivenciar que los derechos no están dados sino que deben demandarse, aprenderse y alcanzarse. Ante esta situación, surge la pregunta respecto a cuáles son los mecanismos que se establecen para

poder tramitar con y contra el Estado la resolución de los conflictos, garantizando de ese modo el acceso a variados derechos. Uno de los primeros aspectos que se debe tener en cuenta es que las recomendaciones que realizan resultan no vinculantes, es decir, no son de cumplimiento obligatorio. Entonces se presenta el desafío de cómo “obligar” al Estado a que implemente determinadas medidas evitando recaer en la judicialización de los conflictos. Como se expresa en el Artículo N°55 de la Constitución Provincial, lo que gana centralidad es la mediación y el diálogo para resolver los conflictos de manera menos costosa y más efectiva.

Así, se ponen en valor un conjunto de acciones que permiten legitimar el accionar de la DP y posicionarse de manera diferencial en el campo estatal de la administración de conflictos (Sinhoretto, 2010). Además del mencionado enfoque de derechos, se destaca la realización de dos acciones: la generación de “mesas de gestión” y el rol de mediador que asumen en la tramitación de los conflictos. En lo que respecta a la primera acción, las “mesas de gestión” resultan ámbitos de cooperación interinstitucional y espacios de diálogo entre las diversas áreas estatales intervinientes y las personas con derechos vulnerados. En dichas mesas, desde el personal de la DP se busca problematizar la idea de un sistema de Estado que se encuentra por fuera y por encima de sus capacidades y decisiones (Ferguson y Gupta, 2002), es decir, se intenta que los funcionarios no se deslinden de la gestión de soluciones sobre la base de apelar a ciertos discursos que ponen el foco tanto en la verticalidad del Estado cuanto en el lugar que ocupan en la estructura piramidal de la burocracia estatal.

“[...] creo que el aporte que nosotros podemos hacer tiene que ver un poco con esto de... hacer esta coordinación entre organismos que quizás por distintas razones no tienen un diálogo tan fluido o tienen algún conflicto y bueno... nosotros los obligamos a sentarse juntos, y también a no derivarse responsabilidades mutuamente.” (Trabajadora del área “Hábitat, Tierra y Vivienda”)

En esos encuentros, no sólo se discuten las obligaciones y responsabilidades de cada participante sino que también resultan una oportunidad para dar cuenta de que “el conflicto se configura sobre la marcha del conflicto” (Godoy, 2014). La tramitación de los mismos exige que se transparenten y reconfiguren los posicionamientos y acciones de los diversos actores sociales implicados -directa o indirectamente-; al tiempo que se advierte sobre la necesidad de complejizar su entendimiento. Desde la DP se aprovechan esas instancias de diálogo y trabajo para problematizar

la mirada que se tiene respecto al hábitat ya que ello permite señalar el carácter “inacabado” de los conflictos y la necesidad de vincular áreas y actores diversos para su tramitación.

“tomamos una definición amplia de hábitat porque no sólo es acceso a la tierra y a la vivienda, sino también el acceso a los servicios públicos, a infraestructura, la educación. Desde ese punto de vista... supongamos que cuando nosotros logramos relocalizar a familias que fueron desalojadas en otro predio después también abordamos, por ejemplo, si en ese nuevo predio pueden acceder a vacantes los niños... si hay escuelas cercas, si se abren las calles, el acceso a la electricidad y el agua. No es que bueno, una vez que lo conseguimos un lote listo... por eso el acceso al hábitat lo tomamos desde un punto de vista también integral [...] analizamos si la gente tiene también otros conflictos como por ejemplo si no puede acceder a programas sociales, incluso a veces asesoramos si surge una cuestión de violencia. Digo, tratamos incluso de articular con otras áreas específicas de la defensoría.” (Trabajadora del área “Hábitat, Tierra y Vivienda”)

Pero además, de los mencionados fragmentos se desprende la necesidad de hacer circular al conflicto⁸ no sólo al interior de las diversas áreas de actuación de la DP sino también por otras oficinas y organismos del Estado. Esto habilita a pensarlo ya no como un asunto delimitado, que se sitúa en un espacio-tiempo específico y que involucra a ciertos actores sociales sino que se le restituye su carácter vívido y disputado dando cuenta de las múltiples relaciones sociales y temporalidades que lo componen. De este modo, al hacerlo circular se habilita su continua construcción-deconstrucción en la búsqueda de que sea pensado desde un enfoque de derechos humanos, que se identifiquen múltiples causas y factores -estructurales y situacionales- que operan en su surgimiento y resolución, que se convoquen a heterogéneos actores sociales para su tramitación, que se contemple una temporalidad que desborde el corto plazo, y que se lo inscriba en procesos históricos y políticos globales.

Ahora bien, para la concreción de las “mesas de gestión” se visualizan como necesarios el cumplimiento de los principios de autonomía funcional y administrativa del gobierno y la imparcialidad política que persigue el organismo. Que esta acción se presente como no política en un sentido restringido permitiría que heterogéneos actores “se sienten en una misma mesa a dialogar”; “[...] al ser un organismo entre comillas neutral, que no pertenece a ningún de los tres poderes... porque no es lo mismo que convoque alguien que pertenece a alguno de esos poderes que convoque

un organismo independiente digamos, autónomo... ¿no?" (Trabajadora del área "Hábitat, Tierra y Vivienda"). Sumado a ello, de su realización también se desprende la tensión entre la voluntariedad y obligatoriedad de participar, lo que permite pensar la articulación entre "moral" y "política". Desde la DP se busca que los actores estatales implicados en el conflicto participen voluntariamente ya que ello supondría una cierta predisposición para construir acuerdos y alcanzar soluciones, al tiempo que permite legitimar las demandas de las personas y las actuaciones del propio organismo que los convoca. Funcionarios y trabajadores han señalado que el área de "Hábitat, Tierra y Vivienda" detenta cierto prestigio en lo que respecta a la tramitación favorable de conflictos por el hábitat principalmente en la ciudad de La Plata y el Gran Buenos Aires, lo que ocasiona que sus recomendaciones sean atendidas ya que el que convoca "no sería cualquier organismo". Sumado a ello, se busca hacer hincapié en que ciertos comportamientos concebidos como "correctos" y "deseables" también pueden pensarse como "convenientes" en términos políticos (Balbi, 2007), lo cual resultaría un aliciente adicional para participar. No obstante, de no existir esa voluntad y predisposición poseen la potestad de "obligar" a funcionarios a comparecer para dar explicaciones, participar de reuniones y contestar a todos los informes que se requieran ya que deben de controlar las acciones y omisiones de la administración pública.

Ahora bien, la otra actividad que se concibe como central para legitimar el rol de la DP en el campo de lo estatal es la mediación que se realiza entre las personas y el Estado. En este punto resulta preciso señalar que dentro de lo que se denominan los "Métodos Alternativos de Resolución de Conflictos", la mediación ocupa un lugar destacado. La misma está orientada por una serie de principios vinculados a la "voluntariedad" de participación, el predominio de la oralidad y la informalidad, la presencia de un tercero neutral -el/la mediador/a- quien es el encargado de fomentar la comunicación de las partes en disputa en pos de que puedan arribar a una solución que sea benéfica para las mismas y que se inscriba en una temporalidad inferior a la de los procesos judiciales (Matta y Godoy, 2016).

Cuando desde la DP se habla de mediación se deja en claro que no asumen el rol de un tercero neutral, sino por el contrario representan al "pueblo", a aquellas personas con derechos vulnerados. Se parte de reconocer que los conflictos ponen al descubierto desiguales grados de responsabilidad y poder entre los actores implicados, por este motivo ellos deben asistir a la parte "más débil". Asimismo, y en la búsqueda de que esa mediación se pueda realizar y que además resulte "exitosa",

se intenta que sea beneficiosa para ambas partes. En lo que respecta a las personas se les facilita la vinculación y el diálogo con distintos organismos del Estado así como el acceso a información que muchas veces les resulta vedada. Entienden que el Estado negocia de manera diferencial con aquellas personas representantes de colectivos (Lazar, 2013), por este motivo el mayor desafío que enfrentan es lograr que las personas se organicen, en caso de que ello no existiese, y designen a representantes que acudirán a las diversas instancias trabajo que se establezcan. De este modo, se promueve la organización y la participación popular para la resolución de los conflictos, procurando poner en valor las experiencias de las organizaciones sociales como protagonistas activas en la producción del hábitat.

Y, en lo que respecta al Estado, lo mencionado resulta primordial a la hora de “simplificar el conflicto”, en tanto le permite trabajar con aquellos legítimos interlocutores. Además, en el proceso de mediación se fomenta la producción social de acuerdos (Moreno, 2015) que eviten la escala de los conflictos y la realización de acciones beligerantes en el espacio público. Igualmente desde la DP se señala que en la búsqueda de generar vinculaciones con el Estado así como de anunciar públicamente la existencia de un conflicto, la realización de movilizaciones y la puesta de los cuerpos en la calle resultan estrategias válidas. Sumado a ello, intentan dar cuenta de la productividad (Melé, 2016) que tienen los conflictos en pos de que el Estado intervenga y se avance en la generación de soluciones.

En este sentido, y valiéndonos de los planteos de Melé (2016), la DP podría ser pensada como una forma de espacio político, de arena pública de deliberación, que habilita ciertas condiciones de posibilidad para que las demandas de las personas efectivamente sean escuchadas así como también se puedan promover articulaciones interinstitucionales que generen particulares decisiones políticas. Y en lo que respecta a la productividad jurídica, en caso de no avanzar en la producción de acuerdos y soluciones por medio de las mesas de gestión, los procesos de mediación y demás acciones, se tiene la potestad de coordinar con la Secretaría Legal y Técnica a efectos de inscribir los conflictos en la esfera del derecho. La judicialización de los mismos supone su redefinición en lo que respecta a los actores intervinientes, los repertorios -morales, discursivos y de acción- desplegados y la temporalidad implicada en su tramitación. Como menciona Giurleo (2017), muchas veces la judicialización de una demanda social supone una solución coyuntural y la focalización del problema, pero fundamentalmente fortalece el rol del Estado ya que se le exige determinadas acciones para la gestión y resolución de los conflictos.

La Defensoría del Pueblo como el “último foro”

En el presente apartado nos preguntamos respecto a qué tipo de foro es la DP ya que ello repercute en las formas de tramitar los conflictos por el (no) acceso al hábitat así como también en su intento por legitimarse y diferenciarse de otros actores estatales. Al respecto Nader y Tood (1978) dieron cuenta que en todas las sociedades se disponen de diversos foros y sistemas para tramitar disputas, y esto se encuentra íntimamente vinculado a que “[...] las personas que están suficientemente motivadas por lo que creen que es una injusticia harán lo posible para encontrar la manera de corregir el error. Nos hemos concentrado en comprender cómo las personas responden a situaciones que consideran injustas. Lo que se hace con respecto a una injusticia o una injusticia sentida, ya sea por vandalismo, estafa, o buscando compensación o castigo, está directamente relacionada con qué foros están disponibles y cómo funcionan. El acceso se convierte en un concepto clave.” (1978:16; Traducción de Banchio Luciano)

De este modo, la DP puede ser pensada como el “último foro” que las personas encuentran, luego de “circular fallidamente” por diversas dependencias del Estado, para tramitar sus conflictos. Esto se vislumbra como central a la hora de redefinir los procesos burocráticos y las relaciones sociales que se tejen con las personas, existiendo una serie de expectativas y deberes que modelan las formas de tramitar los conflictos en pos de construir posibles soluciones.

“[...] vos tenés esta particularidad de que todo el tiempo estás al lado del conflicto digamos y sos muchas veces la última cara [...] porque justamente por eso es la que mayor demanda recibe porque es la última esperanza que nos queda, digamos que es la última ficha y con toda la carga que eso implica. [...] muchas veces explicados que la gente viene completamente de ser manoseada, ultra vulnerada, y entonces cuesta construir confianza; o sea, ya les cuesta muchas veces tenemos confianza a nosotros, y más que nosotros tenemos que transmitir propuestas de los organismos y demás. A veces surge esto de al final ustedes de qué lado estaban, o al final ustedes no nos defienden [...] por supuesto cuando además hay muchas necesidades también es complejo esperar o entender...” (Trabajadora del área “Hábitat, Tierra y Vivienda”).

El fragmento ilumina sobre dos aspectos interrelacionados. En primer lugar, permite ponderar la categoría de recorrido. La misma refiere a los vínculos, muchas veces trancos, que las personas construyen con diferentes organismos y oficinas del Estado (Schijman y Laé, 2011). En esos recorridos son las propias personas las que logran que los conflictos circulen por el campo de lo estatal (Muzzopappa y Villalta, 2011)

compuesto por heterogéneos actores, rutinas y trámites que impactan de manera desigual en la gestión de los mismos y, en definitiva, en el acceso (o no) a derechos. Si bien la investigación no procuró reconstruir esos recorridos, atendiendo a las vivencias y trayectorias de vida de las personas, interesa pensar la manera en que son ponderados por parte de los funcionarios y trabajadores para validar el accionar diferencial de la DP.

En este sentido, durante el trabajo de campo ganó centralidad el problema del reconocimiento de las personas asociado al Estado, siendo Cardoso de Oliveira (2004) un autor clave para la comprensión de esta categoría teórica. Los trabajos de este autor, en sintonía con lo esbozado por Sigaud (1996), advierten que muchas veces la resolución de las disputas no se agota en la satisfacción de determinados intereses ni derechos, sino que se requiere valorizar y reconocer la identidad del otro. En nuestro caso de estudio, la DP asume la tarea de reconocer a las personas que protagonizan los conflictos, cuyas identidades muchas veces se encuentran deterioradas⁹, sumado a que se busca legitimar sus demandas y avanzar en la generación de mecanismos y acciones que permitan subsanar los actos de desconsideración vivenciados. De este modo, en el acceso a este tipo de organismo se pone en juego algo más que la satisfacción de ciertas demandas y/o disputas; lo que está en juego es la posibilidad de que las personas sean visibilizadas, consideradas y respetadas, así como también la posibilidad de contar con un “nuevo aliado público” en el intento de obligar al Estado a que genere acciones “reparadoras” en lo que refiere a sus demandas y/o conflictos.

En segundo lugar, lo mencionado se vincula con otro aspecto a problematizar, esto es la necesidad de repensar la burocracia estatal para garantizar el acceso a derechos y justicia. Siguiendo a Perelmiter (2018) la burocracia estatal surge de técnicas de gobierno que generalmente inscriben lo particular en algún régimen de generalidad, al tiempo que le otorgan al Estado la apariencia de exterioridad, distancia, impersonalidad e indiferencia. Por este motivo la autora se centra, a partir de recuperar el caso del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación durante los años que siguieron a la crisis del 2001, en la noción de “burocracia plebeya” ya que permitiría cuestionar cierta forma “consagrada” del trabajo estatal que recrea la distancia entre el Estado y la sociedad. Así, “la burocracia plebeya subvierte jerarquías y recrea la promesa de proximidad, pero al mismo tiempo produce un ‘efecto de distancia’, como cualquier otra burocracia.” (Perelmiter, 2018:20).

En lo que refiere a la DP, y específicamente al área de “Hábitat, Tierra y Vivienda”, se pondera positivamente que con la gestión de Lorenzino se incentivó la creación de delegaciones al interior de la provincia como un intento de descentralizar la atención permitiendo, además, una mayor territorialización del trabajo y una comprensión vernácula de los conflictos y demandas tramitadas. Pero fundamentalmente existe la búsqueda por disminuir los “obstáculos” de la burocracia estatal, representación extendida del sentido común, sobre la base de construir al organismo como una experiencia de proximidad que habilita otro tipo de relaciones sociales.

Se destaca el intento de generar una escucha activa de los conflictos y un trato directo y afectivo con las personas; de simplificar e informalizar los procesos y trámites requeridos; de romper con la pretensión de neutralidad y la ponderación diferencial de un “saber técnico y de escritorio”; de lograr vinculaciones con diversos funcionarios y organismos estatales en pos de tensionar el poder -muchas veces discrecional- que manejan y de ese modo avanzar en la búsqueda de acuerdos y decisiones políticas; y de introducir un enfoque de derechos que habilite otro marco de interpretación de los conflictos. Algunos de estos aspectos fueron mencionados en el trabajo de campo:

“[...] es importante tener este enfoque de derechos para no reproducir los discursos de otras áreas del Estado porque también eso sería terrible. Si una persona ya viene... justamente sus planteos vienen deslegitimados por otras áreas y nosotros acá no hacemos más que reproducir lo mismo que ya le dijeron... bueno ante todo escuchar, estar abierto a lo que la persona tiene para decir y tratar de darle otro enfoque, otra vuelta. Me parece que esa es otra cuestión distintiva, no por nada es Defensor del Pueblo [...] sobre la cuestión burocrática yo creo que este es uno de los pocos organismos que por ejemplo la tramitación de los casos funciona independientemente de que el ciudadano esté instando al avance. Nosotros... si la persona no viene casi que la vamos a buscar... así te lo diría. Y tratamos de ser informales en términos de los requisitos de los trámites... digamos que cualquier escollo que se genera tratamos de resolverlo, es decir, tratamos de que la gente pueda llegar a la Defensoría [...] Otras cuestiones que parecen mínimas pero que de toda la trayectoria con la que viene la gente por las instituciones, me parece que sería tremendo que si vienen acá, que es la última esperanza, la última luz en el camino (con tono irónico), digamos que actuáramos igual que los otros organismos. Me parece que es muy importante en todas esas cuestiones que son mínimas, seamos distintos [...] justamente para no revictimizar a la persona que ya viene con... a veces con situaciones de violencia institucional”. (Trabajadora del área “Hábitat, Tierra y Vivienda”)

La DP si bien resulta un organismo “relativamente nuevo”, dispone de un conocimiento respecto a cómo funciona la burocracia estatal derivado de las trayectorias laborales y las múltiples experiencias cotidianas vivenciadas por sus funcionarios y trabajadores, lo que posibilita realizar una crítica al modelo de Estado imperante. De este modo, se concibe como primordial generar cambios en las formas de atención en pos de diferenciarse de otros organismos estatales. Se reconoce que muchas veces las personas experimentan violencia institucional, por este motivo resulta más que relevante el rol de mediadores que asumen con el Estado. Procuran que las relaciones sociales sean “próximas” y de ese modo disminuir a su máxima expresión las fronteras entre la técnica, la política y el afecto (Perelmiter, 2018). Es por ello que se realiza un constante y cuidadoso trabajo simbólico en pos de cambiar la imagen fría, distante y descortés que suele tenerse del aparato burocrático.

Mientras que los funcionarios y trabajadores buscan “informalizar la burocracia” en la búsqueda por garantizar el acceso a derechos, no dejan de experimentar el efecto de distancia que toda burocracia supone cuando procuran avanzar en la construcción de soluciones para los conflictos. Igualmente, las mayores limitaciones que identifican no se vinculan con el aparato burocrático del Estado sino con el rol que detenta la DP y las -limitadas- herramientas que disponen para tramitar las conflictividades.

“[...] hemos logrado avanzar en muchos conflictos, después no se resuelven como uno quisiera, ya te digo sobre todo por temas de recursos, algunas veces por temas ideológicos o de enfoques, pero mayormente por temas de recursos [...] pero además no sos vos el que toma las decisiones. Entonces eso es una cuestión que genera muchas veces angustia; el recibir el conflicto y estar inmerso en forma tan directa y por otro lado no ser el que tiene las herramientas en forma directa, porque digo nosotros les recomendamos, citamos y sugerimos, en algunos casos judicializamos y ahí sí tenemos herramientas un poco más importantes, pero digamos que no somos quienes ejecutamos las políticas. Y lo que a veces no se entiende es que la gente acá viene a pedir respuestas, no viene a pedir mediación...y cuando vos no tenés esa respuesta en forma directa y está mediada toda la gestión de ese conflicto eso lo hace complejo [...] Y por otro lado creo que la Constitución no te da las herramientas a la altura de lo que se espera; porque incluso el nombre tiene una carga simbólica muy fuerte: Defensoría del Pueblo”. (Trabajadora del área “Hábitat, Tierra y Vivienda”)

Por este motivo existe un intento continuo por repensar la eficacia de sus intervenciones, la misma no descansa únicamente en la generación de soluciones

a los conflictos sino que además se vincula, por un lado, con el tipo de relaciones sociales que se construyen, siendo primordial que las personas vivencien que sus reclamos y demandas efectivamente están siendo atendidos. Y, por otro lado, con lograr informalizar la burocracia en la búsqueda por conseguir el acceso a derechos y justicia. Estos aspectos, junto a su capacidad para visibilizar la positividad y productividad de los conflictos (Marques et.al, 2007), generándose las condiciones para identificar errores u omisiones, proponer cambios en materia de políticas públicas y avanzar en el reconocimiento de las personas con derechos vulnerados son lo que permiten legitimarse en el campo estatal de la administración de conflictos. Así, el que efectivamente sean escuchados y considerados sus planteos descansa -en parte- en el prestigio que detenta la DP no sólo por la función que cumple -por su "deber ser"- sino también por el continuo trabajo que realizan en pos de producir credibilidad, desinterés y confianza ante diversos actores sociales.

Palabras finales

El presente artículo buscó indagar sobre la tramitación de conflictos por el (no) acceso al hábitat recuperando las actuaciones de la DP. Los motivos que guiaron la selección de este organismo para pensar la producción y administración de conflictos pueden vincularse con los planteos del historiador Thompson (1984), quién abordó los motines de subsistencia en Inglaterra en el siglo XVIII. El autor no se centró en indagar ¿por qué la gente protestaba? sino que le interesó pensar ¿qué hacía la gente cuándo tenía hambre? Ese corrimiento en la pregunta es el que nos permite reconocer que ante la emergencia de un conflicto las personas encuentran diferentes canales institucionales para tramitarlo, siendo la DP una opción entre muchas otras.

El centrar la investigación en su accionar se vincula a que resulta un organismo estatal -no gubernamental- relativamente nuevo en Argentina, por lo que aún no existen números trabajos que exploren su funcionamiento y particularidades en lo que concierne a la administración de conflictos, garantizando el acceso a derechos y justicia. Pero además, se buscó indagar no en cualquier tipo de conflictos sino en aquellos vinculados con el (no) acceso al hábitat ya que, por un lado, resulta una continuidad de las investigaciones realizadas en el marco del grado y doctorado. Y, por el otro, es posible identificar en todo el territorio nacional diversos conflictos por el (no) acceso al hábitat (ocupaciones de tierra y viviendas, desalojos,

contaminación ambiental, incremento de asentamientos informales, etc.) en los que se concentra un vasto conjunto de vulneraciones de derechos sociales.

Los altos niveles de conflictividad y las bajas capacidades sociales para su gestión, identificados en los más variados ámbitos y procesos de la realidad contemporánea, llevan a que muchas instituciones y actores sociales reclamen diferentes asistencias y la intervención de organismos en pos de evitar situaciones de violencia y vulneración de derechos. En este contexto, la DP -a nivel nacional, provincial y municipal- adquiere un lugar relevante para evitar la escala de los conflictos y avanzar en la generación de soluciones; así como también tiene el potencial de producir efectos en la formulación, reformulación e implementación de políticas públicas. Estos aspectos permiten concebir a este organismo como un dispositivo de resolución de conflictos pero además como una herramienta política de legitimación tanto de los actores demandantes cuanto de sus demandas.

Atendiendo a lo mencionado, el trabajo de campo realizado posibilitó profundizar en la comprensión de las formas que modelan la administración de diversas conflictividades, haciendo hincapié en las singularidades que tiene el organismo. En primer lugar, se señaló la continua preocupación por parte de funcionarios y trabajadores del área "Hábitat, Tierra y Vivienda" por diferenciarse y legitimarse en el campo de lo estatal. Situación que motiva el despliegue de un conjunto de acciones y posicionamientos como son la adopción de un enfoque y lenguaje de derechos humanos que guía la manera en que se interpreta e interviene sobre los conflictos; la generación de mesas de gestión con diferentes dependencias estatales, instituciones y actores varios; la mediación entre las personas y el Estado en pos de construir canales de diálogo; el despliegue de otras representaciones, sensibilidades legales y valoraciones morales para pensar a los conflictos y, particularmente, a las demandas y acciones de las personas en su intento por acceder a un hábitat digno. De este modo, a través del accionar de la DP resulta posible adentrarse en las maneras en que el conflicto es socialmente producido y disputado, al tiempo que ilumina cómo este organismo se piensa, y es pensado, en tanto una alternativa en lo que respecta al campo de la administración institucional de los conflictos públicos.

Sumado a ello, se problematizó la representación de la DP como el "último foro" (Nader y Tood, 1978) ya que ello moviliza un conjunto de sentidos y prácticas en su intento por no reproducir dificultades estructurales de otros organismos estatales que imposibilitan que las personas puedan acceder a derechos y justicia. Por este

motivo es que se intenta generar otro tipo de relaciones sociales, informalizar la burocracia, trabajar en territorio y ponderar las identidades -muchas veces deterioradas- y trayectorias de vida de las personas, otorgándoles un lugar de relevancia en la construcción de acuerdos y soluciones. Finalmente, se vislumbró que el accionar de este organismo permite pensar a los conflictos públicos en su positividad (Marques et al., 2007; Gargantini y Martiarena, 2016; Godoy, 2014), ya que tienen la capacidad de producir efectos a nivel político, jurídico y territorial (Melé, 2016).

Aún resta generar trabajos etnográficos que permitan una mejor comprensión de, por un lado, aquellos aspectos instrumentales y del orden de las creencias que justificarían el para qué sirve este tipo de organismo en la gestión de conflictos. Y, por el otro, avanzar en la comprensión de las dimensiones socioculturales de los mismos, entendiéndolos como una relación social situada, contextualmente moldeada y procesualmente producida, que habilita la generación y utilización de diversos métodos e instancias de gestión.

Notas

- 1| La tesis doctoral recuperó la experiencia de lucha y de trabajo de una agrupación social abocada a la generación de proyectos habitacionales en una ciudad media de la provincia de Buenos Aires (Argentina).
- 2| A partir de este momento se utilizará la sigla DP en el artículo para referirse de manera abreviada a la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires.
- 3| Estos principios se encuentran esbozados en las diferentes leyes que permitieron crear la figura del Defensor del Pueblo a nivel nacional, provincial y municipal. En lo que respecta a la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires, en la Ley 13.834 Artículo N° 12 y N°13 se hace alusión a los principios de actuación (https://leyes-ar.com/defensor_del_pueblo_buenos_aires.htm).
- 4| Al momento de realizarse el trabajo de campo, el área estaba compuesta por su Secretario -y un personal administrativo propio- y seis trabajadores. Un aspecto que no se aborda en el presente artículo pero que requiere ser problematizado en futuros trabajos es la distinción que se realiza entre “trabajadores de planta”, “funcionarios de carrera” y “funcionarios políticos”. Estas distinciones en principio habilitan a pensar cómo la DP acumula un saber político sobre la base de designar, en determinadas áreas y funciones, actores que provienen del universo de la política y la militancia. A modo de ejemplo, el Secretario del área de “Hábitat, Tierra y Vivienda” tiene una trayectoria de militancia en el Movimiento Evita, agrupación política que hizo del acceso al suelo urbano y a la vivienda una de sus banderas de lucha. Por este motivo, y en el marco de procesos

políticos más amplios, su designación en dicha área se vincula a su trayectoria de vida.

- 5] Este concepto fue propuesto por Geertz (1994) para dar cuenta de que existen formas específicas y culturalmente situadas de entender las relaciones entre hecho y ley. De este modo, el derecho resulta una forma de conocimiento local en tanto ofrece una representación de los hechos vinculada con marcos más amplios de significación.
- 6] Entre los meses de agosto y noviembre del 2017 se realizó un “seminario de hábitat y derechos sociales”, para el personal de la Secretaría y de la Defensoría en general. Esta propuesta formativa se organizó en módulos dictados por destacados especialistas y referentes en la temática, provenientes tanto de la función estatal como de las organizaciones sociales y el ámbito académico. También se hizo mención de la capacitación a cargo de la Corte Suprema de Justicia respecto de los avances en la legislación sobre el hábitat y los derechos sociales y de las actividades realizadas por el Consejo Social de la Universidad Nacional de La Plata, garantizándose siempre la presencia del secretario del área en la búsqueda por socializar experiencias y hacerse de recursos para la gestión de los conflictos.
- 7] En el discurso de DP se le otorga un lugar destacado a la Ley de Acceso Justo al Hábitat N°14.449 en tanto ofrece otro sistema de representación para pensar y abordar los conflictos por el hábitat, explicitando un conjunto de herramientas y programas que permitirían que los bonaerenses accedan al derecho a la ciudad.
- 8] Si bien se concibe como relevante “hacer circular al conflicto” al interior del Estado en la búsqueda de que sea tramitado, se intenta evitar una circulación “sin fin” ya que eso hace visible la peor cara de la burocracia. Al respecto Figurelli (2012) señala que la circulación burocrática de un conflicto esconde el riesgo de que se socialice, es decir, que al tiempo que es de todos no es de nadie; la circulación puede operar entonces en la eliminación de responsabilidades y en la creación de anónimos.
- 9] La mayor parte de los conflictos colectivos por el (no) acceso al hábitat que se tramitan en la DP involucran a sectores populares. Esta situación permite reproducir al interior del Estado representaciones hegemónicas que vinculan a los sectores populares con “formas pobres de hacer ciudad” (Rodríguez, 2005), con procesos de informalidad urbana.

Bibliografía

- Balbi, F.A. (2007) De leales, desleales y traidores. Valor moral y concepción de política en el peronismo. Buenos Aires. Antropofagia.
- Bash, F. (2015) Estudio comparado sobre Defensorías del Pueblo y entidades garantes del derecho a la información en América Latina y Europa. Madrid. Programa EUROsociAL.
- Bourdieu, P. (1997) Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción. Barcelona. Anagrama.

- Cardoso de Oliveira, L.R. (2004) Honor, dignidad y reciprocidad. Cuadernos de antropología social, N°20: 25-39.
- Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) (2017) Derecho a la tierra y a la vivienda, aportes al consenso nacional para un hábitat digno. Diez propuestas de políticas públicas. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. CELS.
- Constitución de la Provincia de Buenos Aires (1994) La Plata, Argentina. Disponible en: <https://www.htc.gba.gov.ar/images/legislacion/ConstitucionBsAs.pdf>
- Comaroff, J. L. y Roberts, S. (1981) Rules and Processes. Chicago. University of Chicago Press.
- Cravino, M. C. (2017) (coord.) Detrás de los conflictos: estudios sobre desigualdad urbana en la Región Metropolitana de Los Polvorines, Buenos Aires. Universidad Nacional de General Sarmiento.
- De la Mata, G. (2014) Contestación social y acción legal. La (otra) disputa por los derechos. Sudamérica, N° 3: 101-118.
- Davis, S. H. (1973) Antropologia do Direito: estudo comparativo de categorias de dívida e contrato. Rio de Janeiro. Zahar Editores.
- Ferguson, J. y Gupta, A. (2002) Spatializing states: toward an ethnography of neoliberal governmentality. *American Ethnologist*, 29 (4): 981-1002.
- Ferraudi Curto, M. C. (2013) El derecho como categoría etnográfica en la urbanización de una villa en Buenos Aires. *Antropolítica*, N° 34: 159-182.
- Figurelli, M. F. (2012) Registros del conflicto. Miradas sobre ocupaciones de tierra en el nordeste de Brasil. Buenos Aires. Antropofagia.
- Gargantini, D. M y Martiarena, M. (2016) (comp.) Tierra de conflictos: conflictos urbanos y violaciones al derecho a la ciudad en Córdoba capital. Córdoba. EDUCC - Editorial de la Universidad Católica de Córdoba.
- Geertz, C. (1994) Conocimiento local. Ensayos sobre la interpretación de las culturas. Barcelona. Paidós.
- Girado, A. (2018) Producir y gestionar la problemática habitacional de una ciudad media bonaerense. Un estudio antropológico de la agrupación "Mujeres Sin Techo". Tesis de Doctorado. Universidad de Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.
- Giurleo, P. (2017) La política, la Justicia y los derechos sociales. Un análisis sobre la judicialización de las demandas sociales en las villas de la Ciudad de Buenos Aires. En: M. C. Cravino (coord.), Detrás de los conflictos. Estudios sobre desigualdad urbana en la región metropolitana de Buenos Aires (pp.115-1499). Buenos Aires. Ediciones UNGS.

- Gluckman, M. (1958) *Analysis of a Social Situation in Modern Zululand*. Manchester. Manchester University Press. Rhodes-Livingstone Institute.
- Godoy, M. I. (2014) *Los regalos de Margarita: conflictos, trama política y justicia en el juarismo santiagueño*. Santiago del Estero, Argentina. EDUNSE
- Guber, R. (2001) *La etnografía. Método, campo y reflexividad*. Buenos Aires. Grupo Editorial Norma.
- Gulliver, P. H. (1979) *Disputes and Negotiations: A Cross-Cultural Perspective*. New York, EEUU. Academic Press.
- Gusfield, J. R. (2014) *La cultura de los problemas públicos. El mito del conductor alcoholizado versus la sociedad inocente*. Buenos Aires. Editorial Siglo XXI.
- Lazar, S. (2013) *El Alto Ciudad, Rebelde*. La Paz. Plural Editores Selección.
- Lefebvre, H. (1969) *El derecho a la ciudad*. Barcelona, España. Ediciones Península.
- Ley de Acceso Justo Al Hábitat N° 14449 (2013) La Plata, Argentina. Disponible en: <https://normas.gba.gob.ar/ar-b/ley/2013/14449/11302>
- Marques, A.; Comerford, J.; Chaves, C. (2007) *Traições, intrigas, fofocas, vinganças: notas para uma abordagem etnográfica do conflito*. En: A. C. Marques (org.), *Conflitos, política e relações pessoais* (pp.27-57). Fortaleza. Pontes Editoras.
- Matta, J. P. y Godoy, M. I. (2016) *El movimiento de Mediación en Argentina: procesos, tensiones y afirmaciones*. *Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas*, Vol. 10, (1): 1-23.
- Muzzopappa, E. y Villalta, C. (2011) *Los documentos como campo. Reflexiones teórico-metodológicas sobre un enfoque etnográfico de archivos y documentos estatales*. *Revista Colombiana de Antropología*, Vol. 1, (47): 13-42.
- Melé, P. (2016) *¿Qué producen los conflictos urbanos?* En: F. Carrión, J. Erazo (coord.), *El derecho a la ciudad en América Latina* (pp.127-158). México. UNAM.
- Moreno, L. (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*. *Iluminuras*, (8), 172-195.
- Nader, L. y Todd, H. F. (1978) *Introduction: The disputing process*. En: L. Nader, y H. F. Todd, *The Disputing process: law in ten societies* (pp. 1-40) New York. Columbia University Press. (Traducción Banchio Luciano).
- Perelmiter, L. (2018) *Burocracia plebeya: la trastienda de la asistencia social en el Estado argentino*. Buenos Aires. UNSAM.
- Simmel, G. (2010) *El conflicto sociología del antagonismo*. Madrid. Ediciones Sequitur.
- Sinhoretto, J. (2010) *Campo estatal de administração de conflitos: múltiplas intensidades da justiça*. *Anuário Antropológico*, 109-123

- Spadoni, E. (2013) El rol de la defensoría del pueblo en los conflictos ambientales: el caso de la cuenca matanza riachuelo. *Ambiente & Sociedad*, Vol. XVI, (2): 47-61.
- Thomasz, A. G. (2013) Derecho a la vivienda y derecho a la belleza en la ciudad de Buenos Aires. En: M., Carman, N. Vieira da Cunha, y R. Segura, (coords.), *Segregación y diferencia en la ciudad. Construyendo el derecho a la ciudad* (pp.61-81). Buenos Aires. CLACSO.
- Thompson, E. P. (1984) *Tradición, revuelta y conciencia de clases*. Madrid. Crítica.
- Turner, V. W. (1996) *Schism and continuity in an African society*. Manchester. Manchester University Press.
- Turner, V. W. (1988) *El proceso ritual. Estructura y antiestructura*. Madrid. Taurus Alfaguara.
- Turner, V. W. (1975) *Dramas, Fields, and Metaphors: Symbolic Action in Human Society*. Cornell University Press.
- Rodríguez, M. C. (2005) *Como la estrategia del caracol... Ocupaciones de edificios y políticas locales del hábitat en la ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires. El Cielo por Asalto.
- Ruiz Durán, M. A. (2014) *Burocracias y producción de derechos humanos: la Defensoría del Pueblo en Venezuela*. Ponencia presentada en las VIII Jornadas de Sociología, Universidad Nacional de la Plata. Argentina.
- Schijman, E. y Laé, J. F. (2011) Las rondas de las mujeres por las ventanillas del Estado. *Etnografía de un trabajo invisible*. *Trabajo y Sociedad*, Vol. XV, (16): 67-83.
- Sigaud, L. (1996). *Derecho y coerción moral en el mundo de los ingenios*. *Estudios Históricos*, Vol. 9, (18): 1-19. (Traducción María Victoria Pita y María José Sarabayrouse).