



UBICADO A LA VERA DEL RIACHUELO, EL ENCANTO DESAFÍA LOS ESTEREOTIPOS ACERCA DE LA ACTIVIDAD POLÍTICA EN LOS BARRIOS POPULARES. LA PRESENCIA DEL ESTADO, PRECARIA E INESTABLE, SE COPRODUCE EN LOS DIVERSOS CIRCUITOS QUE VINCULAN EXTERIOR E INTERIOR, EN UN COMPLEJO ENTRAMADO DE RECURSOS, DEMANDAS VECINALES Y COMPETENCIA ENTRE MEDIADORES LOCALES.

LAS VILLAS COMO ESPACIOS POLÍTICO-ESTATALES



por **GABRIEL VOMMARO**. Investigador adjunto del CONICET, Profesor Titular en el IDAES-Universidad Nacional de San Martín y miembro del cuerpo docente del Programa de Posgrado en Ciencias Sociales UNGS-IDES. Es doctor en Sociología por la École des Hautes Études en Sciences Sociales. Su último libro es *La larga marcha de Cambiemos* (Buenos Aires, Siglo XXI Editores).

1.

Presentación

Contra la imagen habitual de las villas como desiertos organizativos alejados de la presencia del Estado, o bien como mercados políticos monopólicos, dominados por un único *referente*, este artículo se propone definir a las villas, primero como espacios políticos complejos, campos de disputa entre diferentes dirigentes y organizaciones locales que proliferaron en las últimas décadas en la ciudad de Buenos Aires; segundo, como *locus* de producción de una forma específica de estatalidad: la que se crea en la interfase entre las oficinas públicas y los mediadores locales. A partir del análisis de la vida política en una villa ubicada en el barrio de Villa Soldati, mostraremos, en primer lugar, cómo esta trama política local puede ser analizada en relación a la historicidad de las intervenciones del Estado –en sus diferentes niveles– en estos territorios: políticas de vivienda y urbanización, políticas sociales de distribución de bienes, programas sociales de transferencia condicionada de dinero, etc. En este sentido, el espacio político barrial es también una retícula por la que el Estado se comunica con sus habitantes. En segundo lugar, veremos cómo las diferentes organizaciones y actores locales, lejos de estar aislados, se encuentran enlazados a diferentes circuitos políticos y económicos que existen por fuera del barrio, de los que obtienen bienes materiales y visibilidad pública que luego son transformados en recursos organizativos a nivel local. Al final, esperamos mostrar cómo, a través de su “sistema político local”, las villas se insertan en la vida política y económica de la ciudad de Buenos Aires.

Este artículo se basa en material etnográfico recogido a lo largo de varios años en visitas al barrio que aquí llamamos El Encanto. Una parte de estos materiales proviene de un trabajo conjunto realizado con Lucía Álvarez, cuya sensibilidad y lucidez analítica fueron claves para definir algunas de las ideas aquí seguramente subutilizadas. Por su parte, Gabriela Mattina realizó el trabajo de archivo que posibilitó reconstruir la historia y las características sociodemográficas del lugar. Los nombres de las y los actores aquí mencionados fueron modificados.

2.

El barrio, espacio político asociado a la historicidad estatal

Al fondo de Villa Soldati, cerca del Riachuelo, el barrio El Encanto crece hasta los límites que marca la presencia del Estado y sus obras: de un lado, un edificio del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires; del otro, un espejo de agua; al fondo, viviendas sociales que dan hacia el Parque Indoamericano; al frente, la autopista que comunica con el extremo sur de la ciudad. Pero los límites entre la vida barrial y la acción estatal no son tan claros. En primer lugar, en los últimos años se han instalado oficinas públicas en la periferia del barrio, como parte de un proceso creciente de intervención directa sobre la vida de sus habitantes que inició el Estado local desde los inicios de la autonomía porteña, y que se consolidó con las sucesivas gestiones de Propuesta Republicana (PRO) –la fuerza de centroderecha que gobierna la ciudad desde 2007–, que progresivamente tomó el tema de la presencia estatal en villas y asentamientos, así como los proyectos de “urbanización”, como una de sus banderas y



como estrategia para construir apoyos territoriales en zonas tradicionalmente esquivas a las fuerzas de ese signo político. Esta voluntad de intervención gatilló una competencia con el Estado nacional, durante los gobiernos del Frente para la Victoria, y en especial cuando su fuerza juvenil, La Cámpora, pretendió tomar a su cargo la expansión de apoyos territoriales en barrios populares. La *carrera* entre gobiernos de niveles diferentes aceleró un proceso de construcción y mejoramiento de edificios públicos: bajo la autopista, se instalaron oficinas de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad, del Banco Ciudad, de la Unidad de Orientación y Denuncia N° 6 (fiscalía) y de la Subsecretaría de Trabajo; muy cerca, en los límites del barrio, un Centro de Apoyo Productivo e Incubadora de Empresas de Base Social, donde funcionan microemprendimientos con subsidio público de nivel municipal, y un Centro de Prevención y Asistencia de Adicciones; al fondo del barrio, se construyó un Centro de Primera Infancia, que tiene actividades para niños de menos de 5 años en horario escolar y que funciona también como centro de atención de salud y de asistencia alimentaria para esa población.

En segundo lugar, el Estado se presenta ante los vecinos de El Encanto imbricado en el entramado barrial: como *partenaire* de las asociaciones barriales y de sus *referentes*, instala oficinas en los locales de esas asociaciones y distribuye bienes públicos –en especial provenientes de programas sociales– a través de ellas. Por caso, el Gobierno de la Ciudad estableció –con mayor intensidad desde 2007– una estrecha alianza con una fundación con fines sociales presidida por Beatriz, una activista de gran presencia pública. Financia un jardín de infantes y programas de acceso a la salud y de salud reproductiva que funcionan en los edificios de esa fundación; participa de la gestión de un hogar de tránsito para mujeres víctimas de violencia de género que también es parte de la “obra”; provee de personal para campañas de salud que se realizan periódicamente en las instalaciones de esa entidad. Pero también financia un comedor de la presidenta de la junta vecinal, de histórica cercanía con el peronismo. En el centro comunitario de esa entidad, además, funciona un programa de terminación de la escuela secundaria (Programa Fines) y otros de formación profesional y de empleo joven sostenidos con fondos del Estado nacional. Como en otros barrios populares, los bienes públicos que legitiman la presencia del Estado más allá de la cara más violenta, como vector de orden y fuerza de represión, y que se multiplicaron con el aumento de la inversión social dirigida a sectores informales que se produjo en los años dos mil (Gabriel Kessler, 2014), son distribuidos –y en ocasiones producidos– en esa interfase socio-estatal en la que los límites entre una esfera y otra son, al menos, porosos. En

este contexto, los habitantes del barrio realizan su condición de usuarios de esos bienes a través de las mediaciones locales (Gabriel Vommaro, 2017).

A diferencia de otros casos en los que una sola persona monopoliza y domina casi totalmente esa interfase, hasta el punto de decir “el Estado atiende en mi casa [...] Soy yo” (Rodrigo Zarazaga, 2017: p. 19), en El Encanto no existe tal monopolio. Así, las viviendas de ladrillos sin revocar cobijan una vida social y política intensa. Activistas de ONG, gestores de programas sociales, dirigentes de cooperativas de trabajo, militantes partidarios y de movimientos sociales son los actores de un sistema político barrial complejo. Sobre este espacio barrial se sobreimprime entonces la presencia estatal, que alimenta a los actores locales al tiempo que se vuelve presente de manera mediada.

Los dos tipos de estatalidad presentes en las villas y asentamientos de la ciudad se entrecruzan en las políticas de hábitat y de vivienda. El Encanto se formó en 1984, con la instalación de las primeras familias en los descampados que rodeaban al espejo de agua, como consecuencia de migraciones internas y externas. Dicho asentamiento crecería con la reubicación de 700 familias procedentes del Albergue Warnes en 1990. En 1999 el Gobierno de la Ciudad reconoció dichos terrenos como espacio a urbanizar (*Página 12*, 10/7/2003). La población de El Encanto se duplicó en una década: mientras que en 2001 poseía 2.328 habitantes, en 2010 ascendía a 5.219 habitantes según el Censo de la Ciudad. Cálculos más recientes, basados en censos realizados para la urbanización, estiman la población en 8.000 habitantes. En 2010, el Censo de la Ciudad registró 1.507 hogares y 948 viviendas habitadas.

Como parte del giro en su tratamiento de la cuestión de los asentamientos informales (Cristina Cravino, 2008), en 2008 el Gobierno de la Ciudad puso en marcha el proyecto de regularización dominial Pro Sur Hábitat (Programa de Regularización y Ordenamiento del Suelo Urbano) que supuso la apertura de calles asfaltadas y la instalación de desagües pluviales. La realización de estas obras en El Encanto fue concretada por empresas contratistas, pero los referentes barriales lograron que algunos vecinos fueran empleados en la obra (el proceso de organización de la regularización del dominio de las viviendas también se articuló con los mediadores locales, pero la complejidad del mismo escapa a los límites de este trabajo). Asimismo, las cooperativas de trabajos de mantenimiento barrial financiadas por el Estado municipal se encargan de realizar arreglos de pequeña envergadura relacionados con el hábitat. Tanto la urbanización como el mantenimiento de calles y la limpieza son motivo de demandas recurrentes de los vecinos. Informes de especialistas

y de asociaciones de expertos-activistas vinculadas con temas de hábitat y derecho a la ciudad han señalado de manera recurrente que las canaletas de desagüe pluvial tienen déficit de diseño y que la basura suele tapanlos y generar inundaciones en las calles y en las casas. Además, la falta de un sistema de desagüe apropiado en el espejo de agua suele inundar de basura las casas aledañas. Los referentes locales suelen actuar, en estos casos, como receptores de los reclamos de los habitantes del barrio y como voceros de las demandas barriales ante las autoridades estatales. La producción precaria y deficiente del hábitat también se da en la interfase entre el Estado y las mediaciones locales.

Por último, la cogestión de la provisión de bienes públicos entre el Estado y los actores sociales tiene lugar en el caso de los servicios públicos, y en especial de la electricidad. Una de las cooperativas mencionadas está encargada del mantenimiento de la red de tendido eléctrico en el barrio. Asimismo, la presidenta de la junta vecinal gestiona los trámites ante la empresa proveedora, y aparece, ante los vecinos, como la persona que tiene “la llave” que puede habilitar la luz o dejar al barrio a oscuras, por lo que esa posición se encuentra sometida a sospechas y demandas permanentes. Precisamente, de la inestabilidad y permanencia de esas posiciones de mediación centrales en la vida cotidiana de El Encanto nos ocupamos en el punto que sigue.



Como la mayor parte de los asentamientos informales de la ciudad de Buenos Aires, El Encanto no se parece en nada a lo que se suele narrar respecto de los barrios populares: contra la imagen de un territorio de baja politicidad, existe una densa trama de lealtades y movilizaciones políticas y sociales que conviven de manera inestable y precaria.

3.

Circuitos de mediación y economía moral de la política barrial

Como la mayor parte de los asentamientos informales de la ciudad de Buenos Aires, El Encanto no se parece en nada a lo que se suele narrar respecto de los barrios populares: contra la imagen de un territorio de baja politicidad, existe una densa trama de lealtades y movilizaciones políticas y sociales que conviven de manera inestable y precaria; a diferencia de la presunción de existencia de formas de monopolio político, diferentes agentes compiten por la mediación entre el barrio y el Estado y los gobiernos, así como por la representación del barrio –y de los “pobres” que allí viven– ante otros circuitos en los que se obtienen recursos ligados a la vida cotidiana de sus habitantes. En la docena de manzanas que ocupa El Encanto hay, así, (al menos) tres comedores, una fundación, un centro comunitario, dos cooperativas que realizan trabajos de mantenimiento, una unidad básica de la agrupación kirchnerista La Cámpora de presencia intermitente luego de la derrota peronista de 2015, un local partidario del PRO que abre en períodos de campaña, además de los lugares de reunión que funcionan en las casas de algunos dirigentes del PRO, del peronismo y de fuerzas de izquierda trotskista... Cada espacio político barrial es conducido por una o un referente, asociado a diferentes agrupaciones políticas y sociales. Las elecciones para elegir autoridades de la junta vecinal funcionan en algunas coyunturas como evento de movilización y de objetivación de apoyos. Sin embargo, la recurrente intervención de la Justicia en la junta vecinal –por denuncias de fraude electoral, o bien de irregularidades en el manejo de los recursos asociados a ella– suele congelar la vida política interna “por tiempo indeterminado”. No solo la presencia del Estado es intermitente y precaria, también la democracia local está sujeta a arreglos políticos que los vecinos no logran controlar ni estabilizar. La movilización política suele pasar entonces por las jornadas electorales para cargos locales, en las que votan la mayor parte de los habitantes del barrio, en gran proporción migrantes de países limítrofes.

La pluralidad de organizaciones y de referentes habilita una competencia política abierta y más o menos permanente, sin un predominio claro de un dirigente o agrupación que se erija como único vocero del barrio. En esta competencia, estos agentes buscan hablar en nombre de El Encanto en los diferentes circuitos de producción y distribución de bienes vinculados con la vida de los vecinos del barrio: bienes materiales de apropiación individual ligados a la vida familiar, como dinero de programas sociales, ayudas alimentarias y de materiales para la vivienda, o a las oportunidades de vida, como empleos, programas de ayuda laboral o de formación y capacitación; bienes materiales

de apropiación colectiva, como las mejoras en las calles del barrio, en la recolección de residuos o en la provisión de servicios públicos.

En esta tarea, los referentes se erigen en mediadores (Javier Auyero, 2001). Para ello, necesitan producir y reproducir sus vínculos políticos con el Estado en los diferentes niveles. Jonathan, joven dirigente de La Cámpora que trabajaba en un programa de acceso a dependencias del Estado en barrios populares, aprendió a moverse entre los diferentes niveles más allá de su adscripción partidaria: “Hay cuestiones que no podés solucionarlas con el gobierno de la Nación. Si cerrás con el gobierno nacional, el Gobierno de la Ciudad te va a dejar en banda. Y hay un montón de cosas que necesitás del Gobierno de la Ciudad. Entonces, hasta que no lo llegás a entender eso, no podés hacer bien tu trabajo” (entrevista con el autor).

Estos mediadores son, en un sentido, el nodo central de redes de resolución de problemas (Javier Auyero, 2001), pero también, en su actividad en la interfase socio-estatal, actúan como burócratas de calle de la sociedad civil (Gabriel Vommaro, 2017). En efecto, arraigados en diferentes tipos de asociaciones y movimientos políticos y sociales, se vuelven personal permanente de la producción de la estatalidad en los barrios populares, tal como los burócratas de calle estudiados por la literatura clásica en Estados Unidos (Michael Lipsky, 2010 [1980]) o en Francia (Vincent Dubois, 1999) actúan como la cara del Estado en la vida cotidiana de los ciudadanos de esos países. Sin embargo, a diferencia de ellos –y de una parte de los burócratas de calle que cumplen funciones similares en la Argentina– su estatus es precario, ya que se encuentra supeditado a contratos de tiempo determinado –renovados con una periodicidad semestral o anual– que dependen de los ciclos políticos y de los contactos que estos actores logran hacer con cada gobierno. En este sentido, puesto que el Estado se presenta ante los usuarios a través de esos mediadores, su presencia también es precaria e inestable: sigue el ritmo de las “altas” y “bajas” de los actores políticos del lugar –de sus contratos precarios como burócratas de calle–, tanto en relación a la competencia política en diferentes niveles como a su capacidad para permanecer en posiciones de acceso a bienes y servicios públicos a pesar de los cambios electorales locales o nacionales.

Junto a los circuitos vinculados con el Estado y con la política, existen otros en los que la filantropía empresaria y las ONG con fines sociales cumplen un rol fundamental. Estos circuitos contruidos de forma paralela al Estado, en relaciones que van del conflicto a la cooperación con aquel, proveen de recursos a mediadores sociales que construyen una “marca moral” hacia el exterior que garantiza la “transparencia” y la no “contaminación”

partidaria en la distribución de los bienes. En El Encanto, por caso, es Beatriz quien ocupa ese lugar: a partir de su actuación como presidenta de una fundación con fines sociales, y del establecimiento de contactos en tres universos: el de las ONG, el de la filantropía empresaria y el de los medios de comunicación, logró colocarse en el centro de los circuitos de distribución de bienes que funcionan de manera lateral a las ayudas estatales (complementarios a ellas, pero de mucha menor magnitud). Su inserción en ese circuito supone un trabajo permanente de mantenimiento de vínculos y de producción de una imagen pública hacia fuera del barrio, que le permite reproducir su marca. Para evitar exponerse directamente a la competencia política barrial, pone en práctica una división del trabajo en el seno de su organización: por un lado, asigna a algunos de los miembros de su familia el trabajo de activismo político partidario, tanto en relación a la administración municipal como a la expansión del PRO en barrios populares; por otro lado, descansa en una socia local, Ester, migrante boliviana, el trabajo de construcción de redes políticas locales que servirían para disputar la presidencia del barrio en eventuales elecciones. Esta división del trabajo permite a la fundación de Beatriz producir una diferenciación entre el trabajo social –alejado *a priori* de intenciones partidarias y cercano a la lógica del circuito de la filantropía empresaria y del emprendedorismo social– y el trabajo político, tanto en la escala barrial como en la municipal que se ocupa, en cambio, de producir apoyos políticos traducibles en votos. Estas diferenciaciones forman parte de los principios de clasificación moral que organizan las relaciones políticas y sociales en El Encanto, y que aluden a una economía moral de los intercambios (Gabriel Vommaro y Hélène Combes, 2016). Así, la política barrial se construye en la intersección entre el interior y el exterior del barrio y en la interfase socio-estatal, en relación a ciertas reglas que organizan el tipo de trabajo que realizan los burócratas, así como lo que pueden exigir a los usuarios de los bienes y servicios que ellos distribuyen (Gabriel Vommaro, 2017). En el caso de los bienes públicos, las reglas formales de cada programa social, en esta lógica mediada, se hacen operativas al enraizarse en las relaciones cara a cara entre los mediadores y los vecinos. Así como los burócratas de calle estudiados por la literatura clásica tienen amplios márgenes de maniobra en la atribución de bienes, en función de criterios elaborados localmente y de sus propias evaluaciones de los beneficiarios,

aquí es esta economía moral barrial de los intercambios la que opera en el vínculo entre burócratas informales y habitantes. Algo similar sucede en el caso de los bienes privados que provienen de los circuitos de filantropía empresaria y de ONG con fines sociales. Las obligaciones recíprocas establecen que los beneficiarios deben cumplir ciertos requisitos –compromiso en las tareas de mantenimiento de los espacios de trabajo como comedores y merenderos, presencia en las tareas cotidianas que allí se realizan, etc.–, pero también los mediadores están obligados a cumplir con la circulación de esos bienes, a permitir que el flujo impulsado por la voluntad de “ayuda” siga su curso. La competencia entre mediadores hace que las relaciones de intercambio personalizadas se alejen de concepciones mecanicistas del clientelismo y deban pensarse en relación a estas negociaciones entre los referentes y los vecinos antes que a una dominación cerrada de los primeros sobre los segundos (Gabriel Vommaro y Hélène Combes, 2016). La competencia entre mediadores también funciona como incentivo para que estos traduzcan los vínculos que mantienen con el exterior del barrio en flujo de bienes para sus habitantes. Las acusaciones políticas más frecuentes son así de no trabajar “para el barrio” sino para sí. Jonathan decía por ejemplo de la referente peronista que “a ella en el barrio no la ves nunca. Porque tiene el laburo más para el afuera, o sea, va y vende y dice ‘yo soy Piletones’. Porque le sirve a ella. Es más, yo creo que se postuló para eso, para tener una espalda y decir ‘loco, mirá, yo soy Piletones y quiero que me escuchen’. Y lo usa para eso” (entrevista personal). También Beatriz es acusada permanentemente de “no recorrer el barrio”, de “usarlo” para construir una imagen pública, etc. Los mediadores centralizan conexiones del barrio con diferentes circuitos políticos y económicos de los que obtienen bienes y servicios que pueden traducir, a través del trabajo político y social barrial, en recursos organizativos para sus espacios locales. Pero para ello necesitan dar cuenta ante los vecinos de que trabajan por el barrio, y eso lo hacen a través de la circulación de bienes y servicios entre los vecinos. Al hacerlo, coproducen la presencia del Estado y de los otros actores donantes en el barrio, lo que vuelve a El Encanto un centro concentrador de recursos que provienen de esos circuitos. En definitiva, el sistema político local es también un sistema productor de vínculos con el exterior, y de coproducción de la capilaridad del Estado a nivel barrial.

4.

Para concluir

El Estado está presente en las villas y asentamientos informales de la ciudad de Buenos Aires como socio de actores locales, que le permiten legitimar su penetración en la trama social barrial así como gestionar sus políticas en relación a los beneficiarios. Hace tiempo ha quedado claro que, en el mundo popular, el problema no es la ausencia del Estado, sino el tipo de presencia (Rodrigo Zarazaga, 2017). Más allá de su cara represiva, la producción de estatalidad es entonces una realización compartida entre el espacio político local y las oficinas públicas centrales. La burocracia de calle de la sociedad civil actúa en esa interfase como cara del Estado ante los habitantes del barrio y como vocero de las demandas de estos últimos ante los gobernantes. Su posición de mediadores es un logro cotidiano, estabilizado mientras el acceso a las oficinas públicas está garantizado por vínculos políticos y por aprendizajes administrativos. Pero se trata de una mediación inestable y precaria, como es la realización de los derechos sociales de los ciudadanos que habitan en esos barrios. Este funcionamiento se ha vuelto un patrón más o menos asentado, que comparten y promueven –en su paso por el gobierno– fuerzas políticas de orientaciones programáticas diferentes, lo que muestra el giro en

la materia que dio a poco de asumir el Gobierno de la Ciudad, en 2008. Este consenso tácito no produjo, sin embargo, uno similar acerca de la necesidad de estabilizar la presencia del Estado –a través de sus oficinas, programas y burocracias de calle– más allá de los ciclos políticos.

El espacio político barrial es relativamente abierto y competitivo. La competencia está organizada en torno a la representación del barrio ante el exterior y a la representación del Estado ante los habitantes. Es decir, por la construcción de posiciones robustas de mediación. Esta competencia solo se alinea coyunturalmente con la competencia partidaria cuando los mediadores aceptan representar fuerzas políticas y movilizar para ellas, en especial en períodos electorales. Fuera de ellos, es la competencia por la mediación la que prima, y como esta mediación es, como dijimos, inestable y precaria, también lo es la ciudadanía política de los vecinos de esos barrios, cuya conexión con el sistema político sigue los vaivenes de esta representación. Sin una estatalidad consolidada más allá de las coyunturas políticas, los ciudadanos de los barrios populares viven así al ritmo de la permanente pero frágil mediación entre esos barrios y los circuitos en los que se producen recursos para garantizar que sus derechos sean más que palabras.

El espacio político barrial es relativamente abierto y competitivo. La competencia está organizada en torno a la representación del barrio ante el exterior y a la representación del Estado ante los habitantes.

