

## ***Cuando este municipio nació no teníamos ni cementerio.*** **Un análisis antropológico de la producción del Estado en el Conurbano Bonaerense**

**Paula Isacovich y Marina Wagener\* \***

RESUMEN: Este artículo analiza el proceso de producción del Estado en un municipio del Conurbano Bonaerense, recuperando críticamente las preguntas que subyacen a la teoría de las capacidades estatales para discutir las desde una perspectiva antropológica acerca del Estado. Parte, para ello, de resultados parciales de dos investigaciones etnográficas en curso centradas respectivamente en la creación de una Universidad y de una Dirección de Hábitat, situadas ambas en el mismo distrito. A partir de dichos avances, se sostiene que el Estado en el nivel local es resultado de procesos activos que involucran la movilización de la fuerza política y de trabajo de la población del distrito y también la producción y actualización de vínculos que contribuyen a la co-construcción de agencias estatales. De este modo, procura aportar al debate más general sobre la relación entre Estado y sectores subalternos, desarmando distinciones entre Estado/Sociedad, público/privado o entre distintos niveles de gobierno.

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

ABSTRACT: This article analyzes the process of State production in a district of Buenos Aires suburbs, critically recovering the theory of state capacities's underlying questions to discuss them from an anthropological perspective about the State. Based on partial results of two ongoing ethnographic research focused, respectively, on the creation of a university and a local habitat agency, both located in the same district. From these advances, it is argued that the State at the local level is the result, both, of active processes that involve the mobilization of the district population's political and labor force and also the production and updating of links and relations that contribute to state agencies's co-production. In doing so, it seeks to contribute to the more general debate about the relationship between the State and subaltern sectors, dismantling distinctions between state/society, public/private or different levels of government.

*Key words: Local State's production, Labour force, ethnography*

## 1. Introducción<sup>1</sup>

Hacia mediados de 2019, en el contexto de una reunión de trabajadores, trabajadoras, estudiantes y autoridades de una Universidad Nacional de reciente creación situada en el Conurbano Bonaerense, se hizo presente un Secretario del gobierno del distrito donde se sitúa la casa de estudios y, saludando a los y las presentes, celebrando el proceso de crecimiento de la Universidad, pronunció la frase que titula este artículo: *Cuando este Municipio nació, no teníamos ni cementerio*<sup>2</sup>. La frase condensaba múltiples sentidos y procesos, entre ellos destacaba la referencia al origen reciente y desamparado de un municipio que había sido instituido como tal dos décadas atrás en un territorio que reunía indicadores sociales de los más desfavorables del Gran Buenos Aires. Este artículo trata sobre el proceso de producción del Estado en ese territorio.

En ese mismo lapso temporal desde la fundación de este distrito, el tema del Estado cobró centralidad en la literatura antropológica, tanto en América Latina como en Argentina (Schavelzon, 2010). En las últimas décadas se publicaron múltiples trabajos que atendieron la cuestión del Estado en el marco de estudios sobre procesos de organización popular, en investigaciones sobre políticas sociales, en análisis centrados en las biografías de sujetos que articulan vínculos entre el Estado local y los/as habitantes de “barrios populares”, entre otros estudios elaborados desde perspectivas antropológicas de lo político<sup>3</sup>.

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

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

institucionalización política (Badía y Saudino, 2015), destacando la manera en que a partir de la década de 1990 la capacidad de articulación local de políticas nacionales, provinciales y actores sociales no estatales resultó central para afrontar los desafíos derivados de la crisis (Carmona y Anzoategui, 2010). Asimismo, la teoría de las capacidades estatales ha sido recuperada por estudios políticos en niveles municipales para mensurar el grado de desarrollo de la institucionalidad local, para evaluar la implementación de políticas públicas o bien para analizar la articulación entre actores estatales de distintos niveles de gobierno, así como entre actores estatales y no estatales, considerados todos ellos como entidades preconstituidas. Nos interesa traerla al debate antropológico, no para afirmarnos en esa perspectiva sino por la pregunta que subyace a esa mirada acerca de cómo el Estado se instituye, construye poder, hace posible el gobierno. Y también para mostrar las particularidades de los procesos políticos y la producción del Estado allí donde en principio, como sostienen Bohoslavsky y Soprano (2010), este no muestra su potencia sino más bien exhibe lo que no pudo hacer.

En este texto, entonces, proponemos analizar el proceso de producción del Estado en un Municipio del segundo cordón del Conurbano Bonaerense, recuperando críticamente las preguntas que subyacen a la teoría de las capacidades estatales para discutir las desde una perspectiva antropológica acerca del Estado. Nos apoyamos, por un lado, en desarrollos teóricos que cuestionaron la representación del Estado como una institución delimitada y unitaria que se distingue y ubica por encima de la sociedad (Sharma y Gupta, 2006), y enfocaron en cambio en los rituales, las prácticas y relaciones diarias de agentes estatales y ciudadanos/as que contribuyen a construir una imagen topográfica de este (Ferguson y Gupta, 2002) y que pueden resultar centrales en la redefinición constante de los márgenes del Estado (Das y Poole, 2008). Esto supone, como sostiene Schavelzon (2010), que el Estado está configurado también por situaciones de precariedad y violencia, a partir de las cuales se propone avanzar controlando y “civilizando” lo que está por fuera. Pero como advirtieron investigaciones en distintas latitudes, el avance de la regulación estatal puede ser buscado por sectores de la población para mejorar sus condiciones de vida (Chatterjee, 2011; Nugent, 2007). Y las distinciones entre Estado y Sociedad, pueden ser promovidas por rituales de mando que procuran afirmar la autoridad estatal y sus regulaciones (Corrigan y Sayer, 2007).

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

El análisis que proponemos aquí, se cimienta asimismo en los aportes de un equipo de investigación más amplio, del cual participamos desde hace varios años, que viene documentando y evidenciando la capacidad que tienen los sectores popu-

lares de crear y reformular políticas públicas (Manzano, 2011a, 2013; Isacovich, 2013), capacidad que elaboran y despliegan en marcos de relaciones históricas y cotidianas con agencias estatales (Manzano, 2020). Continuando con esta línea de reflexiones, nuestras investigaciones se enfocan en las acciones productivas de los sujetos centrando la mirada en el Estado.

En los próximos apartados, presentaremos datos de campo de dos investigaciones en curso situadas en un mismo distrito, una de ellas recupera el proceso de creación de una Universidad Nacional<sup>4</sup>, la otra, la creación de la Dirección de Hábitat Municipal<sup>5</sup>. Previamente, nos detendremos a caracterizar el territorio de nuestras investigaciones.

## 2. Desigualdades condensadas en un municipio joven

El municipio de referencia *nació* en el año 1994, junto a otros dos distritos más que en conjunto formaban parte, hasta entonces, de un único partido localizado al noroeste del Gran Buenos Aires (GBA).

Los indicadores socioeconómicos que lo caracterizan dan cuenta de una amplia y compleja imbricación de situaciones de desigualdad que afectan a su población de 310.000 habitantes<sup>6</sup> en proporciones superiores a la mayoría de los distritos bonaerenses. Por ejemplo, la mortalidad infantil del distrito alcanzó en 2014 el 14 %, superando en más de 3 puntos por mil la tasa total del Conurbano para esa misma fecha (Observatorio del Conurbano Bonaerense, Ministerio de Salud de la Nación). La tasa de hogares con NBI en 2010 era del 12%, el 5° más alto del Conurbano, siendo que en el 3° y 4° orden se ubican los municipios aledaños. Asimismo, en estos municipios el nivel de desocupación alcanzaba el 7,1%, casi un punto por encima del promedio de 6,3% calculado para la región. (Fuente: Observatorio del Conurbano Bonaerense-UNGS con base en Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010, INDEC). Si bien dichas sistematizaciones señalan que los datos correspondientes a la década del 2010 muestran una mejora respecto de la década anterior, también se indica que las tasas continúan por encima del promedio del GBA.

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

Esta desigualdad se manifiesta también en términos urbanos y habitacionales. De acuerdo con el Censo 2010 tan solo el 44% de los hogares habita en viviendas con una calidad constructiva satisfactoria, mientras que para el conjunto de los partidos del GBA dicho porcentaje asciende a 60,46%. La situación de las conexiones a los servicios básicos es aún más compleja, ya que en el distrito el 88,67% de los hogares presenta una calidad insuficiente, frente al 43,68% de los restantes partidos que componen este aglomerado. Ello se explica, en parte, por la baja cobertura de las redes de agua (17,3%) y cloacas (6%)<sup>7</sup> en el distrito con respecto al promedio del GBA debida a la expansión del servicio por coronas de urbanización, que dejó relegados a los habitantes de las segunda y tercer coronas (Merlinsky y Tobías, 2020), y de la red de gas (41%)<sup>8</sup>, situación que, a su vez, se agudiza en los 40 asentamientos del distrito en tanto no cuentan con cobertura de dichas redes, a las que se agrega además una cobertura inexistente de la red eléctrica formal en 19 asentamientos (Wagener, 2020). Otro indicador que da cuenta de las desigualdades presentes en el municipio gira en torno a la falta de posesión de agua dentro de las viviendas que en el distrito alcanza al 24% de los hogares, mientras que el porcentaje se reduce al 11,26% en promedio en los 24 partidos del GBA. En este sentido, la bibliografía y los datos censales muestran la convivencia de problemas de infraestructura como falta de redes de agua, cloacas y gas, que afectan también, salvo excepciones puntuales, a oficinas de gobierno en condiciones edilicias muy precarias.

En lo que respecta a la institucionalidad local, varios de los trabajos académicos referidos a los años previos a 1994, señalan la débil intervención del Estado que dio lugar a la expansión de una trama densa de asociaciones vecinales, fomentistas, migrantes, que contribuyeron a la constitución de liderazgos locales y marcaron las relaciones entre la sociedad civil, la política y las instituciones del Estado (Armus y Bohoslavsky, 2015). Otros análisis dan cuenta de que las primeras intervenciones estatales locales estuvieron orientadas a la provisión de alimentos en el marco de los saqueos y ollas populares producidas en el contexto de hiperinflación del año 1989 (Cravino y Neufeld, 2007). Por su parte, Carmona y Anzoategui (2010) en un estudio que parte de las transformaciones institucionales en las gestiones locales producto de las reformas estatales de la década de 1990, destacan que durante el periodo 2003-2009 la dinámica sociopolítica, la institucionalidad local y los modelos de gestión pública del distrito estuvieron mayormente modelados por la implementación de programas sociolaborales y habitacionales, a partir de los cuales se procuró generar puestos de trabajo en el marco de cooperativas. Estudios más recientes destacan la relevancia de los y las trabajadores/as inscriptos en tales programas para el funcionamiento del polo productivo local (Dzembrowski, 2018).

Lo que estos estudios muestran es que los programas contribuyeron a forjar una estructura política y de gestión municipal que nuclea diversos actores políticos y sociales bajo el liderazgo del poder ejecutivo local, aunque reforzando la dependencia del Estado municipal con respecto a áreas nacionales (Carmona y Anzoategui, 2010). Esta dependencia estatal local con respecto a los demás niveles de gobierno, también es señalada en lo relativo a la situación fiscal y presupuestaria. En un informe de los municipios del AMBA realizado con base a datos del año 2018 se presenta un “ranking de autonomía municipal” - construido según los ingresos generados por

la jurisdicción municipal sobre los ingresos totales - que ubica al municipio de referencia en el puesto 39 de 40, es decir, su presupuesto se compone mayoritariamente de recursos provinciales y en menor medida nacionales en comparación con los restantes municipios del AMBA. Siguiendo el informe, estas desigualdades observadas entre municipios deben relacionarse también con las condiciones socio-productivas del territorio y de la población que lo habita, que restringen las capacidades recaudatorias (CEM, 2019).

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

### 3. La producción de una universidad nacional: entre el trabajo, los sueños, la movilización y las articulaciones políticas<sup>9</sup>

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

Luego de la presentación del panel, a cargo de una profesora integrante del sindicato, hicieron uso de la palabra otro docente, el secretario académico de la Universidad, tres estudiantes, una trabajadora *no docente* y una representante de la Confederación Nacional de Docentes Universitarios. Cada una de estas personas tenía lazos cercanos con alguna agrupación política o sindicato local. Las presentaciones recorrieron diversos tópicos pero en todas ellas se destacaron la vinculación de la Universidad con *el territorio del que forma parte* y el relato histórico acerca del proceso de creación de esta joven institución, cuyas actividades académicas se habían iniciado hacía apenas 4 años. En este artículo nos interesa recuperar estos temas por la manera en que contribuyen a pensar la producción del Estado en el distrito<sup>10</sup>.

Una de las estudiantes, Susana,<sup>11</sup> rememoró una charla que había mantenido con el intendente municipal tiempo atrás, cuando ella tenía 22 años y se vivía con crudeza la crisis del 2001. Según su relato, en aquel momento el funcionario les preguntó a un conjunto de *jóvenes militantes por sus sueños*. Y les anunció que se proponía abrir una universidad en el distrito, para que pudieran forjar allí *su futuro*<sup>12</sup>. Ella misma recordó que durante años *nos descontaban el sueldo a los trabajadores del municipio para bancar todo esto*. Su comentario se refería a una historia que no hemos podido documentar con registros contables pero sí con abundantes testimonios, recogidos en distintas ocasiones, según la cual durante los años que duró la

construcción del edificio sede de la Universidad, se efectuaban descuentos sobre los salarios de empleados/as municipales para financiar la obra. Con distintos matices, los relatos situaban esa relación entre *la Universidad y el territorio* en una historia que otorgaba al municipio y al *pueblo* del distrito protagonismo con respecto a la existencia misma de la Universidad.

En nuestros registros, ese protagonismo no se limitaba a la edificación: así lo pudimos advertir en una entrevista realizada en diciembre de 2015, a quien se desempeñaba entonces como secretario de extensión de la Universidad. José es oriundo del distrito, historiador de oficio y relató que él fue uno de los encargados de elaborar la documentación requerida para el tratamiento parlamentario del proyecto de Ley por el cual se promovía la creación de la Universidad. Cuando esto sucedió, en el año 2009, José trabajaba como secretario del intendente. Recordaba como una odisea que había debido preparar una serie de datos y propuestas en un tiempo muy breve. En diciembre de aquel año se sancionó la Ley N° 26.577, que otorgó existencia jurídica a la casa de estudios. Para entonces, el “proyecto” llevaba ya algunos años de conversaciones y un edificio en proceso de construcción.

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

Aquel edificio inicial había sido construido sobre terrenos nacionales utilizados sin autorización formal. Fue inaugurado en 2011 y unos meses más tarde comenzó la primera edición del curso de ingreso<sup>13</sup>. Desde aquel momento, la Universidad fue creciendo notablemente en su actividad académica, matrícula, personal y también a nivel edilicio, de modo de poder alojar toda esa actividad. Para ello resultó un hito la regularización de la tenencia de las tierras sobre las cuales se asienta su sede central, las cuales fueron cedidas por la Administración Nacional de Bienes del Estado a la Universidad en el año 2015. Tal cesión habilitó la solicitud de un préstamo internacional para la construcción de un nuevo edificio aulario, cuya obra comenzó en 2016 y aún continúa.

Entre tanto, en el curso de esos años *la constructora municipal* construyó dos nuevos edificios también con el objeto de anexarlos a la Universidad. En uno de ellos funciona la Biblioteca y la Editorial Universitaria, junto al área de Posgrado, entre otras dependencias. Está ubicado en los terrenos cedidos a la institución en 2015, y su construcción inició cuando se estaba tramitando la cesión de tierras, o a poco de haberse consumado. Para la etapa final, la Universidad tomó a su cargo el equipamiento del edificio, que incluye entre otras cosas computadoras y puestos de trabajo

individuales con conectividad *wi-fi* para uso de estudiantes y abierto al público en general. Para ello, contó con apoyo financiero de la Fundación Banco Provincia.

La otra sede universitaria edificada por *la constructora municipal* es mucho más amplia: el imponente edificio de más de 33.000 m<sup>2</sup>, está situado aproximadamente a un kilómetro de la sede central y tiene en su frente un cartel que reza: “Facultad de Ciencias Médicas”. Su construcción comenzó en 2018, luego de que el intendente municipal anunciara la creación de la carrera en ocasión de un nuevo acto de reconocimiento a su labor en la historia de la Universidad. Aquel día, como parte del evento, se inauguró una placa que designa con el nombre del líder distrital al edificio principal de la casa de estudios, y también un cartel de gran tamaño, situado sobre la entrada principal, en el cual podía leerse el nombre de la institución. De conjunto, el cartel y la placa, colocada ésta a un costado de la puerta de acceso a la sede central, reemplazaron un gran letrero anterior que rezaba el nombre del intendente sobre la misma puerta.

En aquel acto, el líder distrital anunció la creación de la carrera de medicina y la construcción de un edificio para albergarla. El anuncio fue sucedido por una campaña de recolección de firmas en adhesión a su concreción, que se organizó desde sectores ligados al municipio. Para eso se dispusieron mesas en distintos puntos del distrito con sombrillas que convocaban a avalar la creación de dicha carrera, y también pasacalles alusivos. No tenemos registro de que las firmas hayan sido presentadas ante alguna autoridad, por el contrario, se rumoreaba entonces que no habría ámbito en el cual pudieran presentarse. No obstante, estudiantes, docentes y vecinos/as firmaron aquellas planillas. Luego, en los meses y años sucesivos se sancionaron en la Universidad una serie de normas que habilitaron distintas instancias del proceso administrativo requerido para la enseñanza de medicina, y se emprendieron gestiones ante instituciones externas tales como el Ministerio de Educación de la Nación, la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CO-NEAU), las asociaciones médicas y hospitales de la región aledaña, entre otras<sup>14</sup>.

La creación de esta carrera había circulado como un deseo o proyecto durante años, lo registré por primera vez a comienzos de 2014, en una pintada realizada en un muro situado en el hall central de la Universidad. Allí se ponía en boca del intendente una frase que anunciaba un *sueño*: que un joven criado en el distrito pudiera estudiar en su territorio desde el jardín de infantes hasta la universidad, y graduarse como médico. Este “*sueño*” había sido incluido en el “Plan de desarrollo institucional” que aprobó el Consejo Superior de la casa de estudios a fines de 2015, y recorrió desde entonces una serie compleja de instancias administrativas y articulaciones políticas. Finalmente, en un nuevo acto público el intendente y el rector de la Universidad, anunciaron que se había logrado la aprobación de los trámites para la inauguración de la carrera y la pronta apertura de las inscripciones. Lo hicieron en presencia del presidente de la nación y el gobernador de la provincia de Buenos Aires, quienes habían asistido al distrito para participar de la inauguración del edificio.

En este apartado recorrimos distintas escenas que muestran aspectos del proceso de creación de instituciones estatales que en términos jurídicos se clasifican como

“de nivel nacional” (una universidad, una carrera). Dicho proceso involucra una multiplicidad de agencias, funcionarios/as y trabajadores/as posicionados/as en distintas áreas y niveles de gobierno, pero que se muestran intensamente relacionadas. Es decir, lejos de una relación de demanda y concesión entre el municipio y la nación, lo que se observa es un proceso donde se destaca la labor de funcionarios y trabajadores/as del estado municipal, que administraron recursos, realizaron obras, redactaron documentos, juntaron firmas, entre otras acciones. Y al mismo tiempo da cuenta de la centralidad del *pueblo* local, que acompañó con su fuerza de trabajo (de albañilería, administración, elaboración de documentos) y con su fuerza política (asistiendo a actos, restituyendo *sueños* en eventos públicos, firmando petitorios).

De esta manera, algunas escisiones que podrían parecer analíticamente necesarias desde otras perspectivas, se revelan como poco fructíferas para captar la complejidad de estos procesos. Por un lado, el modo en que una joven reivindica el aporte dinerario extraído del salario de su padre trabajador municipal, o el aplauso cerrado a un grupo de albañiles que en ese evento simbolizan de algún modo el esfuerzo de un *pueblo*, sugieren que la escisión conceptual Estado/Sociedad resulta poco adecuada para comprender la producción del Estado en el nivel local.

La otra distinción que se tensa es la de los niveles y agencias de gobierno. Como vimos, en el proceso de institución de una Universidad Nacional, la producción del Estado en el distrito se hace posible por medio de una articulación de fuerzas diferentes: de trabajo, de movilización, de alianzas con agencias estatales nacionales (y también otras en las que no nos hemos detenido, como las asociaciones profesionales). Estas fuerzas articuladas hacen a la construcción de poder político en ese espacio, a la posibilidad de gobernarlo. Así, la verticalidad Estado/Sociedad que, como señalaron Ferguson y Gupta (2002) es producto de actos específicos, se construye por medio de la capacidad de movilizar y articular esa multiplicidad de fuerzas. Esto había sido señalado por estudios políticos que enfocaron el Estado en el Conurbano desde la teoría de las capacidades estatales. Sin embargo, la manera en que el gobierno municipal aparece impulsando acciones orientadas a producir agencias nacionales trasciende las fronteras institucionales. En este sentido, en lugar de una dinámica de relaciones entre entidades estatales establecidas en distintos niveles que habilitan acciones de demanda (como una solicitud escrita, un pedido en el marco de una reunión entre funcionarios estatales, o la presentación de un proyecto de ley, todas las cuales pueden haber tenido lugar), lo que vemos son acciones municipales que proyectan más allá de lo que los límites jurisdiccionales señalan, y avanzan sobre la concreción de tales proyectos, ya sea a través de procedimientos ilegales (o al menos no formalizados) como la ocupación de terrenos nacionales, o bien a través de procedimientos enmarcados en un orden legal, como la venta de un edificio, inscripta en un convenio oficial adecuado a las reglas y lenguajes del derecho. Sin embargo, una vez que esto sucede, por medio de actos rituales y procedimientos burocráticos como la autorización legal para hacer uso de tierras que ya estaban siendo utilizadas, o la ubicación de una placa de reconocimiento que desplaza un cartel más grande y más visible, la verticalidad de la autoridad estatal (nacional por sobre la local) se vuelve a trazar. De allí el recurrente reconocimiento de la tarea del intendente y del *pueblo* local plasmada en ceremonias, homenajes, car-

teles que, al mismo tiempo que destacan la labor, la delimitan, la colocan a un costado de la puerta principal, en fin, le asignan un lugar por fuera de la dinámica interna de la institución universitaria.

De esta manera, el peso de las acciones impulsadas desde el Estado local, amplían los márgenes del Estado en ese territorio en distintos sentidos: por un lado, al producir nuevas instancias de socialización y reconocimiento jurídicamente instituidas, como las carreras universitarias, proyectadas como posibilidades de gobierno de los jóvenes locales en tanto poblaciones inscriptas de manera insuficiente en los marcos de la ley. Por otro lado, al generar los mecanismos para otorgar legibilidad a un proceso de ocupación ilegal de tierras. Así, como señalaron Das y Poole (2004), la creatividad política desarrollada en los márgenes se revela productiva pero, en este caso, ello no resulta de las acciones de la población hacia el Estado sino del impulso del propio Estado municipal con el apoyo del *pueblo*.

#### **4. Movilización de habitantes y relaciones políticas en la producción de un área estatal municipal<sup>15</sup>**

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

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

A raíz de estas notificaciones, y de una serie de denuncias que atribuían a la empresa irregularidades en el manejo de los medidores domiciliarios, la Dirección de Hábitat organizó en la sede de la Mutual – una organización formada por Laura, su hermana y otros/as vecinos/as de su barrio a inicios de los años 2000 - una *Jornada de concientización sobre los servicios públicos*, con la presencia de una abogada de la Red Multisectorial<sup>16</sup> y en la que se anunciaba una *movilización* hacia la sede distrital de la empresa. Tras dicha *jornada*, se sucedieron otras reuniones por las *cartas de Edenor*, convocadas, esta vez, directamente por la Mutual, sin explicitar la participación de la Dirección.

En Noviembre, *dos colectivos llenos de usuarios y usuarias* llegaron a la sede de Edenor, y muñidos de las notificaciones, entregaron el “petitorio”. Pero además, la movilización se constituyó en una oportunidad para que Laura, la Directora de Hábitat, que participó de la movilización, transmitiera una demanda específica al gerente de Edenor respecto a la provisión de energía eléctrica en algunos barrios como Santa

Brígida y Loma Verde que están clasificados como asentamientos por la Dirección y/o por diversos registros estatales— como el Registro Público Provincial de Villas y Asentamientos de la provincia de Buenos Aires (RPPVyA)<sup>17</sup> y el Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP)<sup>18</sup>.

Santa Brígida es un barrio sobre el que pesan una serie de *denuncias*<sup>19</sup> y acusaciones de *estafa* en la comercialización de sus terrenos y en la provisión de servicios. Parte de estas acusaciones se dirigen hacia los *administradores del barrio*<sup>20</sup> que se *engancharon de la red* de energía eléctrica y cobran el servicio a los y las habitantes con una suma fija. Los/as habitantes habían presentado en Julio del año 2019 una *nota* a Edenor, y luego recurrido al municipio, pero recién a partir de la demanda específica que Laura colocó en el marco de la movilización llegó la respuesta de la empresa prestadora del servicio. Según nos comentó Laura, Edenor *envió una carta documento y los acusa por delito federal por robo de energía eléctrica. Se hizo la denuncia, intervino la fiscalía y se instaló toda la luz y además arreglamos un par de calles. Y los muchachos no querían entrar ¿cómo no vamos a entrar si entra Edenor? Hicimos un buen tendido de cable, se colocaron los MIDI [medidores prepagos] que no es lo mejor pero es algo.*

El comentario de Laura hace referencia a que los medidores que se instalaron funcionan con modalidad de pago previo al consumo, lo que significa que ante la falta de crédito el servicio se interrumpe. Y a su vez, evoca diversas ocasiones en las que Laura así como otros trabajadores/as de la Dirección cuestionaron el reemplazo de medidores domiciliarios por medidores prepagos en diversos barrios del distrito por parte de Edenor.

Para la colocación del tendido eléctrico y de los medidores prepagos Laura solicitó a algunos/as *referentes* de dicho barrio que *reciban y cuiden* al personal de Edenor y que *registren con fotografías el trabajo* realizado. Dicha solicitud se enmarcaba en una modalidad de trabajo que la Dirección venía impulsando en reuniones que habían comenzado a implementar recientemente con un conjunto de *referentes* de ocho asentamientos del distrito, movilizada por una concepción de que el *Estado* y la *Comunidad* deben trabajar en conjunto para abordar los problemas del hábitat en los *barrios* y nutridos también por el principio de “gestión democrática de la ciudad” plasmado en la Ley de Acceso Justo al Hábitat 14.449 de la Provincia de Buenos Aires. En cada una de dichas reuniones, desde la Dirección, se venía sosteniendo la necesidad de que el *barrio* y la *comunidad se involucre y organice*, que los miembros del área estatal referida *no pueden decirle a la gente lo que necesita, sino que ellos deben generar el reclamo*. Desde la óptica de la Dirección el barrio *insiste* y el área *empuja*, aclarando, ante algunas demandas de los y las *referentes*, que hay temáticas que no son competencia del área, pero que ésta interviene derivando a los sectores correspondientes temas como la limpieza de canales y arroyos, recolección de residuos y mejoramiento de calles. También desde la mirada del personal técnico que allí trabaja *el apoyo y la organización de los vecinos y las vecinas con la Dirección facilitará la obtención de los recursos*.

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

Luego de la colocación de medidores domiciliarios MIDI y del asfaltado de algunas calles, la Dirección se abocó a la inscripción del barrio Santa Brígida en los registros de villas y asentamientos provinciales y nacionales. A nivel provincial, el RPPVyA registra las villas y asentamientos de la Provincia de Buenos Aires existentes a enero de 2013, mes en que se promulga la ley de Acceso Justo al Hábitat 14.449 que crea dicho registro. Por su parte, a nivel nacional el RENABAP registra los “barrios populares” conformados con anterioridad al 31 de diciembre de 2016<sup>21</sup>, año en que el barrio comenzaba a conformarse. Según conversaciones sostenidas con un conjunto de habitantes de Santa Brígida, aproximadamente en el año 2018 gendarmes involucrados en la *seguridad* del barrio, en aparente connivencia con los *administradores* del mismo, *echaron* a agentes estatales del RENABAP que se habían acercado al con el propósito de censar a las familias para tramitarles, luego, el “Certificado de Vivienda Familiar”<sup>22</sup>. Recién en el año 2021, con la apertura de una nueva convocatoria para la incorporación de “barrios populares” conformados hasta diciembre de 2018, la Dirección de Hábitat finalmente pudo pre-inscribirlo en el registro. En el caso del registro provincial, dado que la conformación del barrio es posterior a lo que habilita el RPPVyA, el escollo legal fue contorneado mediante su incorporación como una ampliación de otro barrio contiguo, que ya se encontraba inscrito en el registro provincial y cuyo año de conformación se ajustaba a la normativa vigente.

La oficina de la Dirección de Hábitat se localiza a unas pocas cuadras de la plaza principal del distrito. En sus 12 metros cuadrados se disponen algunas sillas, una biblioteca y dos escritorios, en uno de los cuales posa la única computadora que dispone el área, que Laura trajo de su casa. Allí trabajan cotidianamente Laura, Luciana, que es personal administrativo, Mariano, geógrafo de profesión y Romina que fue incorporada recientemente. Detrás de uno de los escritorios, sobre la pared, se dispone un gran mapa con los límites político-administrativos del distrito confeccionado por el municipio con líneas demarcatorias y diferentes números impresos que corresponden a cada *barrio formal* y *nosotros agregamos los de los asentamientos*, nos comentaron la primera vez que asistimos a la oficina en el año 2019.

La Dirección fue creada y formalizada aproximadamente en el año 2017, aunque Laura, su directora cuenta con una trayectoria de trabajo municipal de diez años a partir de la cual ya había desarrollado distintas iniciativas con organizaciones sociales, incluso algunas orientadas a la mejora del hábitat. Laura, además, tiene una vasta trayectoria como *militante* forjada a partir de la lucha y el trabajo de organización colectiva barrial— cristalizada en parte en la conformación de la Mutual - y de gestión de políticas para el acceso y mejoramiento de la infraestructura y los servicios del barrio donde habita en el distrito, configurado a partir de loteos populares en la década de 1960. Además, al igual que muchos de aquellos que atravesaron experiencias de organización colectiva vinculadas al acceso a la tierra y los servicios públicos en otros distritos, en los años 2000 Laura se sumó junto a *compañeros* y *compañeras* del barrio a la Federación de Tierra y Vivienda (FTV-CTA) y tiempo después se involucró en la lucha emprendida para la sanción de la Ley de Acceso Justo al Hábitat 14.449, de la Provincia de Buenos Aires.

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

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

Asimismo, participó de Jornadas Académicas y capacitaciones en las universidades, a su vez, extendiendo la invitación y siendo acompañada por *referentes* de los barrios pero también por aquellos y aquellas que habían compartido la experiencia de organización colectiva junto a vecinos y vecinas del barrio donde habita y donde inició su experiencia de *lucha* por el hábitat. En cada uno de estos encuentros individuales o colectivos, Laura además de visibilizar las problemáticas de los barrios y contar sobre el trabajo que venía desplegando la Dirección, invitó a trabajar en conjunto, convocatoria que, más tarde, cristalizó en la conformación de una *mesa de colaboradores* de la Dirección. En la primera de las reuniones de dicha *mesa* Laura planteó:

*la propuesta de la conformación de la mesa se ancló en un intercambio de trabajo con aquellas personas que pueden colaborar con herramientas con esta cuestión tan compleja que es el hábitat en un distrito tan complejo, con recursos relativamente acotados, no?. Somos una Dirección muy pequeña que se conforma hace poco y que somos pocos también, y que [el municipio] no cuenta con un presupuesto abultado. Y una estrategia de la dirección es viendo que hay grupos de personas de diferentes ámbitos que colaboran constantemente, pero están dispersas, poder agruparlas. [...] La cantidad de barrios que tenemos [en el distrito] es una lucha, es una lucha constante la que tenemos porque no somos un área muy influyente en el municipio. Es un*

*área que está ahí poniendo todo el tiempo y empujando todo el tiempo que pasa en los asentamientos, pero tampoco estamos ignorados, ¿no?. Logramos tener un lugar que es una dirección, donde se puede proponer un montón de cosas pero sin ustedes y los protagonistas de los barrios no podemos ni queremos.*

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

A partir de lo descrito hasta aquí quisiéramos cerrar este apartado con breves reflexiones acerca de la producción del Estado local, recuperando nuevamente los aportes antropológicos que enfocaron en la producción de imágenes topográficas del Estado (Ferguson y Gupta, 2002), en los actos ritualizados que se dirigen a afirmar la autoridad estatal (Corrigan y Sayer, 2007) y en la ampliación del Estado desde sus márgenes (Das y Poole, 2008).

El proceso que culmina con la instalación de un nuevo tendido eléctrico y medidores domiciliarios en Santa Brígida permite mostrar cómo la producción del Estado local involucra la movilización activa de algunos de sus habitantes para instituir y posicionar a un área municipal ante una empresa multinacional, al tiempo que traccionarla para producir intervención estatal en un asentamiento del distrito. Dicha movilización, a su vez, se sedimenta en experiencias previas de lucha y movilización que atraviesan las trayectorias de vida tanto de Laura como de su hermana, y que convergen ahora para producir al Estado local, y simultáneamente a la Mutual.

Por otro lado, esa intervención estatal, por la modalidad de trabajo adoptada forjada a la luz de la trayectoria de la Directora de Hábitat y de la escasez de recursos humanos y financieros del área, demanda del tiempo y energía de algunos de los habitantes del barrio que se ocupan de *recibir y cuidar* a los trabajadores de Edeonor y de *fotografiar el trabajo* realizado, fotografías que luego acompañarán el anuncio público de un “acuerdo” entre el Estado local y la empresa proveedora del servicio. De este modo, la concepción de un estado vertical que opera con base en la distinción Estado (en la cima) / Sociedad (en la base) y la dicotomía público/privado son desbordadas en el proceso de producción del Estado.

Pero, simultáneamente, a través del anuncio del “acuerdo” realizado entre Edeonor y la Dirección son redibujadas las fronteras entre lo público/privado y a partir de la colocación del tendido eléctrico y los medidores domiciliarios es construida una imagen vertical del Estado que se ubica por encima de la Sociedad - y por encima también de esas otras fuerzas que operan extendiendo otras regulaciones en los márgenes del Estado como los *administradores* del barrio e incluso la gendarme-

ría. Y es en este sentido que el anuncio realizado por la Dirección, acompañado de fotografías que atestiguan la colocación del tendido eléctrico en este barrio puede ser interpretado como formas de reafirmación simbólica de la autoridad estatal (Corrigan y Sayer, 2007), no sólo en relación a los habitantes, sino también respecto de los *administradores* del barrio que disputan la legitimidad del Estado municipal - y de Edenor - en aspectos tales como la provisión del servicio de electricidad<sup>23</sup>.

No obstante, y en paralelo a esta construcción de una imagen vertical estatal y a los actos simbólicos dirigidos a afirmar la autoridad del Estado municipal, al traccionar y hacer jugar (a partir de la movilización de habitantes del distrito) a otros poderes o fuerzas como Edenor que operan a nivel local, pero también nacional e internacional, el mismo Estado local cede ante el tipo de medidores que son colocados (medidores prepagos) y con ello negocia no solo su verticalidad, sino también las formas de regulación o las tecnologías de gobierno y disciplinamiento de la población que habita en el barrio (por ejemplo conduciendo las conductas hacia un consumo eléctrico “medido” en función de ingresos precarios e inestables), regulaciones a las que, a su vez, habitantes de este barrio en particular, y a diferencia de los pobladores de otros asentamientos del distrito<sup>24</sup>, demandan activamente ser incorporados (Chatterjee, 2011; Nugent, 2007). Por otro lado, dicha intervención estatal en el barrio contribuye a construir – aunque de forma parcial e inacabada – una imagen de un Estado local ocupado en mejorar las condiciones de vida de sus habitantes y revertir algunas de las situaciones de despojo que impregnan sus vidas cotidianamente.

La demanda particular de algunos habitantes del barrio y la atención que suscitó Santa Brígida en la Dirección destaca en un municipio que presenta una cobertura inexistente de la red eléctrica formal en 19 asentamientos (Wagener, 2020). En este marco, la atención dada a Santa Brígida respecto de la colocación del tendido eléctrico y los medidores domiciliarios, se inscribe como mencionamos previamente en las demandas de sus habitantes ante la acción de otras fuerzas de poder locales que operan extendiendo regulaciones no estatales – consideradas salvajes, descontroladas, ilegales y violentas - como el cobro de una tarifa fija por parte de los *administradores* a partir del *enganche* a la red eléctrica en dichos márgenes. Es en este sentido, que los conflictos que tienen lugar en los márgenes – o en términos de Das y Poole “las prácticas y políticas de vida en estas áreas” (2008: 19) - crean las condiciones y modelan las formas de regulación y disciplinamiento que constituyen aquello que llamamos Estado y, de este modo, también redefinen y amplían sus límites. A su vez, la instalación de los medidores domiciliarios traccionada por la movilización impulsada desde el Estado local o la inscripción de Santa Brígida en los registros nacionales y provinciales (RPPVyA y RENABAP) constituyen formas diversas de regulación estatal que construyen una imagen (re) especializada del Estado (Ferguson y Gupta, 2002). Por otro lado, el modo de inscribir a Santa Brígida en el registro provincial así como la movilización impulsada desde el Estado local, pueden pensarse como márgenes de las propias rutinas burocráticas y de la institucionalidad estatal. Y es justamente en esos márgenes donde barrios como Santa Brígida encuentran legibilidad, sea escrita en un registro o graficada en el mapa del distrito colgado en la pared de la oficina municipal.

Finalmente, el esfuerzo colocado en la movilización de vínculos con diversos profesionales, luego cristalizado en la conformación de una *mesa de colaboradores*, y la relación con miembros de la Universidad Nacional para la creación del área, contribuye a mostrar de forma incipiente que en la producción del Estado local y en las formas de gobierno de la población se están involucrando actores no estatales y estatales, y diferentes niveles de gobierno.

## 5. Conclusiones

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

Estas perspectivas, al asumir una escisión entre la Sociedad y el Estado como instancias constituidas de manera exterior, independiente, autónoma, han pasado por alto la fuerza central que constituye el pueblo local - su trabajo, su capacidad de movilización y acción directa - para la construcción del Estado. La perspectiva antropológica que cuestiona esa escisión teórica (Sharma y Gupta, 2006) iluminando los modos en que el poder estatal se representa por medio de metáforas topográficas que asumen esa escisión (Ferguson y Gupta, 2002), nos permitió captar cómo lo estatal en el nivel local es resultado de procesos activos que involucran la movilización de la fuerza política y de trabajo de la población del distrito y también la producción y actualización de vínculos que contribuyen a la co-construcción de agencias estatales (Das y Poole, 2008). Como esperamos haber mostrado en estas páginas, ello no se comprende observando agencias estatales de modo escindido de la población y de otros actores no estatales, ni tampoco analizando de manera separada los distintos niveles de gobierno.

El tema nos interesa con relación a dos debates antropológicos: el que aborda la construcción y la actualización cotidiana del Estado, como ya sostuvimos, y también el que analiza el despojo y la organización de las clases trabajadoras en el capitalismo actual (Carbonella y Kashmir, 2014; Kalb, 2015). Nuestro interés, inscripto en una lectura de la historia y la política popular argentina, se orientó a poner en relación esos debates que no suelen abordarse de manera conjunta para mostrar cómo el despojo es un punto de partida que estructura, tanto las condiciones de vida de la población, como los márgenes del Estado municipal. Este último, partiendo de la debilidad que supone no tener "*ni cementerio*", fue movilizando y articulando fuerzas de modo tal de ampliar sus márgenes, haciendo posible tanto la instalación de medidores de luz, como la creación de una carrera de medicina, tanto la creación de una Dirección en una oficina de 12 mts cuadrados y con una única computadora, como varias sedes universitarias de amplias dimensiones y abundante equipamiento. De conjunto, estos logros dan cuenta de la diversidad de asuntos que abarca

el ejercicio de gobierno en el nivel local, y también de las desigualdades que persisten para afrontarlos. A su vez, en otro orden de reflexiones, estos mismos procesos de construcción del Estado en este distrito muestran las fuerzas de los despojados allí, en los márgenes a los que han sido relegados, su potencia para la creación política (Manzano, 2020), y ponen en cuestión las interpretaciones que señalaron los vínculos entre municipios y agencias estatales nacionales en términos de dependencia.

Para finalizar, queremos reflexionar sobre un aspecto del proceso estudiado que emerge reiteradamente de nuestros registros de campo: los actos rituales en los cuales, por medio del reconocimiento de acciones realizadas (los edificios de la Universidad, el acuerdo con la empresa Edenor, las tareas de un intendente o una directora para hacer posible esas acciones) se enfatiza la presencia del Estado, o bien las distinciones entre áreas de gobierno. Este punto nos obliga a revisitarse la cuestión de los límites que se dibujan y se desdibujan entre Estado y Sociedad, o bien entre agencias y niveles estatales, o bien entre instancias públicas y privadas, en tanto esas fronteras parecen ser demarcadas en forma recurrente. Si, como sostienen Corrigan y Sayer (2007), los rituales de mando afirman la autoridad estatal y su poder regulatorio, es probable que ante tanta apelación a la fuerza del *pueblo* y a las instancias nacionales o privadas como alianzas ineludibles para hacer posible el gobierno local, se requiera como contracara una afirmación ritual de la autoridad de ese gobierno (eso que señalan de alguna manera los textos sobre capacidades estatales), que sostenga la legitimidad y la capacidad de articulación en manos de sus autoridades (o bien, en las manos de las autoridades universitarias, nacionales, según el caso). Esto es así por dos razones: la primera se deriva del hecho de que la autoridad está siempre amenazada, como sugieren las imágenes acerca de los *administradores* de un barrio expulsando a trabajadores/as estatales que procuraban hacer un censo, o bien aquellas que referían a situaciones de precariedad y violencia en las condiciones de trabajo en la universidad. Considerando esto, la apelación al *pueblo* como mecanismo para gobernar a la población, debe luego resituarse en la topografía del poder local que lo coloca por debajo de las autoridades. La segunda razón retorna al tema de la ley que, como señala Asad (2008), supone una igualdad abstracta pero su aplicación es concreta y está sujeta a la acción discrecional de las autoridades del Estado. El punto es que, esa discrecionalidad, se inclina más a menudo a favor de los centros que de los márgenes. Es por esto que en estos territorios los procedimientos administrativos no bastan para que la ley llegue, y hace falta *empujar*, reuniendo la fuerza del *pueblo*, y también la del Estado municipal.

*Recibido el 1 de julio de 2021. Aceptado el 17 de septiembre de 2021*

\* **Paula Isacovich** es investigadora del CONICET en el Instituto de Estudios Sociales en Contextos de Desigualdades de la UNPAZ y miembro del Instituto de Ciencias Antropológicas de la UBA, espacios donde también es profesora. Es Doctora por la Universidad de Buenos Aires en Antropología Social y se especializa en temas de antropología política con foco en el Estado, las políticas públicas y los procesos de organización en relación con las juventudes. paulaisacovich@gmail.com

\* **Marina Wagener** es doctoranda en el área Antropología Social en la Universidad de Buenos Aires. Se desempeña como docente e investigadora en la UNPAZ y en el Instituto de Ciencias Antropológicas de la Universidad de Buenos Aires. Trabaja, desde la perspectiva de la antropología política, sobre el Estado, las políticas públicas y los procesos de organización de sectores populares, especialmente vinculados al hábitat, la vivienda y el trabajo. maruwagener@gmail.com

---

## Notas

<sup>1</sup> Una versión anterior de este trabajo fue presentada en el 12° Congreso Argentino de Antropología Social. Agradecemos los comentarios de Jerónimo Pinedo a esa primera versión y el debate compartido con los participantes del grupo de trabajo titulado “Estudios y modos de abordar “lo político” en la vida social en el marco de procesos de organización y estatalización de los sectores subalternos.”

<sup>2</sup> Utilizaremos letras itálicas para introducir términos y frases propios de los/as sujetos/as de investigación. Para señalar citas bibliográficas, citas de fuentes documentales, referir conceptos y para relativizar determinados términos o indicar su polisemia usaremos las comillas.

<sup>3</sup>La literatura a la que hace referencia este párrafo es vasta, preferimos esta mención genérica porque no es el foco de las discusiones de este artículo y también por razones de espacio.

<sup>4</sup>La investigación cuenta con el apoyo de la ANPCyT a través del PICT 2017-2157, “Jóvenes, políticas y producción de la vida cotidiana: un estudio etnográfico de procesos de ‘inclusión’ de sectores populares en universidades del Área Metropolitana de Buenos Aires”, dirigido por Paula Isacovich, y también del UBACyT 20020170100514BA “La producción de los modos de vida de los sectores populares urbanos: Un estudio antropológico de las relaciones con la tierra, la vivienda y el trabajo”, dirigido por Virginia Manzano.

<sup>5</sup> La investigación contó con el apoyo de la Universidad a la que se hace referencia en el artículo a través del proyecto PITTS “Diag-

nóstico para la implementación de políticas: infraestructuras, servicios urbanos y modos de vida en asentamientos de un distrito del Conurbano Bonaerense” y también del proyecto PICT 2816 “Los modos de vida de los sectores populares urbanos: Un estudio antropológico de procesos de urbanización, trabajo y acción política” dirigido por Virginia Manzano.

<sup>6</sup> Fuente: Observatorio del Conurbano Bonaerense, UNGS. Disponible en: [http://observatoriocnurbano.ungs.edu.ar/?page\\_id=3282](http://observatoriocnurbano.ungs.edu.ar/?page_id=3282). Consultado el 10-11-2021.

<sup>7</sup> En Diciembre de 2020, se firmó un convenio entre el municipio y la empresa Aysa para la realización de obras de agua y cloacas a través del Programa AySA Agua/Cloaca más Trabajo.

<sup>8</sup>En los últimos años la empresa Naturgy (ex Gas Natural FENOSA) - prestadora de la zona – realizó conexiones a la red en algunos de los complejos construidos por los Planes Federales de Vivienda que no se encuentran representados en dicho porcentaje.

<sup>9</sup> La investigación que sustenta este apartado comenzó a fines de 2015. Desde una perspectiva teórica de la antropología política y con un enfoque etnográfico, la tarea empírica incluyó observaciones (de actos públicos, reuniones, celebraciones, movilizaciones, etc.), entrevistas en profundidad (a autoridades universitarias, estudiantes, docentes y trabajadores no docentes) y análisis de fuentes documentales producidas por la Universidad y también por agrupaciones estudiantiles, sindicatos de trabajadores/as universitarios/as y otras organizaciones (nor-

mativas, documentos pedagógicos, publicaciones en sitios web y redes sociales, etc.).

<sup>10</sup>Ambos tópicos cobraron distintos sentidos en los relatos: por ejemplo, mientras algunas oradoras destacaron el esfuerzo municipal invertido en la creación de la universidad, otros en cambio enfocaron las condiciones de trabajo precario e inestable e inclusive situaciones vivenciadas como violentas por trabajadores/as universitarios/as durante los primeros años. Si bien esta dimensión no será analizada en este artículo, cabe mencionar que tales relatos de violencia y precariedad dan cuenta de tensiones con el modo en que se fue instituyendo esta casa de estudios, al menos en aquel momento, y también expresan cuestionamientos o relaciones conflictivas con el gobierno municipal.

<sup>11</sup> Los nombres utilizados son ficticios.

<sup>12</sup> El tema de los jóvenes y el futuro había sido elegido por este mismo funcionario para difundir su nombre a lo largo del territorio bonaerense promoviendo la restitución del servicio militar, con carácter obligatorio, para aquellos jóvenes que no tuvieran trabajo ni estuvieran estudiando.

<sup>13</sup> Usamos esta referencia genérica por razones de espacio. Este curso a lo largo de los años pasó por diferentes formatos y denominaciones.

<sup>14</sup>Urge señalar que estas “instituciones” están animadas por personas que, en algunos casos, trabajan en la Universidad, integran sus órganos de gobierno, etc. Aún cuando se trate de casos minoritarios, el dato da pie a interrogar si la porosidad entre ellas podría ser más importante de lo que sugiere un listado de entidades discretas.

<sup>15</sup>La investigación que sustenta este apartado tuvo inicio a comienzos del año 2019. Desde una perspectiva de la antropología política y con un enfoque etnográfico, el trabajo de campo incluyó observaciones (de encuentros cotidianos, reuniones y actividades en oficinas estatales, espacios universitarios, en diferentes *asentamientos*, etc.), entrevistas en profundidad y el registro de conversaciones informales (con miembros del área municipi-

pal, referentes barriales, habitantes, etc.), la realización de historias de vida (a la Directora de Hábitat municipal) y el análisis de fuentes documentales producidas por la Dirección, distintas organizaciones y conjuntos de habitantes del distrito (petitorios, notas de Edenor, publicaciones en sitios web y redes sociales, etc.). Cabe aclarar que debido a las medidas de Aislamiento Preventivo y Obligatorio entre fines del mes de Marzo del año 2020 y mediados del año 2021, el trabajo de campo siguió desarrollándose de forma intensiva pero, salvo excepciones, centralmente de manera virtual (por plataformas *meet/zoom* y a través de conversaciones telefónicas).

<sup>16</sup> De acuerdo a su página web, Multisectoriales en Red es un colectivo de Multisectoriales Federal que se constituyó durante el Gobierno de Mauricio Macri (2015-2019) contra el *tarifazo* y el *ajuste*.

<sup>17</sup> El Registro Público y Provincial de Villas y Asentamientos se creó efectivamente en el año 2015 en el marco de la Ley Provincial 14.449 de Acceso Justo al Hábitat.

<sup>18</sup> El Registro Nacional de Barrios Populares fue creado mediante el Decreto 358/2017.

<sup>19</sup> Si bien no pude acceder a dichas denuncias, las mismas fueron corroboradas por la encargada de la Oficina de Denuncias de una de las Fiscalías Descentralizadas del Departamento Judicial de San Martín.

<sup>20</sup>De acuerdo a distintas conversaciones mantenidas con los habitantes del barrio y la Directora del municipio, la venta de terrenos fue promocionada como un barrio cerrado y sus administradores cobraban con una suma fija no solo la electricidad, sino también el agua, la seguridad y en ocasiones la entrada y salida de vehículos por un portón que había sido colocado como puerta de entrada al barrio.

<sup>21</sup> Decreto 358/2017.

<sup>22</sup> El “Certificado de Vivienda Familiar” es un documento expedido por la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES) que se entrega a los habitantes de Barrios Populares que han sido previamente censa-

dos. Si bien en la normativa se especifica que permite acreditar su domicilio ante cualquier autoridad pública (Nacional, Provincial o Municipal) para solicitar servicios como la conexión a la red de agua corriente, cloacas, energía eléctrica, gas natural o transporte, en la práctica se ha incorporado como requisito para inscribirse a algunos programas estatales recientes destinados a mujeres habitantes de barrios populares como el Programa “Mi Pieza”.

<sup>23</sup>A lo largo de este artículo, enfocado en la producción del Estado, mencionamos numerosas organizaciones que aparecen, o bien cooperando con los/as funcionarios de gobierno, como la Mutual, o bien disputando su legitimidad, como los administradores. Si bien no es este el espacio para desplegar un análisis sobre cada una, nos interesa señalar

que el propio enfoque que adoptamos desplaza el foco de estas entidades para colocarlo en las prácticas de sujetos que van produciendo políticas, organizaciones, estatalidad (Manzano, 2011b).

<sup>24</sup>Aunque resta reconstruir con profundidad el proceso y los actores involucrados, en otro asentamiento del distrito en el que realizamos trabajo de campo el tendido de energía eléctrica y la colocación de medidores domiciliarios no constituyen una de las principales demandas de los habitantes. Más bien, los mismos se organizaron para pagar la colocación de un tendido eléctrico que soportase una tensión adecuada a la demanda de energía barrial, y al que luego se *enganchan* cada una de las viviendas (sin medidores individuales ni comunitarios).

---

## Referencias bibliográficas

Abal Medina, J. M. (2013) “El Estado”. En Abal Medina, J. M. y Cao, H. (comps.) *Manual de la nueva Administración Pública Argentina*. Buenos Aires: Ariel.

Alvarez Newman, D. (2018) “Estructura socioproductiva del Municipio de José C. Paz. Entre la vulnerabilidad social y la desindustrialización”. En Goren, N., e Isacovich, P. (comp.) *El trabajo en el Conurbano Bonaerense*. José C. Paz: EDUNPAZ.

Armus, D., y Bohoslavsky, E. (2015) “Vivienda Popular y Asociacionismo en el Gran Buenos Aires (1900-1976)”. En Kessler, G. (Dir.) *Historia de la Provincia de Buenos Aires. Tomo 6. El gran Buenos Aires*. Buenos Aires y Gonnet: EDHASA y UNIPE.

Asad, T. (2008) ¿Dónde están los márgenes del Estado? *Cuadernos de Antropología Social*, N° 27, pp. 53-62.

Badía, G. y Saudino, M. (2015) “La construcción político administrativa del conurbano bonaerense”. En: Kessler, G. (Dir.) *Historia de la Provincia de Buenos Aires. Tomo 6. El gran Buenos Aires*. Buenos Aires y Gonnet: EDHASA y UNIPE.

Bohoslavsky, E. y Soprano, G. (2013) “Una evaluación y propuestas para el estudio del Estado en Argentina”. En: Bohoslavsky, E. y Soprano, G. (comps.) *Un Estado con rostro humano*. Los Polvorines: UNGS y Prometeo.

Carbonella, A. y Kasmir, S. (2014) “Toward a Global Anthropology of Labor.” En: Kasmir, S. y A. Carbonella (Eds.) *Blood and Fire*. New York: Berghahn Books

Carmona, R. (2009) *Sistemas productivos locales en el noroeste de la Región Metropolitana de Buenos Aires. Un análisis de su dinámica reciente y distintas consideraciones en términos de políticas públicas*. REDD—*Revista Espaço de Diálogo e Desconexão*, 1(2).

Carmona, R., y Anzoategui, M. (2010) Aspectos político-institucionales, modelos de gestión pública y relación Estado-sociedad en municipios del oeste y noroeste del conurbano bonaerense. En: Rofman, A. (comp.). *Sociedad y territorio en el conurbano bonaerense. Un estudio de las condiciones socioeconómicas y sociopolíticas de cuatro partidos: San Miguel, José C. Paz, Moreno y Morón*. Los Pol-

vorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

Chatterjee, P. (2011) La política de los gobernados- *Revista Colombiana de Antropología*, 47 (2), pp. 199-231.

Corrigan, P. y Sayer, D. (2007) "Introducción a El Gran Arco: La formación del Estado inglés como revolución cultural". En: Lagos, M. y Calla, P. (comp.) *Antropología del Estado. Dominación y prácticas contestatarias en América Latina*. La Paz: INDH/PNUD.

Cravacuore, D. (2007) "Los municipios argentinos (1990-2005)". En: Cravacuore, D. e Israel, R. (comp.) *Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile (1990-2005)*. Buenos Aires: Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes-Universidad Autónoma de Chile.

Das, V. y Poole, D. (2008) "El estado en sus márgenes. Etnografías comparadas". En *Cuadernos de Antropología Social*. N° 27 pp. 19-52.

Dzembrowski, N. (2018) "Entramados y políticas socioprodutivos. El parque industrial de la SIPEM (ex Polo Productivo) de José C. Paz". En: Goren, N., e Isacovich, P. (comp.) *El trabajo en el Conurbano Bonaerense*. José C. Paz: EDUNPAZ.

Ferguson, J. y Gupta A. (2002) Spatializing states: toward an ethnography of neoliberal governmentality. *American Ethnologist*, 29 (4), pp. 981-1002.

Centro de Estudios Metropolitanos (CEM) (2019) *Tamaño y autonomía del Estado Municipal 2018*. Informe Nffl 24, Buenos Aires.

Isacovich, P. (2013) Hacer el Estado, regular la vida. Una etnografía de políticas de juventud- *Revista Avá*, N° 22, pp. 33 a 56.

Isacovich, P. (2018) "Sobre las regulaciones estatales y las posibilidades de acceso al trabajo. Un análisis etnográfico en torno a los primeros años de una Universidad Nacional". En: Goren, N., e Isacovich, P. (comp.) *El trabajo en el Conurbano Bonaerense*. José C. Paz: EDUNPAZ.

Ivanier, J. P., y Marcó, F. (2020) La innovación en las PyMEs en el noroeste del conurbano bonaerense. *Índice*, Nffl 29.

Kalb, D. (2015) "Introduction: Class and the new anthropological holism". En: *Anthropologies of class: Power, practice and inequality*. Cambridge: Cambridge University Press.

Manzano, V. (2011a) La transformación del sector social en Argentina durante la década del 90: las políticas como espacios de acción colectiva y de regulación social. *Rumbo. Trabajo Social*, Nffl 6, p.p. 43-63.

\_\_\_\_ (2011b) El hacerse y (des)hacerse del movimiento. Sobre espacios etnográficos y espacios en movimiento en el Gran Buenos Aires. En: Grimberg, M., Macedo, M., Manzano, V. (comp.) *Antropología de las tramas políticas colectivas: estudios en Argentina y Brasil*. Buenos Aires: Antropofagia.

\_\_\_\_ (2013) *La política en movimiento. Movilizaciones colectivas y políticas estatales en la vida cotidiana del Gran Buenos Aires*. Rosario: Prohistoria ediciones.

\_\_\_\_ (2020) Derechos y subjetividades en la producción colectiva del Gran Buenos Aires: sobre la política de la vida (digna). *Journal de Comunicación Social*, 10(10), pp. 13-47.

Merlinsky, M. G., y Tobías, M. (2020). Pandemia, desigualdades ambientales y acceso al agua en el Área Metropolitana de Buenos Aires. *Revista Sociedad*, Nffl 41, 46-58.

Mezzadra, S. y B. Nielson (2016) *La frontera como método*. Buenos Aires: Tinta Limón.

Neufeld, M. R., y Cravino, M. C. (2007) "Entre la hiperinflación y la devaluación: 'saqueos' y ollas populares en la memoria y trama organizativa de los sectores populares del Gran Buenos Aires (1989-2001)". En: *Resistiendo en los barrios. Acción colectiva movimientos sociales en el Área Metropolitana de Buenos Aires*. Los Polvorines: Prometeo/Universidad de General Sarmiento.

Nugent, D. (2007) "Estado y nación vistos desde los márgenes". En: Lagos, M. y Calla, P. (comp.) *Antropología del Estado*. Do-

*minación y prácticas contestatarias en América Latina*. La Paz: INDH/PNUD.

Oszlak, O. (1982) Reflexiones sobre la formación del Estado y la construcción de la sociedad argentina. *Desarrollo Económico Revista de Ciencias Sociales*, 21(84), pp. 531- 548.

Schavelzon, S. (2010) La antropología del estado, su lugar y algunas de sus problemáticas. *Publicar en Antropología y Ciencias Sociales*, 8(9).

Sharma, A. y Gupta, A. (2006) "Introduction: Rethinking theories of the State in a age of globalization". En *The anthropology of the state: A reader*. Oxford: Blackwell Publishing.

Wagener, M. (2020) Las desigualdades urbanas en el contexto de aislamiento social. En: Goren, N. Ferrón, G (comp.) *Desigualdades en el marco de la Pandemia. Reflexiones y desafíos*. Buenos Aires: EDUNPAZ.