

CENSAR, DEMANDAR Y ACORDAR:  
DEMANDAS COLECTIVAS Y POLÍTICAS ESTATALES EN EL GRAN BUENOS AIRES

*Por Virginia Manzano y Lucila Moreno*

[virginiamanzan@gmail.com](mailto:virginiamanzan@gmail.com)

CONICET; Instituto de Ciencias Antropológicas - UBA

**RESUMEN**

Este artículo pretende contribuir al problema de la distinción y reificación del Estado y la sociedad como esferas escindidas, atendiendo a procesos históricos, políticos y cotidianos que diluyen, a la vez que producen, esta separación. Para ello, se recuperan situaciones etnográficas que permiten identificar cómo las mediciones censales se convirtieron en procedimientos rutinarios para producir vínculos entre pobladores organizados colectivamente y autoridades gubernamentales en el Gran Buenos Aires. El manejo del lenguaje censal asociado con el Estado es aprendido en la implementación de políticas estatales, dinamizado en acciones colectivas, y elaborado por una pluralidad de actores sociales: militantes de partidos políticos, miembros de agrupaciones sindicales, sacerdotes de la iglesia católica, integrantes de Comunidades Eclesiales de Base y profesionales especializados (trabajadores sociales, médicos, psicólogos, maestros) En contextos variables de relaciones de fuerzas, los censos se transforman en pruebas técnicas para fundamentar demandas colectivas, habilitar espacios de negociación y acomodar a la población a los requerimientos de programas estatales. Los argumentos se basan en resultados alcanzados en un trabajo de campo prolongado en los distritos de La Matanza y San Fernando, que se orientaron a conocer la constitución de espacios políticos en torno a la desocupación y la vivienda social.

**Palabras clave:** Censos; Demandas colectivas; Estado; Vivienda; Desocupación.

CENSUS, SUE AND AGREE TO:  
COLLECTIVE ACTIONS AND STATE POLICIES IN GRAN BUENOS AIRES

**ABSTRACT**

This article seeks to contribute to the study of the problem of the differentiation and reification of "State" and "society"-as dissociated spheres- by looking at historical, political, and daily processes that erase, at the same time than produce, this differentiation. To that end, the article draws into ethnographic situations in order to identify how census counting became routine procedures that created links between dwellers organized collectively and governmental officers in the Greater Buenos Aires area. The deployment of State-related census language is learnt in the enforcement of state policies, set in motion through collective actions, and elaborated by diverse social actors-which include political and union militants and activists, Catholic priests, members of the Rank-and-File Ecclesiastical Communities, and professional experts (such as social workers, medical doctors, psychologists, and teachers) In contexts of variable "force relations," the censuses become technical evidence to support collective demands, to open up spaces for negotiation, and to accommodate the population to State programs. The empirical material for this article is drawn from long-term fieldwork conducted in La Matanza and San Fernando, geared to study the constitution of political spaces around unemployment and social housing.

**Key words:** Censuses; Collective demands; State; Housing; Unemployment.

## INTRODUCCIÓN

Las mediciones censales sobre aspectos como la tierra, la vivienda, la salud, la alimentación, la educación y el trabajo se convirtieron en procedimientos rutinarios para la producción de vínculos entre pobladores organizados colectivamente y autoridades gubernamentales en el Gran Buenos Aires. En un trabajo antropológico prolongado en el tiempo, identificamos que esos registros suelen transformarse en pruebas que legitiman demandas y favorecen la apertura de espacios sociales de disputa y negociación en torno a la creación y el alcance poblacional de diferentes políticas estatales.

La complejidad de las prácticas censales registradas en contextos etnográficos remite a problemas conceptuales más envolventes, relativos a la separación entre Estado y sociedad, que fueron tratados extensamente por las ciencias sociales y, en particular, por la antropología. La conexión entre la estadística como modo de saber-poder y las prácticas de gobierno constituyó una de las indagaciones centrales de Michel Foucault (2004) *Las prácticas modernas de gobierno en Europa Occidental*, a partir del siglo XVIII, requerían del conocimiento de las fuerzas y los recursos para intervenir y regular fenómenos de la población. Esta mecánica de poder fue definida como gubernamentalidad para referir al gobierno del Estado que se ejercía simultáneamente con otras formas de gobierno, como el gobierno de sí y el de la familia.

Con la mirada en la sincronización de prácticas de gobierno, Foucault profundizó su proyecto intelectual caracterizado por desplazar el estudio del poder del Estado (el poder soberano) en tanto entidad esencial, fija y coherente. Similarmente, la antropología señaló la limitación de la concepción del Estado moderno como control centralizado de las poblaciones prestando atención a sitios en los cuales el derecho estatal y el orden debían ser constantemente restablecidos (Das y Poole; 2008) Desde esta óptica, la producción racional de la verdad correlativa a la aplicación de la ley se encontraría permeada por la imposibilidad de la certeza. La probabilidad estadística, entonces, reemplazaría a la certeza y el lenguaje estadístico sería parte integral de las modernas formas de gobierno y de regulación social (Asad; 2008)

El reconocimiento de la estadística como parte integral de las formas modernas de gobierno se vincula con un debate más amplio acerca de la tensión entre la porosidad de las prácticas que conforman la sustancia material del Estado y el imaginario de coherencia y centralidad que reifica al Estado. Así, la indagación de prácticas cotidianas e históricas que crean el efecto de separación del Estado de la sociedad se erigió en un rico filón para el análisis (Mitchell; 1999) En este punto, la antropología estudió prácticas cotidianas, representaciones y construcciones culturales que posibilitan que el Estado sea imaginado como coherente, singular y como instancia separada de la sociedad, reconstruyendo encuentros entre la población y funcionarios estatales a través de rituales, logos, memos y técnicas de registro como los censos (Sharma y Gupta; 2006) Otros análisis identificaron múltiples sitios en los cuales procesos y prácticas estatales se reconocen por sus efectos. Estos efectos, como el de legibilidad -entendido como la producción de un lenguaje y un saber para el gobierno, sostenido en herramientas de clasificación, medición y regulación de colectividades (Scott; 1998)-, serían producidos por una multiplicidad de fuerzas: movimientos sociales, ONGs, y organismos globales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (Trouillot; 2001)

En Argentina, durante la segunda mitad del siglo XIX se inició el proceso de consolidación de un sistema estadístico moderno que apuntaba a la producción de datos cuantificables para informar la acción de gobierno, desplazando modalidades censales heredadas de la corona española (Otero; 2006) Este sistema se estableció a partir de la creación de organismos estatales, de la definición de principios de acción basados en premisas científicas, de la laicización de registros vitales y de la formación de cuerpos de estadísticos profesionales (Otero; 2006) En los trabajos históricos sobre la producción estadística se advierte un abordaje del Estado que atiende al funcionamiento de agencias y dispositivos gubernamentales, a lógicas prácticas, y a la legitimación de saberes expertos (Otero; 2006, Bohoslavsky y Soprano; 2010) En cambio, en análisis sobre registros poblacionales para seleccionar beneficiarios de políticas sociales durante la década de 1990, en un contexto de orientaciones neoliberales, se ponderaron las estrategias de actores situados "fuera" y "dentro" de organismos estatales (Zapata; 2005) La reconstrucción de instancias de interacción social resultaron claves para comprender las tácticas de actores de la "sociedad civil" -por ejemplo, voluntarias de Cáritas- en la producción de registros personalizados para seleccionar beneficiarios, las estrategias de las familias para adecuarse a los requerimientos de las políticas, y las negociaciones de agentes

estatales sobre el contenido de registros producidos “fuera” de organismos públicos para fundamentar la aplicación de programas gubernamentales. Las prácticas y estrategias de actores localmente situados informan sobre mixturas entre las esferas del Estado y la sociedad que suelen definirse conceptualmente como instancias separadas (Zapata; 2005)

El tejido de aportes conceptuales reseñados cubre este trabajo, en el cual recortamos como objeto de análisis a censos producidos en instancias de interacción entre personas movilizadas colectivamente y funcionarios gubernamentales. En primer lugar, analizamos cómo el manejo del lenguaje censal asociado al Estado es dinamizado por personas que toman parte de acciones colectivas. En particular, mostraremos cómo ese lenguaje fue incorporado para fundamentar demandas y favorecer la apertura de espacios de negociación con el Estado. En segundo lugar, profundizamos sobre la conversión de los registros censales en categorías legales que limitan y perfilan prácticas de actores, histórica y desigualmente situados, en función de alcanzar acuerdos en torno a la extensión poblacional de programas estatales.

Los materiales en los que basamos la argumentación provienen de un trabajo de campo antropológico en el distrito de La Matanza -zona oeste- y de San Fernando-zona norte-. Los resultados que presentamos se inscriben en proyectos de investigación orientados a conocer modalidades de relación entre pobladores organizados colectivamente y el Estado en torno a dimensiones de la vida como el trabajo y la vivienda<sup>1</sup>. Las estrategias metodológicas utilizadas han sido la observación participante, la entrevista en profundidad y la recopilación de fuentes secundarias.

## CENSAR Y DEMANDAR

Durante los meses de diciembre de 1995 y enero de 1996, dos médicos, una enfermera y trece *agentes de salud* de la sala de primeros auxilios del barrio Santa Emilia<sup>2</sup>, en el distrito de La Matanza, desarrollaron un censo sobre el estado nutricional de niños de entre 0 y 6 años. En el informe del censo especificaban que el objetivo del trabajo había sido el “control no obligatorio” de niñas y niños del barrio, atendiendo a la longitud corporal, la estatura y el peso. Se estableció que el 19% de la población infantil de entre 0 y 2 años se encontraba “desnutrida”, mientras que el porcentaje ascendía al 22% sobre el total de niños de entre 2 y 6 años<sup>3</sup>.

Esos datos se analizaron en diferentes encuentros que representantes vecinales del asentamiento Santa Emilia venían manteniendo con otros barrios en torno al problema de la “desocupación”. Se decidió, entonces, instalar una “olla popular” en la plaza San Martín de la localidad de San Justo, frente a la sede del gobierno municipal de La Matanza, bajo la consigna: “*Por trabajo, contra el hambre y la desocupación*”. Uno de los argumentos centrales puestos en juego para sostener esa medida fue el problema de la “desnutrición infantil” y, en particular, los datos del censo sanitario.

Los barrios agrupados en torno a la “Olla de San Justo” o los “Barrios de la Olla”, tal como se autodesignaron, presentaron a las autoridades municipales un petitorio que contenía ocho reclamos, el primero de ellos solicitaba: “*Alimentos para todas las familias de desocupados: entrega semanal y distribución mediante asociaciones barriales y vecinales, centros de fomento o cooperadoras*”<sup>4</sup>. Se completaba con el pedido de creación de puestos de trabajo en obras públicas, la ampliación del subsidio por desocupación, el boleto gratuito en el transporte público a desocupados, y la excepción a los desocupados del pago de servicios e impuestos.

---

<sup>1</sup> Nos referimos a proyectos de investigación radicados en el Instituto de Ciencias Antropológicas de la Universidad de Buenos Aires, bajo la dirección de la Dra. Virginia Manzano, y subsidiados por la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica y por la Secretaría de Ciencia y Técnica de la Universidad de Buenos Aires: ANPCyT-PICT08-1446 y UBACyT 20020090200014 (programaciones 2010-2012)

<sup>2</sup> El nombre de los barrios citados en este artículo (Santa Emilia, El Campo y El Brocal), siguiendo convenciones antropológicas, son ficticios con el objeto de preservar el anonimato de nuestros interlocutores directos.

<sup>3</sup> Datos extraídos del documento: *Totales parciales del Censo entregado por los Barrios de la Olla a la Municipalidad de La Matanza*. La Matanza, 29 de mayo de 1996.

<sup>4</sup> Declaraciones extraídas del *Boletín de los Barrios de la Olla Popular*, La Matanza, Mayo de 1996.

Entre el 21 y el 25 de mayo de 1996, se montó un campamento alrededor de la "olla popular" donde permanecieron representantes de diferentes barrios siguiendo las alternativas de la negociación con autoridades municipales. El 22 de mayo se convocó a una sesión del Honorable Concejo Deliberante para tratar, entre otros temas, el problema de la "desnutrición", según el reporte del diario local *NCO*: "En el Concejo Deliberante se arribó a conclusiones satisfactorias y consensuadas en cuanto a los paliativos urgentes para la creciente marginalidad y desnutrición infantil que avanza en distintos puntos del distrito"<sup>5</sup>. El 23 de mayo, tal como quedó asentado en un despacho oficial, los integrantes de la Comisión de Acción Social del Honorable Concejo Deliberante se comprometieron a "concertar una entrevista urgente con el Sr. Secretario de Acción Social a fin de evaluar la satisfacción y solución de los reclamos". Como contraparte, los representantes de los "Barrios de la Olla" se comprometieron a "confeccionar un censo priorizando las familias con necesidades básicas insatisfechas". Finalmente, tras un día de deliberaciones, el 24 de mayo en horas de la noche se firmó un "*Acta de Compromiso de Acuerdo con Trece Barrios*".

A cambio de 9500 kilos de alimentos, los representantes barriales asumieron la obligación de confeccionar un registro con el nombre de las familias destinatarias de las bolsas alimentarias y de elaborar un nuevo censo de la *población indigente* de sus respectivos barrios. El 29 de mayo de 1996, representantes de los "Barrios de la Olla" elevaron a la Secretaría de Acción Social de La Matanza los resultados del censo sobre "familias desocupadas". Con el correr de los días, la disputa se reorientó desde el reclamo inicial de alimentos hacia la demanda de la distribución regular de mercaderías, que había quedado suspendida a causa de que las autoridades municipales habían aducido fallas técnicas en el censo elaborado por los representantes barriales. Finalmente, con la intervención de legisladores nacionales, se estableció que las familias desocupadas empadronadas por los "Barrios de la Olla" recibieran una bolsa de alimentos cada quince días y 1 kilo de leche en polvo por semana por cada "niño desnutrido".

Por esa misma época, en el mes de septiembre de 1995, otro barrio del distrito de La Matanza, denominado El Campo, impulsó la conformación de una Red de Barrios junto con sacerdotes, militantes de Comunidades Eclesiales de Base<sup>6</sup> y dirigentes gremiales del Sindicato Unificado de Trabajadores de la Educación de Buenos Aires (SUTEBA) y de la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE). La acción inaugural de la mencionada Red consistió en la organización de un censo con el propósito de conocer los *problemas de trabajo, alimentarios y sanitarios* que aquejaban a los barrios agrupados.

Los resultados se tabularon, se ordenaron en carpetas y se trataron en una asamblea en la cual se decidió organizar una movilización a la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación con el objeto de reclamar alimentos para las "familias desocupadas", que incluyó la ocupación de la planta baja del edificio en espera de una entrevista con el titular de esa dependencia. Una comitiva fue atendida por el secretario de Desarrollo Social, quien se comprometió a enviar un camión con mercaderías y desplazó el ámbito de futuras negociaciones desde la órbita del gobierno nacional hacia el provincial. Ambos procesos de movilización en demanda de alimentos para desocupados presentan una serie de elementos comunes. Tanto el barrio Santa Emilia como El Campo se conformaron en la década de 1980 como resultado de ocupaciones de tierras y se inscribieron en tramas políticas y sindicales más amplias.

En el caso de Santa Emilia, personas filiadas políticamente al Partido Comunista Revolucionario de la Argentina, de orientación maoísta, fundaron la Junta Vecinal del asentamiento en el año 1987. Ese barrio se erigió como ícono del trabajo de "base" del mencionado partido, y en él confluyeron diversos "profesionales" vinculados a esa fuerza (médicos, maestros, psicólogos, abogados, trabajadores sociales y estudiantes universitarios) con el propósito de impulsar diferentes acciones en torno a la salud, el cuidado y la protección de las mujeres, la alfabetización y la atención de niños y jóvenes. En el año 1994, militantes de Santa Emilia se transformaron en integrantes de la Corriente Clasista y Combativa, convirtiéndose en responsables nacionales de la organización de "desocupados".

El Campo se constituyó en 1986 a partir de la militancia de integrantes de Comunidades Eclesiales de Base que se inspiraron en la experiencia de ocupaciones de tierra de la zona sur del Gran Buenos Aires (Merklen; 1991) En el marco de la ocupación, se estrecharon lazos con

---

<sup>5</sup> *Noticias con Objetividad*, La Matanza, 23 de mayo de 1996, p.3.

<sup>6</sup> Las características básicas adjudicadas en estudios académicos a las Comunidades Eclesiales de Base como también así las principales discrepancias puede consultarse en el trabajo de Levine y Mainwaring, 2001.

gremialistas docentes y estatales, por ello, maestros de escuela contactaron a dirigentes de estos asentamientos con el grupo de sindicalistas que fundó la Central de los Trabajadores de la Argentina (CTA) en el año 1996. A partir de esos vínculos, la formación de la Red de Barrios de La Matanza se inscribió en un modelo sindical que procuraba descentrarse de la fábrica para expresar múltiples demandas de los “sectores populares” y que reflejaran la realidad de “cinco millones de argentinos con problemas de empleo”<sup>7</sup>. Una de las tareas centrales de la Red de Barrios consistió en impulsar la creación de la Federación de Tierra, Vivienda y Hábitat como parte de la CTA, lo que finalmente sucedió en julio de 1998.

Las modalidades de ocupación de tierras fueron diferentes en Santa Emilia y en el Campo como también así entre los barrios que fueron agrupándose junto con ellos (Manzano; 2007) Sin embargo, el conjunto de los dirigentes o referentes formados en los asentamiento compartían saberes relativos a las maneras de vincularse con funcionarios y autoridades estatales. A lo largo de los años, habían sedimentado una modalidad de relación con el Estado que se caracterizaba por iniciativas en torno a la provisión de distintos bienes (tierra, luz eléctrica, agua, escuelas, centros sanitarios, etc.), por el manejo de tecnologías de construcción, fundamentación y presentación de demandas (encuestas, censos, cartas, petitorios, etc.), por la atención prestada a la circulación administrativa y por convenciones para tratar con legisladores o autoridades gubernamentales.

La elaboración de censos se transformó en uno de los saberes aprendidos en vinculación con el Estado. Las tareas censales representaban una actividad conocida y ejercida rutinariamente por pobladores y dirigentes de los asentamientos. En los casos aquí analizados se produjeron registros para medir niveles de “desnutrición”, “desocupación” y dificultades “sanitarias”. Estos se inscribieron en una experiencia extendida de mediciones sectoriales vinculadas con la tierra, la vivienda, la escolaridad, el consumo eléctrico o el agua.

La implementación de políticas estatales contribuyó al aprendizaje de técnicas censales. Las áreas de tierra y vivienda, como detallaremos en el próximo apartado, se basaron en reportes de censos para la ejecución de programas de regularización dominial y urbanización (Cravino; 2006) El registro censal también fue central en políticas de asistencia alimentaria destinadas a familias con jefes de hogar desocupados o de bajos ingresos. En su conjunto, desde la década de 1980, la utilización de censos se asoció cada vez más con la posibilidad de focalizar la población destinataria de políticas en función de lineamientos emanados de Organismos Internacionales de Crédito. Se recomendaba la aplicación sistemática de técnicas para conocer los grupos en situación de pobreza y generar abordajes más precisos en la elaboración de estrategias de focalización, tales como sistemas estadísticos, encuestas de hogares en períodos breves, programas informáticos para agilizar la circulación de datos en dependencias gubernamentales, y metodologías participativas que incorporaran a los beneficiarios en el diagnóstico y el monitoreo de políticas sociales (The World Bank; 1996)

El saber requerido para elaborar registros censales, como venimos sosteniendo, se configuró con relación al Estado pero también en el marco de relaciones de militancia política, sindical y religiosa.

Las relaciones de militancia política, y en particular, la militancia política de profesionales, fueron sumamente relevantes para el aprendizaje de elaboración de censos. En este sentido, el censo constituía una parte de la formación práctica de los cursos de agentes sanitarios dictados por los médicos<sup>8</sup> de la sala de salud de la Junta Vecinal de Santa Emilia. Por su parte, la labor militante de maestros, trabajadores sociales y personal agremiado del Estado proporcionó una base para el aprendizaje de mediciones censales entre miembros de la Red de Barrios. La experiencia religiosa de la visita<sup>9</sup> activada por personas pertenecientes a comunidades eclesiales de base también contribuyó a sedimentar este saber. La visita expresaba convicciones religiosas, como *acercar el*

---

<sup>7</sup> Diagnóstico incorporado al documento: *Debate para la organización de los Trabajadores. Encuentro de organizaciones y dirigentes sindicales reunidos en la localidad de Burzaco (Provincia de Buenos Aires)*. Buenos Aires, 17 de diciembre de 1991.

<sup>8</sup> Se trataba de un grupo de médicos cuyas edades oscilaban entre los cincuenta y los sesenta años, que habían iniciado su militancia política en el Partido Comunista Revolucionario siendo estudiantes de medicina en la Universidad de La Plata. Este grupo se identificaba con una “línea de medicina social” que recuperaba las figuras de Virchow, Norman Bethune, Ramón Carrillo y Salvador Maza, así como también la experiencia de las comunas populares y los *médicos descalzos* de la República Popular China.

<sup>9</sup> El trabajo de Zapata (2005) analiza la incorporación de la práctica de la visita en las sociedades benéficas de Argentina durante el siglo XIX, en el trabajo social y en las acciones actuales del voluntariado de Cáritas.

"alivio" de "la palabra de Dios" a enfermos, "dolidos", "necesitados" o pobres, y representaba un procedimiento técnico para evaluar y precisar la entrega de bienes (ropa, alimentos, etc.)

Hasta aquí, mostramos cómo la ejecución de censos produjo pruebas "técnicas" para dialogar conflictivamente con "áreas sociales" del Estado en procesos de movilización colectiva. Los registros censales cooperan para configurar espacios de disputa social y política, reforzando aspectos de la construcción de demandas y habilitando cursos de negociación. En lo que sigue, presentamos otra situación etnográfica para profundizar el análisis sobre la manera en que los principales lineamientos de las políticas estatales perfilan la producción de censos y convierten a las categorías censales en categorías legales en función de iluminar la población beneficiaria de programas gubernamentales.

## CENSAR Y ACORDAR

Durante el año 2001, se firmó un convenio entre el Instituto de la Vivienda de la municipalidad de San Fernando y una cooperativa de construcción con el objetivo de ejecutar un plan de viviendas compuesto por 168 unidades. Con la ejecución de ese programa, las autoridades gubernamentales procuraban relocalizar a familias habitantes de asentamientos de la zona, quienes rechazaron sistemáticamente esa propuesta.

Así las cosas, la propuesta de relocalización se dirigió hacia pobladores de la villa de emergencia El Brocal. En este caso se esgrimía como fundamento la puesta en marcha de un plan integral de urbanización que contemplaba apertura de calles, reubicación de viviendas en lotes acordes con normativas vigentes y la solución a problemas de hacinamiento.

Trabajadoras sociales del área de reordenamiento urbano y delegados que representaban a distintos sectores de la villa elaboraron conjuntamente un censo y una serie de encuestas con el objeto de conocer las opiniones de los pobladores acerca de la propuesta a implementarse. Más allá de estas mediciones, el proyecto de urbanización y relocalización se diluyó cuando se suspendió el financiamiento para la construcción de viviendas.

Sin embargo, en el año 2006, se activó nuevamente la propuesta de relocalización, cuando miembros de la Subsecretaría de Urbanismo de la municipalidad anunciaron la concreción de un plan de 288 unidades sobre un predio cercano a la villa como parte del Programa Federal de Construcción de Viviendas<sup>10</sup>. Ante el anuncio, se conformó un nuevo Cuerpo de Delegados<sup>11</sup> con el propósito de representar a los pobladores de la villa, cuyos integrantes fueron elegidos por el voto de *asambleas por pasillo* -diez en total-. Este Cuerpo se reunía semanalmente con el objetivo de recopilar información relativa al traslado de la villa como también así para elaborar un petitorio con preguntas y puntos a negociar con autoridades municipales, para diseñar estrategias de acción y para dividir el trabajo organizativo en comisiones.

Desde los inicios, el Cuerpo de Delegados estuvo acompañado por miembros del Obispado de San Isidro, asesores legales y referentes de organizaciones barriales de la villa El Brocal. El primero de los ejes de disputa se tejió en torno al reconocimiento de los integrantes del Cuerpo de Delegados como interlocutores de los pobladores de la villa ante las autoridades estatales. Una vez obtenido el reconocimiento, se presentó públicamente el *petitorio* elaborado, el cual expresaba las principales demandas o "*los puntos sobre los cuales creemos que hay que hablar antes de pensar en la reubicación del barrio*"<sup>12</sup>.

Los reclamos incorporados en el *petitorio* se trataron en una *mesa de trabajo*, compuesta por los delegados, un representante de cada institución del barrio -un centro de apoyo escolar perteneciente al Obispado de San Isidro y una Asociación Civil formada por un grupo de vecinos

---

<sup>10</sup> Este programa depende del gobierno nacional desde el año 2004. A través del mismo se promueven, en articulación con el problema del desempleo, programas de urbanización y regularización de villas y asentamientos ejecutados por gobiernos provinciales y municipales.

<sup>11</sup> La conformación de Cuerpos de Delegados forma parte de tradiciones y experiencias históricas en villas de emergencia del Gran Buenos Aires y de la Ciudad de Buenos Aires.

<sup>12</sup> Declaración extraída del petitorio escrito presentado por el Cuerpo de Delegados a las autoridades municipales.

ligada a actividades educativas- el sacerdote y dos trabajadoras sociales de la Subsecretaría de Urbanismo.

Las principales demandas tratadas en dicha mesa fueron la actualización del censo realizado por funcionarios estatales y miembros del anterior Cuerpo de Delegados en el año 2004, la ampliación de viviendas para familias numerosas, el otorgamiento de terrenos para las instituciones barriales, y el nivel de las cuotas de las viviendas, planteando un coeficiente surgido de la diferencia entre el valor de la nueva vivienda y la antigüedad transcurrida en la villa.

La actualización del censo era central puesto que la relocalización de la villa se llevaría a cabo sobre la base de los registros aportados por el mismo. De esta manera, una de las primeras acciones emprendidas por el Cuerpo de Delegados fue el armado y la ejecución de un nuevo censo: *el censo 2006*.

Durante los meses de marzo y abril del año 2006, los delegados informaron a los pobladores de cada uno de los sectores - y mediante carteles en las paredes y comercios del barrio - los días y horarios en que debían acercarse con sus documentos nacionales de identidad para actualizar datos del censo. Además, se informaba que a partir de ese momento se prohibía a los titulares registrados comprar y vender viviendas en la villa.

Con el apoyo de maestros de escuela y miembros de organizaciones barriales como también así de pobladores de la villa con experiencia previa en la tarea censal, los integrantes del Cuerpo de Delegados elaboraron un croquis de cada sector de la villa y volcaron los datos en planilla de papel, primero, y en computadoras de las instituciones barriales, posteriormente. La localización de un boletín informativo redactado y difundido por el Cuerpo de Delegados, nos permitió identificar las principales variables consideradas en el registro censal: cantidad de familias, cantidad de viviendas, y el origen, la situación laboral, la edad, el sexo y el nivel de escolarización alcanzado por cada uno de los integrantes de los grupos familiares.

A diferencia del censo realizado en el año 2004, una de las particularidades del censo 2006, estuvo dada por la decisión de censar a cada familia antes que a cada vivienda: "entendiendo por familia a un núcleo constituido por padre y/o madre mayor de edad, con un hijo e ingresos propios."<sup>13</sup> Natalia, integrante del *apoyo escolar del barrio*, quien participó en las reuniones del Cuerpo de Delegados, recuerda que ese criterio se construyó a partir de múltiples discusiones entre los integrantes del mismo. A raíz de ello, se estipuló que todas aquellas personas que vivieran con sus hijos en casa de su madre/padre fueran consideradas dentro de la categoría *segundo grupo o crecimiento natural*.

Uno de los problemas con la adopción de este criterio censal era que el registro de grupos familiares superaría la cantidad de viviendas a adjudicar. En este punto, las alternativas ensayadas incorporaron sutilmente la cuestión de lo familiar pero priorizando la medición por vivienda. Más específicamente, se decidió censar por separado a familias que vivieran de forma independiente, es decir, que contaran con una habitación, un baño y una cocina propia. Con esta exigencia, pocas fueron las familias que se censaron como grupos separados puesto que la modalidad habitacional predominante es la ocupación de ambientes en un mismo lote pero con baño y cocina compartida.

La situación de familias extranjeras sin documento nacional de identidad se convirtió en otro foco de disputa con funcionarios municipales. Este grupo poblacional no era formalmente considerado beneficiario del plan de vivienda pero, según datos censales, el 26% del total de los titulares de familia registrados correspondían a esa categoría. Una de las primeras iniciativas consistió en registrar censalmente como titular de la vivienda a algún hijo/a que contara con la documentación solicitada, debido a los plazos excesivamente extensos del trámite de naturalización. Al mismo tiempo, los integrantes de una de las comisiones de trabajo del Cuerpo de Delegados se asesoraron en áreas estatales dedicadas al tema de migraciones, de ahí fundamentaron que la condición de extranjero también habilitaba el acceso a la vivienda, ya que se trataba de un derecho constitucional para toda persona habitante del suelo argentino. A través de estas iniciativas, la mayor parte de las familias que habitaban la villa pudieron ingresar como beneficiarios del plan de vivienda mientras regularizaban sus documentos.

El titular de cada una de las familias censadas recibía un comprobante, en papel, que acreditaba haber cumplimentado con el censo. Con ese comprobante no sólo se afirmaba el cumplimiento de un requisito administrativo y la incorporación a un padrón de futuros

---

<sup>13</sup> Definición extraída del petitorio escrito presentado por el Cuerpo de Delgados ante autoridades municipales.

adjudicatarios de vivienda, sino que se expresaba el reconocimiento estatal de la propiedad de la vivienda ocupada en la villa y el merecimiento de otra en el plan a ejecutarse.

Los datos censales también oficiaron de fundamento para la demanda de ampliación de las viviendas en construcción para familias numerosas. La tipología arquitectónica de las viviendas a ser adjudicadas se basaba en dos dormitorios en la planta alta y un baño, cocina y living integrado en la planta baja<sup>14</sup>. La ampliación propuesta por el Cuerpo de Delegados contemplaba la construcción de una habitación más para aquellas *familias numerosas*, entendiendo por estas, a las conformadas por padre y/o madre (titular de una vivienda) con cuatro hijos o más. Desde los registros censales, se reconocían a setenta familias como numerosas.

El censo realizado en el año 2006 se convirtió, ante la certeza de relocalización de la población de la villa, en el instrumento legal de referencia tanto para los agentes estatales como para los pobladores de la villa, a partir del cual se estipulaban criterios de merecimiento para la adjudicación de las nuevas viviendas.

En junio de 2008, tras la firma pública de un Acta Acuerdo entre funcionarios municipales e integrantes del Cuerpo de Delegados para la relocalización de la villa, se entregó el censo realizado en el año 2006 a las instituciones gubernamentales. Los delegados propusieron efectuar una última actualización para registrar cuestiones identificadas en el conocimiento cotidiano como titulares que en esos dos años habían vendido de forma regular su vivienda, es decir sin subdividir el predio y entregando al comprador el comprobante del censo. En esos casos, la actualización censal se orientaba a cambiar con precisión el nombre del titular de la vivienda.

El documento escrito que comprobaba el registro en el *censo 2006*, delimitaba y separaba a propietarios de no propietarios y a situaciones de legalidad/ilegalidad, y testimoniaba el tiempo vivido en el lugar. La literatura sobre este tema mostró que las operaciones de compra-venta de lotes, viviendas y habitaciones en las villas constituyen una práctica habitual (Cravino; 2006) En nuestro caso, intentamos señalar cómo en el marco de estas transacciones, pobladores y autoridades estatales convirtieron al censo en un documento de titularidad de la vivienda habitada y correlativamente como garantía de derecho a una nueva.

La actualización del censo también era valorada en tanto producción de una certeza técnica sobre *casos irregulares*. Con esta categoría se hacía referencia a familias en las que se había incrementado el número de integrantes, titulares de viviendas que habían dividido su casa y vendido parte de ella posteriormente a la obtención de la legalidad conferida por el censo, o fragmentado el lote para algún nuevo integrante. Las familias encuadradas en situaciones de irregularidad podían ser excluidas del beneficio de las nuevas viviendas, por eso quienes quedaron ubicados en esa categoría emprendieron una serie de acciones: desde el bloqueo de la ruta Panamericana hasta encuentros personalizados con delegados y trabajadoras sociales de la municipalidad para alcanzar un acuerdo.

En el conflicto suscitado por los casos irregulares, el censo volvió a situarse en el centro de disputas y acuerdos. Los delegados apelaban a la capacidad de resolución de los funcionarios municipales sobre la base de instrumentos legales vigentes –el acta acuerdo y el censo-. Las trabajadoras sociales invocaban la participación de los delegados en la toma de las decisiones puesto que ellos podrían atestiguar la veracidad de los relatos de las familias en situación de irregularidad debido a sus conocimientos personales y, además, esgrimían la responsabilidad del Cuerpo de Delegados frente a los vecinos por haber sido los ejecutantes del censo. El tratamiento de casos irregulares, como mostramos pormenorizadamente en otro trabajo (Moreno; 2010), permite iluminar prácticas, discursos y sentidos mediante los cuales delegados y trabajadoras sociales se dieron a la producción conjunta de criterios de merecimiento de nuevas viviendas.

Las disputas en torno a la precisión de los registros censales también deben interpretarse en función de requerimientos y exigencias de políticas estatales, en particular la relación entre el objeto en juego (la cantidad de viviendas disponibles a ser adjudicadas) y la producción de beneficiarios. Al mismo tiempo, este procedimiento técnico permitió construir y fundamentar demandas, entre ellas, la ampliación de viviendas para familias numerosas y la incorporación de pobladores extranjeros indocumentados como beneficiarios de viviendas sociales.

---

<sup>14</sup> El plan de viviendas ocupaba doce manzanas con una medición de lotes de 5,63 metros por 20 metros cada uno. Uno de los dormitorios tiene una extensión de 2,93 metros por 3 metros, y el otro de 2,35 por 4,55. Además, se incluía la instalación de luz, gas natural, cloacas, agua corriente y pavimento.

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

La diversidad de experiencias de vida que fueron equiparadas como "situaciones irregulares" y sometidas a un escrutinio centrado en la "sospecha" -fundamentalmente sospecha de especulación económica debido a las transacciones inmobiliarias que caracterizan a la villa- (Moreno; 2010), permitió, contradictoriamente, redefinir criterios de adjudicación de viviendas y modificar el alcance de la política en cuestión. Nos referimos, por ejemplo, al otorgamiento de subsidios económicos para la auto-relocalización, la adjudicación de viviendas correspondientes a otros programas ejecutados en los límites jurisdiccionales de la municipalidad, o el reconocimiento, a través de las prácticas desplegadas por los propios actores en conflicto, de la densidad de dinámicas familiares que se simplifican en función de volverse legibles para actos de gobierno.

#### A MODO DE CIERRE

La separación entre Estado y sociedad, como señalaron otras investigaciones, representa el producto de procesos históricos, culturales y cotidianos. Para la comprensión de esos procesos, en este trabajo nos concentramos en el análisis de registros censales que pobladores colectivamente organizados en el Gran Buenos Aires elaboran disputadamente en vinculación con el Estado.

Las situaciones etnográficas que desplegamos muestran que *censar* constituye una práctica compleja que excede la simple recolección de datos. *Censar* implica activar vínculos cotidianos entre referentes sociales y políticos con los pobladores de sus zonas de influencia, a través de convocatorias a reuniones o diálogos permanentes para convencer a aquellos que resisten la incorporación a registros censales. *Censar* también representa una oportunidad para afirmar y visibilizar la tarea de referentes locales en el acercamiento a profesionales (médicos, trabajadores sociales, maestros) y funcionarios estatales. *Censar* es producir de manera conjunta y disputada con agentes estatales categorías para la intervención política -como familia/vivienda o desnutrición/desocupación- que se acomodan parcialmente a los requerimientos de programas estatales, a la vez que los re-crean y redefinen.

La práctica censal aprendida en vinculación con el Estado es producida por una pluralidad de actores en tramas de relaciones sociales y políticas más amplias: militantes de partidos políticos, miembros de agrupaciones sindicales, sacerdotes de la iglesia católica, integrantes de Comunidades Eclesiales de Base y profesionales especializados. En este contexto relacional, la producción de registros censales permite fundamentar y habilitar demandas ante diferentes áreas de organismos estatales -el pedido de alimentos para familias desocupadas o la solicitud de variaciones en los componentes de un programa de vivienda social-, así como abrir espacios para la negociación con funcionarios gubernamentales.

Los datos censales se inscriben en nociones legitimadoras que se ponen en juego en procesos de movilización colectiva, como la apelación al problema del hambre y la desnutrición para demandar alimentos o a la antigüedad en la ocupación de la tierra y el derecho a una "mejor calidad de vida" para reivindicar la adjudicación de nuevas viviendas. Esas nociones pueden pensarse como normas construidas desde tradiciones políticas e intervenciones estatales que configuran y permean la vida de las poblaciones, por ejemplo la estandarización, durante los últimos veinte años, de políticas centradas en el reparto de alimentos a familias en situación de pobreza o en la regularización dominial y urbanización de villas y asentamientos.

Los registros censales constituyen pruebas técnicas que refuerzan las nociones legitimadoras puestas en acto. En términos conceptuales, el encuadre del problema de la desocupación en fundamentos relativos al hambre y la desnutrición, permite pensar con Foucault cómo fuerzas que resisten, demandan y negocian se apoyan en lo mismo que el poder invade y regula a través de políticas: la vida del hombre en tanto ser viviente. En otros casos, como el de la vivienda, las

nociones legitimadoras se inscriben históricamente en los constreñimientos de la propiedad privada y de las regulaciones de mercados inmobiliarios.

La producción de registros censales también debe entenderse desde el entramado de correlaciones de fuerzas variables. Si bien los censos se convirtieron en procedimientos rutinarios en la relación de pobladores organizados colectivamente con el Estado, se sostuvieron en demostraciones de fuerzas como las ocupaciones de espacios públicos (plazas, ministerios), la redacción de petitorios que formulan demandas en términos de exigencias, y la presencia física/corporal, permanente y cotidiana, de referentes barriales en dependencias gubernamentales para acelerar circuitos administrativos. Al mismo tiempo, de un modo sistemático, autoridades gubernamentales y funcionarios estatales recurren al patrimonio del saber experto que históricamente fue apropiado por el Estado, por ejemplo, al cuestionar la legitimidad de los censos elaborados por representantes barriales aduciendo errores técnicos.

Nuestro trabajo etnográfico se focalizó en personas que toman parte de acciones colectivas y que elaboran sus experiencias en formas organizativas como movimientos de desocupados, juntas vecinales o cuerpos de delegados. En sus encuentros con agencias y funcionarios estatales se genera una dinámica compleja y contradictoria: el Estado se separa como órgano diferenciado y como interlocutor de demandas colectivas pero, al mismo tiempo, prácticas y saberes -como los registros censales- monopolizados históricamente por el Estado se pluralizan en las acciones de un conjunto de actores para demandar o para iluminar disputadamente el alcance de programas gubernamentales.

Sostenemos, entonces, la fertilidad de reconstruir etnográficamente procesos sociales que producen la separación del Estado de prácticas cotidianas, sociales e históricas. La separación entre el Estado y la sociedad, es un problema para la teoría social como también lo es para aquellas personas que habitan los múltiples sitios en los cuales se procesa la política. De esta manera, el refinamiento de instrumentos conceptuales para comprender las innumerables dimensiones de este problema requiere simultáneamente de la fatiga de la investigación empírica, en nuestro caso, etnográfica, para atender a la acción (colectiva) de la multiplicidad de sujetos que en procesos históricos, cotidianos, cambiantes y contradictorios producen y legitiman esa separación.

## BIBLIOGRAFÍA

- Asad, Talal. "¿Dónde están los márgenes del estado?" *Cuadernos de Antropología Social*. 2008. N°27. Buenos Aires.
- Bohoslavsky, Ernesto y Soprano, Germán. "Una evaluación y propuestas para el estudio del Estado en Argentina" en Bohoslavsky, Ernesto y Soprano, Germán. *Un Estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (desde 1880 a la actualidad)*. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2010.
- Cravino, Cristina. *Las villas de la ciudad. Mercado e informalidad urbana*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento, 2006.
- Das, Veena y Poole, Deborah. "El estado en sus márgenes. Etnografías comparadas". *Cuadernos de Antropología Social*. 2008. N°27. Buenos Aires.
- Foucault, Michel. *Seguridad, territorio, población*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2004.
- Levine, Daniel y Mainwaring, Scott. "Religión y protesta popular en América Latina: Experiencias contrastantes" en Eckstein, Susan. *Poder y Protesta Popular. Movimientos Sociales Latinoamericanos*. México: Siglo XXI, 2001, pp. 237-273.
- Manzano, Virginia. "De La Matanza Obrera a Capital Nacional del Piquete". Etnografía de procesos políticos y cotidianos en contextos de transformación social. *Tesis de Doctorado*. Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires. Marzo de 2007. 336 Páginas.
- Merklen, Denis. *Asentamientos de La Matanza. La terquedad de lo nuestro*. Buenos Aires: Catálogos Editora, 1991.
- Mitchell, Timothy. "Society, Economy and The State Effect" en Steinmetz, George (eds.) *State/Culture: State Formation after The Cultural Turn*. Ithaca, NY y Londres: Cornell University Press, 1999, pp. 76-97.
- Moreno, Lucila. "Etnografía de la trama política en el proceso de construcción de criterios de adjudicación de viviendas". VI Jornadas de Antropología Social. ICA - UBA. 2010. Buenos Aires.
- Otero, Hernán. *Estadística y Nación. Una historia conceptual del pensamiento censal de la Argentina moderna 1869-1914*. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2006.
- Scott, James. *Seeing Like a State. How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. New Haven y Londres: Yale University Press, 1998.
- Sharma, Aradhana y Gupta, Akhil. "Introduction: Rethinking Theories of The State in an Age of Globalization" en Sharma, Aradhana y Gupta, Akhil (eds.) *The Anthropology of the State: A Reader*. Oxford: Blackwell Publishing, 2006, pp. 1-42.
- The World Bank. "Poverty Assessment Summaries-Argentina", 1996. Washington, D.C.
- Trouillot, Michel. "The Anthropology of the State in the Age of Globalization". *Current Anthropology*. 2001. Vol. 42, N°1, pp. 125-138. The University of Chicago Press.
- Zapata, Laura. *La Mano que acaricia la pobreza. Etnografía del voluntariado católico*. Buenos Aires: Antropofagia, 2005.