

---

**EL BARRIO CONCEBIDO COMO COMUNIDAD**  
**REFLEXIONES ACERCA DE ALGUNOS SUPUESTOS PRESENTES EN LA FOCALIZACIÓN**  
**TERRITORIAL DE POLÍTICAS ASISTENCIALES<sup>1</sup>**

**CRISTINA CRAVINO**

Universidad Nacional de General Sarmiento. Bs.As. Argentina. Antropóloga (UBA), Magíster en Administración Pública (UBA-Instituto Nacional de Administración Pública) y doctorando en Filosofía y Letras –orientación antropología– (UBA). Fue docente de la Universidad de Buenos Aires y Lomas de Zamora. Desde 1996 es investigadora docente regular de la Universidad Nacional de General Sarmiento (Buenos Aires) y fue docente de la Maestría de Hábitat y Vivienda de la Universidad de Rosario y Mar del Plata. Es profesora de la Maestría en Economía Social de la UNGS. Actualmente co-dirige un proyecto sobre la situación en asentamientos y villas en el Área Metropolitana de Buenos Aires y es miembro de un equipo de investigación comparativo de 8 países de América Latina, financiado por el Lincoln Institute of Land Policy (USA).

---

*1. Este artículo fue presentado como ponencia a las Jornadas Regionales de Investigación en Humanidades y Ciencias Sociales. Jujuy 9-11 de octubre de 2002. Una breve síntesis de los principales argumentos de este artículo está contenida en el capítulo Mercados informales de tierra y redes sociales en el Área Metropolitana de Buenos Aires publicado en: Abramo, Pedro (comp.) (2003) A cidade da informalidade. Zette Letras-Faperj-Lincoln Institute. Rio de Janeiro.*

---

EL BARRIO CONCEBIDO COMO COMUNIDAD. REFLEXIONES ACERCA DE ALGUNOS SUPUESTOS PRESENTES EN LA FOCALIZACIÓN TERRITORIAL DE POLÍTICAS ASISTENCIALES

Resumen:

El presente trabajo intentará explorar los supuestos que se encuentran en la utilización del término polisémico de *comunidad*. Esta palabra es utilizada por distintos actores y alcances, en particular, por las instituciones estatales y actores sociales territoriales.

Por detrás de los usos del término *comunidad* se presuponen ciertos comportamientos de los sujetos, los que actuarían bajo normas distintas a las de la sociedad concebida como una totalidad. Cuando nos referimos a los supuestos implícitos, estamos tomando las concepciones de sociedad o *imaginarios* sociales, que están puestas en acción al implementarse algunas intervenciones sociales del Estado. En este artículo, priorizaremos en algunas políticas de vivienda implementadas en el Área Metropolitana de Buenos Aires.

Para este trabajo nos abocaremos a las concepciones que vinculan *comunidad* al espacio acotado como *barrio* y al sentido que le otorgan los distintos actores estatales.

Abstract:

The present paper will try to explore some assumptions which lie behind the use of the concept *community*. Community is often used by different actors, particularly state institutions and territorially based social actors, with multiple dimensions and contents. Therefore, it is a term with multiple meanings.

Behind the uses of the term community, there is an assumption about some subjects' behaviour, who would act under different rules than society as a whole. When we refer to implicit suppositions, we are talking about society's conceptions or social imaginaries, which take place when some social state interventions are implemented. In this article our priority are the housing policies implemented in the Buenos Aires' Metropolitan Area.

In this work, we advocate to the conceptions which link community to neighbourhood space, and to the sense given by different state actors.

---

EL BARRIO CONCEBIDO COMO COMUNIDAD. REFLEXIONES ACERCA DE ALGUNOS SUPUESTOS PRESENTES EN LA FOCALIZACIÓN TERRITORIAL DE POLÍTICAS ASISTENCIALES

### I. INTRODUCCIÓN

En el discurso de funcionarios estatales, miembros de organizaciones sociales, docentes, médicos, religiosos etcétera, la palabra *comunidad* suele ser protagonista recurrente. Con frecuencia se apela a la importancia de la participación de la comunidad en proyectos, en decisiones políticas, en el diseño de políticas sociales, etcétera. Cabría preguntarse entonces ¿a qué se están refiriendo? ¿Cuáles son los límites de la comunidad a la que se remiten? ¿Quiénes la componen? ¿Qué tipo de relaciones se establecen entre los supuestos miembros de esas comunidades? ¿Son, los barrios, comunidades?

El presente trabajo intentará explorar los supuestos que se encuentran por detrás de la utilización del concepto *comunidad* en algunos programas sociales aplicados en el Área Metropolitana de Buenos Aires<sup>2</sup>. Es central cierta afinidad entre el campo de abordaje de la cuestión social y una imagen —o concepto— de comunidad que perdura por décadas, en un contexto en el que las ciencias sociales caracterizan como signado por la fragmentación y la desintegración social.

Por detrás de estos usos del término *comunidad* se presuponen ciertos comportamientos de los sujetos, quienes actuarían bajo normas distintas a las de una sociedad concebida como totalidad. Esta palabra es utilizada con alcance y contenido distintos por múltiples actores: desde las esferas estatales se alude a “relaciones con la comunidad”, que abarcan prácticamente a todos los habitantes de un distrito, pasando por ámbitos más específicos como comunidad educativa o sanitaria, hasta un alcance más limitado como serían las organizaciones sociales de base. Si bien son múltiples los usos del término —y por lo tanto polisémico— todos tienen en común “incorporaciones de teoría sociocultural al saber cotidiano”.

Cuando nos referimos a los supuestos implícitos, queremos aludir a las concepciones o *imaginarios* sociales y de *sociedad* que están puestos en acción al implementarse algunas intervenciones sociales del Estado —para este análisis, en cualquiera de sus niveles—.

---

2. Creemos que, en realidad, esta concepción excede el ámbito de las políticas sociales y la encontramos en la política partidaria, en la vida religiosa, etcétera.

EL BARRIO CONCEBIDO COMO COMUNIDAD. REFLEXIONES ACERCA DE ALGUNOS SUPUESTOS PRESENTES EN LA FOCALIZACIÓN TERRITORIAL DE POLÍTICAS ASISTENCIALES

Para este trabajo nos abocaremos a las concepciones que vinculan *comunidad* al espacio acotado como *barrio*. Nuestra pesquisa apunta hacia los contenidos que se encuentran por detrás del uso del término *comunidad* y al sentido que le otorgan los distintos actores estatales.

3. Los objetivos son tanto eficacia como eficiencia, al mismo tiempo que otorga legitimidad política al actuar sólo sobre aquellos que son prioritarios en la acción del Estado.

Entre los nuevos lineamientos de las políticas sociales, asociados a la Reforma del Estado, nos preocupa principalmente el de la focalización. Esto implica que muchos programas sociales requieran de un abordaje desde lo territorial, con el fin de alcanzar sólo a la población objetivo de intervención<sup>3</sup>. En particular, en el caso de la política urbana hacia tierras ocupadas, el territorio mismo es objeto de intervención focalizada, por lo que deviene en un espacio privilegiado para el análisis.

Puntualmente, para este trabajo tomaremos los programas de regularización dominial urbana, presentes tanto en el Gran Buenos Aires como en la Ciudad de Buenos Aires (capital nacional). Incorporaremos algunas observaciones de otros programas sociales, lo que nos permitiría pensar en posibles generalizaciones aunque, por cierto, con algunos resguardos. El elemento común de ambos abordajes desde el Estado es que se considere el *barrio* como unidad de acción y, por lo tanto, de análisis. Este último es concebido discursivamente — y notaremos luego que también conceptualmente — como *comunidad*. Podemos vincularlo a la intención desde el Estado de utilizar términos neutros en su relación con los grupos afectados, es decir, evitar palabras con cargas valorativas negativas o peyorativas tales como villas, ocupantes ilegales, etcétera. Sin embargo, esta visión tiene raíces más profundas que buscaremos explorar, a la vez que intentaremos rastrear los parecidos de familia con teorizaciones tradicionales o clásicas en las ciencias sociales, en particular desde la antropología y la sociología.

Subirats (1989) coloca a las políticas públicas en un entramado de intereses que permite reformular su concepción procesual tradicional (la formulación separada de la implementación) y postular en cambio un *continuum* planificación-implementación que es

---

EL BARRIO CONCEBIDO COMO COMUNIDAD. REFLEXIONES ACERCA DE ALGUNOS SUPUESTOS PRESENTES EN LA FOCALIZACIÓN TERRITORIAL DE POLÍTICAS ASISTENCIALES

permanentemente redefinido en función de las acciones de los actores involucrados. Sin embargo, aquí nos centraremos en la mirada desde el Estado, ya que hegemoniza las acciones de intervención.

No llegamos a encontrar una respuesta crítica desde las organizaciones sociales que pongan en tela de juicio esta concepción ya que, por el contrario, algunos actores cada vez más relevantes en las políticas sociales, tales como la Iglesia Católica —o sus organizaciones específicas en políticas sociales—, refuerzan esta mirada. En este proceso se desdibuja, a su vez, las ya porosas fronteras ente Estado y sociedad.

Por otra parte, como propone Alvarez (2000), nos encontramos en un momento de consenso en cuanto al interés puesto en los ámbitos de socialización de los sectores de bajos recursos como herramienta de reaseguro o desarrollo ante las transformaciones socio-económicas globalizadas, las que adquieren mayor urgencia en los países subdesarrollados como el nuestro. Este debate también adquiere relieve en torno al concepto de capital social.

El material empírico utilizado proviene del trabajo de campo para una tesis de doctorado<sup>4</sup> en desarrollo.

## 2. EL CONCEPTO DE COMUNIDAD

La comunidad fue concebida desde una perspectiva valorativa en los inicios de las ciencias sociales, perspectiva que no logrará abandonar a pesar de los intentos positivistas. Luego, el concepto de comunidad fue construido a partir de una visión dicotómica sociedad medieval-sociedad moderna que fue elaborada en dos momentos: uno, cuando emerge la sociedad industrial (Le Play, Marx) y comienza el resquebrajamiento de las organizaciones tradicionales (Tönnies) y luego como tipología (Weber). Particularmente con Durkheim, se puso énfasis en la indagación de su funcionamiento interno para entender al mismo tiempo la sociedad contemporánea.

---

*4. Las técnicas utilizadas para la recolección de datos fueron las entrevistas abiertas y semiestructuradas, tanto de sujetos receptores de programas como de mediadores y gestores municipales.*

---

EL BARRIO CONCEBIDO COMO COMUNIDAD. REFLEXIONES ACERCA DE ALGUNOS SUPUESTOS PRESENTES EN LA FOCALIZACIÓN TERRITORIAL DE POLÍTICAS ASISTENCIALES

Siguiendo con esta lógica de lo residual, objeto privilegiado de la antropología, cuando ya en Europa la preocupación de las ciencias sociales se dirigía hacia los nuevos fenómenos de una sociedad urbana e industrializada, en los países periféricos surgieron, en el siglo XX, estudios que intentaban conocer las formas que presentaban las organizaciones sociales alejadas del influjo modernizador de la Revolución Industrial. Es decir, el fenómeno que seguía vigente sería abordado como un objeto exótico y en franco retroceso.

A mediados del siglo XX, se acuñó el concepto de *comunidad folk*, que presentaba cierta continuidad en el uso del concepto de *comunidad* de los clásicos, pero que ya no se podía remitir a un pasado en el cual fuerzas endógenas generaban su desaparición. El contexto era claramente otro. El capitalismo ya era un sistema mundial que articulaba lo urbano y lo rural como parte de un proceso mayor.

El uso del término *comunidad folk* fue construido a partir del estudio de sociedades agrarias y más adelante fue transpolado a la sociedad urbana, convertida luego en un estereotipo de toda comunidad.

La comunidad folk fue estudiada y conceptualizada —a partir del método inductivo de acuerdo a su autor— a mediados de siglo por Redfield, quien la caracterizaba —en contraste con la sociedad de la ciudad moderna— como un *tipo ideal* al estilo weberiano. El referente empírico de los estudios antropológicos que dan lugar a su caracterización son los grupos tribales y, sobre todo, los grupos campesinos. Es definida en los siguientes términos: “La sociedad folk es una sociedad aislada (...), las (...) que conocimos están integradas por gente que tiene poca comunicación con otra gente distinta de la de su grupo y concebimos como sociedad folk tipo, la que está formada por personas que no tienen contacto con ningún individuo que no pertenece a su sociedad” (Redfield 1942).

En el presente, encontramos supuestos en las acciones del Estado (y de otros actores involucrados en las políticas sociales estudiadas) que conceptualizan a los barrios como

---

EL BARRIO CONCEBIDO COMO COMUNIDAD. REFLEXIONES ACERCA DE ALGUNOS SUPUESTOS PRESENTES EN LA FOCALIZACIÓN TERRITORIAL DE POLÍTICAS ASISTENCIALES

comunidades y, por lo tanto, suponen la existencia de códigos diferentes con su entorno, lo que implica rotularlos como una cultura propia, basada principalmente en el contacto cotidiano cara a cara. Redfield (1942) sostiene: “El aislamiento de que estamos hablando, la falta de comunicación con otras personas, es la mitad de un todo cuya otra mitad está constituida por la íntima comunicación entre los miembros de la sociedad. Un grupo de naufragos es una pequeña sociedad en aislamiento, pero no es una sociedad folk, y si los naufragos proceden de distintos barcos y de sociedades diferentemente constituidas, no habrá previa comunicación íntima entre ellos y la sociedad no se compondrá de elementos muy semejantes”. Redfield mismo nos da las pistas de la confusión creada en los actores públicos que suponen que una interlocución con dirigentes barriales garantiza la comunicación con todos sus habitantes. Sin embargo, la metáfora del naufragio nos sugiere una imagen más apropiada de quienes viven en las villas y asentamientos del Área Metropolitana, es decir, de aquellos que sufren el deterioro de sus condiciones de vida, sumados a aquellos que permanecen en la llamada pobreza estructural, ambos bajo la zozobra de un proceso socio-económico que los excluye.

Redfield se pregunta si el aislamiento de la sociedad folk puede identificarse con la inmovilidad física de sus miembros. La respuesta es que: “Al elaborar este tipo ideal, podemos concebir a los miembros de una sociedad moviéndose siempre dentro del pequeño territorio ocupado por ella”. Esta es la imagen que prevalece de los barrios irregulares dominialmente del Área Metropolitana, pero de ninguna manera puede plantearse como equivalente ya que, por el contrario, su relación con el exterior es un elemento fundamental para la resolución de la vida cotidiana.

Este autor consideraba, como intrínseco, un aislamiento total de la comunidad, sumado a la ausencia de comunicación escrita. En realidad, se estaba refiriendo a sociedades en las que concretamente sus miembros sólo se comunican oralmente, es decir, para éste, sin escritura no se pueden tener sentido histórico, ni teología, ni ciencia.

EL BARRIO CONCEBIDO COMO COMUNIDAD. REFLEXIONES ACERCA DE ALGUNOS SUPUESTOS PRESENTES EN LA FOCALIZACIÓN TERRITORIAL DE POLÍTICAS ASISTENCIALES

Una derivación de esta homogeneidad social es que “la gente que integra una sociedad folk es muy semejante”, pues “...lo que un hombre conoce y cree es lo que conocen y creen todos los hombres” (Redfield 1942s/d). Esta simetría de mirada hacia el otro, entre una sociedad folk y una comunidad urbana actual, se pone de manifiesto cuando los actores públicos creen conocer las características de todos los individuos de un barrio conociendo sólo algunos.

A su vez... “en esta clase de sociedad el cambio es muy pequeño” (Redfield 1942s/d). Esta imagen característica suele provocar acciones —y reacciones— por parte de los actores públicos, ante la supuesta quietud de estos grupos sociales. La propuesta es introducir, entonces, el cambio y modificar las tradiciones arraigadas que impiden su desarrollo.<sup>5</sup>

Hamza Alavi puede ser ubicado en las antípodas del pensamiento redfeliano. En su crítica al funcionalismo estructural afirma que éste “no tiene en cuenta las contradicciones entre los intereses de los individuos y los grupos en la sociedad campesina jerárquicamente organizada, la cual, además, está enmarcada en la trama de relaciones económicas y políticas de una sociedad más amplia” (Alavi 1976:61). Interesado en ver al campesinado como *actor político*, postula, por el contrario, que centrarse en grupos crea una falsa dicotomía, ya que el encapsulamiento de las comunidades locales afecta tanto a los grupos comprendidos en ellos como a los procesos y las estructuras globales.

Interesante resulta el planteo de Signorelli (1999:71) en el mismo sentido, al referirse al campo de la antropología urbana: “En otros términos más formales, el enfoque de la antropología de la ciudad ofrece mayores garantías respecto de una limitación que se encuentra frecuentemente en las monografías: la ignorancia total o la total puesta entre paréntesis de la relación que existe entre los fenómenos de microescala que se observan en el campo, y las estructuras y los procesos de macroescala de los que el campo forma parte”. Este es el error recurrente en una mirada que presupone una cierta comunidad de intereses e identidad a escala barrial, lo que lógicamente arriba a un análisis cerrado de los grupos. Se pro-

5. Foster (1964) estudió la complejidad de la resistencia al cambio —tecnológico— de sociedades similares a las caracterizadas como folk e identificó que, en realidad, estas reacciones pueden ser asociadas a factores de carácter cultural, social y psicológico, al sistema de valores que caracteriza nuestra sociedad, a problemas de categoría y función, a la comunicación deficiente u otros.

---

EL BARRIO CONCEBIDO COMO COMUNIDAD. REFLEXIONES ACERCA DE ALGUNOS SUPUESTOS PRESENTES EN LA FOCALIZACIÓN TERRITORIAL DE POLÍTICAS ASISTENCIALES

duce así una tautología al presuponer que en su aislamiento y homogeneidad no se reconocen las múltiples articulaciones con el exterior o las diferencias y conflictos hacia el interior.

### 3. EL DISCURSO DE LA COMUNIDAD PUESTO EN ACTO

En esta segunda parte, el orden de la exposición es el siguiente: comenzaremos caracterizando las políticas de regularización dominial en los años 90, específicamente analizando lo sucedido en el Área Metropolitana. Luego, nos centraremos en el eje de nuestra discusión, concretamente, el significado que presenta el supuesto de comunidad asociado a la unidad de análisis y acción —los barrios— en la intervención estatal.

La razón por la que nos referimos al uso del supuesto de *comunidad* en las políticas de vivienda de los años 90 en el Área Metropolitana es que en esos años se dio una fuerte transformación en esos manejos. Básicamente, se abandonaron las pretensiones de otorgar viviendas *llave en mano* a los sectores de escasos recursos para centrar sus acciones en soluciones parciales, entre ellas, mecanismos de regularización dominial. Esto quiere decir, en los hechos, que se priorizó la cuestión de la tierra sobre la de la vivienda —en el área en cuestión—, aunque con un fuerte carácter de amnistía hacia lo realizado por los pobladores, sin observarse políticas activas como se insinuaran en los años 80.

Resulta relevante que para este tipo de intervenciones del Estado fue necesaria la participación (término que merece problematizarse) de las poblaciones objeto de acción. Los programas implementados suponen la existencia de actores colectivos, que se constituyen en necesarios para lograr el proceso de regularización. A diferencia de las políticas de vivienda *llave en mano* (en las cuales los sujetos-objetos de intervención fueron por lo general familias o jefes de familia en forma aislada y sin vínculos previos entre ellos) en las acciones de regularización dominial fueron dos las unidades de intervención en la transferencia de dominio: a) el *barrio* como totalidad; b) *familias por lote*. En ambas, se necesitó consenso de

---

EL BARRIO CONCEBIDO COMO COMUNIDAD. REFLEXIONES ACERCA DE ALGUNOS SUPUESTOS PRESENTES EN LA FOCALIZACIÓN TERRITORIAL DE POLÍTICAS ASISTENCIALES

todo el barrio para estas acciones. Aquí es donde consideramos relevante analizar los supuestos con los cuales se diseñaron y operaron estos programas, de los cuales subyace un modelo de actor colectivo particular.

---

6. Particularmente en programas alimentarios y, en menor medida, de empleo, educación y salud.

Esto es coincidente con una tendencia en los programas sociales, en los que se apela recurrentemente al trabajo no remunerado de individuos u organizaciones barriales como gestores en la implementación de programas.<sup>6</sup> Lógicamente, esto generó fuertes impactos —como veremos para el caso de la política de vivienda— que obligaron a las organizaciones barriales a adquirir responsabilidad y entidad jurídica y, en algunos casos, a especializarse, profesionalizarse u organizarse en redes. Apelar a la comunidad aparece en el imaginario estatal como sinónimo de proceso democratizador, cuando creemos que en realidad presenta facetas más complejas en cuanto a responsabilidad y conflictividades, las cuales son transferidas a las organizaciones barriales para que en ese ámbito sean asumidas o dirimidas (por dónde, con quiénes y de qué modo comenzar, reubicar a las familias que ocupan la traza de las calles, cómo convencer a los que se resisten a ser reubicados, etcétera). Esto mismo es utilizado en muchos casos como un mecanismo culpabilizador si ciertas acciones fracasan. Es decir, los obstáculos aparecen en los tiempos, mecanismos o incapacidades de las organizaciones para asumir el papel que les toca en estos procesos.

### 3. a. Las intervenciones del Estado en política de vivienda en el Área Metropolitana

Para el histórico Estado de Bienestar argentino, la problemática de la vivienda nunca había llegado al núcleo duro de las políticas sociales —a diferencia de los países centrales—. Por esta razón no fue tan traumática —en relación a la reacción de sectores involucrados— la reinstauración del principio liberal de la responsabilidad individual en el acceso a la vivienda.<sup>7</sup> Esto significa que se abandonaron las políticas activas de oferta de vivienda social —por lo general en conjuntos habitacionales— que, de cualquier forma, no disminuían la brecha del déficit habitacional y no siempre llegaban a los sectores que, en teoría, eran la po-

---

7. Para un más amplio desarrollo de la historia de las políticas de vivienda en Argentina hasta 1976 ver Yujnovsky, O. (1984).

---

EL BARRIO CONCEBIDO COMO COMUNIDAD. REFLEXIONES ACERCA DE ALGUNOS SUPUESTOS PRESENTES EN LA FOCALIZACIÓN TERRITORIAL DE POLÍTICAS ASISTENCIALES

blación objetivo. Por otra parte, está largamente estudiada la relación simbiótica entre empresas constructoras y programas habitacionales (Yuvnosky, 1984).

En primer lugar, debemos tener presente que en el Área Metropolitana, como ya nos referimos, la política de vivienda en los años 90 fue casi sinónimo de política de tierras, ya que las acciones de construcción de viviendas, por razones del entramado político nacional<sup>8</sup> y provincial, fueron absolutamente marginales. Las intervenciones del Estado en el área metropolitana respecto de la tierra, por lo general, fueron *ex post*. Esto significó que los sectores de bajos ingresos fueron los protagonistas de la política habitacional, autourbanizando y autoconstruyendo la ciudad.

Por esta nueva concepción tendiente a obtener soluciones habitacionales más que viviendas *llave en mano*, se consideraron las ocupaciones irregulares desde una óptica distinta. En las tres décadas anteriores a los años 80, la propuesta estatal era la erradicación de los habitantes de las ocupaciones irregulares (a partir de diferentes formulaciones: desarrollistas o de seguridad nacional) hacia viviendas por lo general agrupadas en conjuntos habitacionales o, simplemente, la dispersión en la ciudad a partir de sus propios medios. En la década del 80, junto a la recuperación de la democracia, se comenzó a adoptar una posición diferente —como ya se hacía en otros países de América Latina—. Consistía en radicar a los habitantes en este tipo de ambiente, con modificaciones urbanas a fin de dotarlas de una funcionalidad semejante a los espacios residenciales de los sectores medios, proveyéndolos también de servicios urbanos (que fueron desmantelados durante el último gobierno militar).

En los años 90, observamos una continuidad con las políticas de radicación, aunque no han dado mayores frutos: algunos barrios obtuvieron el boleto de compra-venta del predio, otros lograron leyes de expropiación (pero sólo excepcionalmente esto fue acompañado de leyes que aportaran la partida presupuestaria para concretarla), hay quienes siguen solicitando soluciones, y contados barrios llegaron a la regularización. Radicación significa, en estos

---

8. No tenemos espacio para ampliar sobre el tema. Las explicaciones se vinculan, por un lado, con la negociación de un fondo específico para intervenciones sociales en el conurbano en los comienzos del gobierno de Eduardo Duhalde (1991-1999) y por otro, con acciones fuertemente diferenciadas entre el interior de la Provincia de Buenos Aires y el Conurbano. Estas acciones tenían que ver con la mayor visibilidad de las acciones —vivienda llave en mano— en el interior, y por lo tanto, como mecanismo de acumulación política, a diferencia de un posible bajo impacto en el conurbano.

EL BARRIO CONCEBIDO COMO COMUNIDAD. REFLEXIONES ACERCA DE ALGUNOS SUPUESTOS PRESENTES EN LA FOCALIZACIÓN TERRITORIAL DE POLÍTICAS ASISTENCIALES

9. Podemos mencionar, entre otras:  
a) la ley 23.967/89, que autorizó la transferencia de los inmuebles del dominio privado del Estado Nacional o entes descentralizados, que no fueran necesarios para el cumplimiento de sus funciones o gestión, a los estados provinciales y a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires para posterior venta a sus actuales ocupantes o para planes sociales de tierra y vivienda;  
b) el decreto 1001/90, que permitió la transferencia de la tierra a sus actuales ocupantes o a sus formas asociativas.

10. El artículo 31 en un párrafo dice:  
"Auspicia la incorporación de los inmuebles ociosos, promueve los planes autogestionados, la integración urbanística y social de los pobladores marginados, la recuperación de viviendas precarias y la regularización dominial y catastral, con criterios de radicación definitiva".

11. Tuvo una existencia como tal de dos años, luego continuó con el mismo nombre pero relegado dentro de las acciones en las villas y posteriormente fue creado uno con nombre similar durante la gestión radical de 1996.

casos, la regularización dominial de las tierras ocupadas (en su gran mayoría fiscales para el caso de la Ciudad de Buenos Aires y privadas para el Gran Buenos Aires) y re-urbanización de los barrios. Para las villas miseria, tanto de la ciudad como del Gran Buenos Aires, la radicación requiere de un proceso complejo porque implica —además de aspectos jurídicos— modificaciones en los lotes y las viviendas a fin de adaptarlas a las normas vigentes.

En 1990, se dictaron leyes de implicación nacional<sup>9</sup> sobre tierras fiscales nacionales y se crearon sus consiguientes organismos de aplicación, que permitieron de forma más amplia su transferencia a ocupantes de hecho. En 1996, la primera Constitución de la Ciudad le dio status cuasi de derecho<sup>10</sup> a la radicación, cambiando el escenario para la emergencia de políticas, actores y demandas.

Estas normas que se dictaron dieron lugar a la creación de nuevos organismos: a nivel nacional el Programa Arraigo (actualmente vigente) y en la Ciudad de Buenos Aires a varios programas de radicación<sup>11</sup> que se sumaron a los ya existentes como la Comisión Municipal de la Vivienda. En la provincia de Buenos Aires<sup>12</sup> jugó un rol importante la Subsecretaría de Tierras<sup>13</sup>.

Por el contrario, para el caso de villas y asentamientos ubicados en tierras privadas o fiscales no nacionales, los instrumentos de regularización fueron diversos, dependiendo del actor<sup>14</sup> que tuviera la iniciativa o hegemonizara la decisión. Se utilizaron leyes de expropiación a nivel barrial (que en muchos casos caducaron<sup>15</sup>); compra directa al dueño con intermediación del Estado; compra al dueño por parte del Estado para posterior venta a los ocupantes (esto se realizó también por diferentes vías<sup>16</sup> y en el caso de tierra municipal, por medio de ordenanzas<sup>17</sup>), entre otros.

Estas nuevas orientaciones *posibilitaron* a que los habitantes tengan aspiraciones de propiedad hacia esas tierras, lo que implicó el reconocimiento de que las villas y los asentamientos

---

EL BARRIO CONCEBIDO COMO COMUNIDAD. REFLEXIONES ACERCA DE ALGUNOS SUPUESTOS PRESENTES EN LA FOCALIZACIÓN TERRITORIAL DE POLÍTICAS ASISTENCIALES

no constituían ya una escala hacia un virtual ascenso social sino que, por el contrario, eran seguramente el único tipo de hábitat que podían esperar. Se asumió, sin mediaciones, que la equidad habitacional pasaba por igualar a todos los miembros de la ciudad como propietarios<sup>18</sup>. Esto suponía una cristalización de las situaciones muy desiguales, y de hecho damos la compleja situación que genera la contradicción de que para acceder a la propiedad haya que violarla y que para obtener un bien individual se deba recorrer un largo camino colectivo, que requiere necesariamente de la presencia de organizaciones sociales (Cravino 1998).

### 3. b. Los supuestos de comunidad

Como ya dijimos, estas nuevas políticas implicaron necesariamente la participación de las organizaciones sociales barriales o, por lo menos, alguna de ellas en el proceso de regularización dominal. Aquí es donde encontramos el presupuesto de un sistema de representación, donde los habitantes delegarían en una comisión u organización barrial la interlocución con el Estado. Se espera de éstos un comportamiento similar al de una comunidad folk, en la cual el sentimiento de defensa de lo colectivo prime por sobre lo individual.

El retiro del Estado, en el marco del modelo de crisis del Estado de Bienestar —inacabado para el caso argentino— presupuso que ciertos roles podían ser reasumidos por organizaciones sociales que nos remitían a la etapa previa a su constitución. Es interesante tener presente que en este marco se fue construyendo un sujeto receptor de políticas sociales que en un modelo de universalidad —reiteramos, no completado en el caso argentino— tenía un carácter individual. El nuevo paradigma para algunos tipos de políticas, como es el caso de la regularización dominal, fija sujetos colectivos que deben hacerse cargo de ciertos aspectos de la gestión.

Empíricamente, resulta dificultoso encontrar los orígenes de la utilización del concepto de comunidad y, además, excede las pretensiones de este acotado trabajo. Sin embargo, po-

---

*12- Se debe agregar, a mediados de la década, la sanción de una ley que buscó regularizar globalmente tierra privada (y sus viviendas) bajo ciertos requisitos (Ley 24.374 conocida como Ley Pierri). Por lo tanto, incumbe a aquellos casos que se encuentren en situación irregular dominalmente a pesar de haber comprado legalmente la propiedad. Se trata, generalmente, de lotes que fueron adquiridos en cuotas y que una vez finalizado el pago, no se llegó a la escrituración por desinterés del propietario o por otras razones. En algunos casos puntuales se aplicó a tomas de tierras, aspecto que fue muy polémico. Al igual que las políticas de radicación presenta una lógica de amnistía, ya que fija una fecha límite para el ingreso al beneficio.*

---

*13- Este organismo cambió, desde 1983 en adelante, sucesivamente de nombre y de dependencia dentro del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.*

---

*14. Este está vinculado al diagrama de opciones de los actores estatales o de las organizaciones sociales.*

---

*15. Recientemente por ley se amplió el plazo para que caduquen estas leyes. El problema resulta que se votan separadamente la expropiación y la partida presupuestaria para efectivizarla.*

EL BARRIO CONCEBIDO COMO COMUNIDAD. REFLEXIONES ACERCA DE ALGUNOS SUPUESTOS PRESENTES EN LA FOCALIZACIÓN TERRITORIAL DE POLÍTICAS ASISTENCIALES

---

*16- El Fondo del Conurbano, de hecho, compró tierras de asentamientos del Gran Buenos Aires.*

---

*17- Estos casos son poco numerosos.*

---

*18- Resulta paradójica la afirmación de quien fuera la titular del Banco Hipotecario, Adelina Dalesio de Viola, perteneciente a la Unión del Centro Democrático —Ucedé— (partido de derecha) de «convertir a cada proletario en propietario».*

demos postular que habría tres tipos de actores relevantes que convergen en una tradición de su utilización: a) las iglesias, en particular la católica, que en la actualidad cada vez ocupa un mayor espacio en la gestión de programas asistenciales. Esta considera, en sentido estricto, comunidad a todos sus feligreses; b) los trabajadores sociales que lo utilizaron como una forma neutral de denominación de su objeto de intervención, combinando un objetivo técnico con la voluntad de incidir positivamente en los sectores de menores recursos en nuestro país. Esto se da particularmente a partir del Movimiento de Reconceptualización de Trabajo Social. A su vez, indica una pretensión de reconocimiento (valoración moral) de las organizaciones sociales previas a su intervención, intentado tomar distancia y controlar la construcción de relaciones verticalizadas entre ellos y los sujetos de acción, buscando por el contrario articulaciones horizontales; y c) el Partido Justicialista, mayoritario en los gobiernos municipales del Gran Buenos Aires, que acuñó el término *comunidad organizada* para aquel sector no corporativo (en particular ajeno al sindicalismo) que fuera su base de sustentación política.

Esta concepción, con diferencias propias de una mirada social, política o religiosa abrevia en fuertes puntos en común que los asemejan a un tipo particular de comunidad —la folk— en la cual las relaciones entre los miembros son intensas, armónicas y solidarias.

Nos parece importante tener en cuenta para el análisis de los estudios clásicos de las ciencias sociales acerca de la comunidad, las características del contexto. Es decir, la comunidad como institución se encontraba en franco proceso de desaparición o, en la visión de otros pensadores posteriores, adquiriría un carácter de resabio en el marco de una sociedad moderna e industrializada. Se observaba la transición de una sociedad medieval a una moderna, con los cambios e implicaciones que esto conlleva en la construcción de la individualidad. Por el contrario, el momento actual, también análogamente de transición, nos lleva de una sociedad tutelada por un cierto Estado Benefactor (con todas las características y matices locales que merecen resaltarse) a una sociedad librada a las reglas del mercado en su concepción más salvaje donde el individuo queda literalmente librado a su suerte.

---

EL BARRIO CONCEBIDO COMO COMUNIDAD. REFLEXIONES ACERCA DE ALGUNOS SUPUESTOS PRESENTES EN LA FOCALIZACIÓN TERRITORIAL DE POLÍTICAS ASISTENCIALES

En esta metamorfosis, el factor territorial presenta paradojas. En esa *sociedad salarial* (Castel 1997) —nunca completa en nuestro caso local— vivir en una villa, un asentamiento o simplemente en un barrio obrero no era vinculante a la recepción del salario directo o indirecto. Es decir, se cristalizó la desterritorialización de las protecciones y de los derechos. Sin embargo, implicaba toda una serie de dificultades al momento de conseguir un empleo, particularmente formal, lo que provocaba en muchos casos que los habitantes desplegaran estrategias de ocultamiento en la presentación o declaración de su domicilio. Esta forma de hábitat era percibida por sus pobladores como la causa de esas estigmatizaciones no sólo en el mercado laboral, sino también en otros ámbitos de la política social de corte universalista (como por ejemplo, en la cuestión educativa).

Por lo tanto, estos habitantes percibían que su condición habitacional era uno de los principales obstáculos para pelear su lugar en el mercado de trabajo, además de los prejuicios que provocaba en sus relaciones sociales próximas —consanguíneas o de afinidad—. Paradójicamente, décadas después, esta misma situación los hará *visibles* como sujetos objeto de políticas sociales focalizadas y concomitantemente su hábitat se convierte en una *credencial* válida para solicitar ser incluido en mecanismos asistenciales del Estado. Es frecuente escuchar a una señora o señor en la oficina de un municipio pedir ayuda alegando su pertenencia a un barrio carente, término que supone una valoración neutra y que es reapropiado por los habitantes de los barrios irregulares —dominialmente— de modo instrumental. Actúa como una llave para la negociación con los agentes estatales y los construye casi mecánicamente como sujetos *legítimos* en la recepción de diferentes programas focalizados, que el territorio signa como los más pobres dentro de los pobres.

Actualmente, certificar el domicilio permite acceder a un paquete de programas sociales focalizados que se administran localmente, del que por lo tanto se excluye deliberadamente a todo aquel que no participe del territorio —delineado políticamente— del barrio y del municipio, sin que tenga relevancia su tipo o lugar de inserción laboral. Esto incluye políticas de corte más universalistas como la educación y la salud, ya que de hecho muchos

EL BARRIO CONCEBIDO COMO COMUNIDAD. REFLEXIONES ACERCA DE ALGUNOS SUPUESTOS PRESENTES EN LA FOCALIZACIÓN TERRITORIAL DE POLÍTICAS ASISTENCIALES

hospitales, por ejemplo, aplican medidas de desaliento o directo rechazo para aquellos que no pueden certificar su domicilio en el distrito del efector.

Esta necesidad de tener que actualizar y certificar su residencia implica la posibilidad de participar en las redes de programas asistenciales<sup>19</sup> que tienen como actor primordial al municipio. Sin embargo, este no es el tema de nuestro análisis. Si nos interesa la situación por la cual, dentro de esta lógica, los sujetos son fijados administrativamente a sus domicilios y por lo tanto son *objeto de control*<sup>20</sup>. Si bien esta afirmación merece una mayor problematización, es interesante marcar que esta búsqueda de control es fundamental para los nuevos proyectos de programas sociales, aunque también son objeto de reclamo por parte de los receptores con la idea de una mayor transparencia en la entrega de los beneficios.

En un trabajo previo en el marco del proyecto colectivo de investigación que aludimos (Cravino *et al.*, 2000) identificamos que vivir sin dinero y vivir bajo planes son dos de las características centrales de la vida cotidiana en un barrio. Esto es, detectamos una cierta frontera virtual entre el barrio y el exterior, determinada por la capacidad de utilización de medios de transporte público sólo disponibles para aquellos que cuentan con dinero. En cambio, los que no cuentan con ingresos monetarios dependen literalmente de sus pies, caballos, bicicletas u otro medio de transporte propios para desenvolver sus actividades productivas y reproductivas.

Los programas sociales —entre ellos, los de regularización dominial— suponen que fronteras adentro nos encontramos con una comunidad al estilo de las sociedades tradicionales. Esto genera un fuerte problema que merece ser discutido, porque se deja de lado la posibilidad de pensar el conflicto —y, junto con eso, la heterogeneidad— como una de las características existentes, y es remitido a su interior para que sea procesado por los mismos miembros, en particular, por aquellos que están constituidos en mediadores. Se supone una organización autónoma regida por normas endógenas y en las que el Estado no debe intervenir.

<sup>19</sup>-Nos estamos refiriendo a las clasificaciones de zonas entre favorables y desfavorables. Esta última condición, en muchos casos, se relacionaba a la condición socioeconómica del barrio en la que estaba inserta la institución educativa. La antropología argentina le ha dedicado un importante espacio a esta cuestión y no pretendemos acercarnos a ella en este trabajo.

<sup>20</sup>-Podemos ver semejanzas a lo planteado por Foucault respecto del panoptismo en Vigilar y Castigar (1998)

---

EL BARRIO CONCEBIDO COMO COMUNIDAD. REFLEXIONES ACERCA DE ALGUNOS SUPUESTOS PRESENTES EN LA FOCALIZACIÓN TERRITORIAL DE POLÍTICAS ASISTENCIALES

Cuando se plantea la regularización dominial, se le otorga un lugar central a los representantes como interlocutores de una supuesta pequeña sociedad al estilo comunal, donde la imagen externa opaca la visibilidad de intereses diferentes y hasta contrapuestos dentro de un mismo barrio. Por ejemplo, los mediadores deciden —como supuestos portadores de la voluntad general del barrio— por dónde pasan las nuevas calles, cómo se realiza el censo, etcétera. Por el contrario, los conflictos atraviesan todas las prácticas cotidianas y aparece reiteradamente la insuficiencia de las ayudas estatales o de las distintas organizaciones comunitarias, lo cual da la imagen de que *vivir al día* como decía Castel (1997) es una ardua e insegura tarea. Coincidentemente con esta visión barrial, Beccaria (2000) afirma que en el tema laboral *la incertidumbre* es la principal característica. Sin embargo, se espera de ellos una respuesta como planificadores que portan un saber comunal con intereses comunes.

El punto es que esta característica esperada de organización y solidaridad casi mecánica deriva en una tipología desde las prácticas de los programas sociales, entre ellos los de vivienda. Se califica, reactualizando, la visión acerca de la comunidad versus la sociedad, de los autores clásicos, de *barrios organizados* y, por lo tanto, de *buenos* barrios o de *barrios desorganizados* o *malos* barrios. Los primeros representan la *Gemeinschaft* y los segundos la *Gesellschaft* de Tönnies. Estos calificativos —buenos/malos— los hemos escuchado de boca de los funcionarios, fijando a partir de esto la agenda de las acciones, las cuales comenzaron lógicamente por los primeros.

Otra cuestión es el caso de los barrios que cuentan con varias organizaciones, en las que el Estado selecciona cuál será la representativa para llevar a cabo las tareas de regularización.

Esta designación provoca procesos de reacomodamiento y genera procesos legitimatorios y deslegitimatorios entre estas organizaciones. Esta selección le otorga un plus de poder a la organización elegida, que la coloca como interlocutora de los intereses de los pobladores y, en un proceso dinámico, es sobre quien recaen los costos de las dificultades en la

---

EL BARRIO CONCEBIDO COMO COMUNIDAD. REFLEXIONES ACERCA DE ALGUNOS SUPUESTOS PRESENTES EN LA FOCALIZACIÓN TERRITORIAL DE POLÍTICAS ASISTENCIALES

implementación de los programas y, por lo tanto, su legitimidad siempre estará en cuestión. No es menor el tema, si además gestionan recursos económicos. A su vez, este reconocimiento les permite aprovechar mejor ciertas oportunidades políticas o de acceso a recursos en diferentes redes estatales o públicas no estatales. En palabras de los pobladores “*los tiempos de la política no son los tiempos del barrio*”.

Esta selección incluye variables partidarias o factores tales como la trayectoria histórica de relaciones entre las organizaciones, los municipios y/o los organismos supralocales. Esto nos remite a los criterios de elegibilidad de las organizaciones sociales, tema que no se encuentra problematizado dentro de los espacios públicos. Claramente, en estos programas de regularización, los barrios bien organizados adquieren prioridad porque en muchos casos esta característica se constituye en condición *sine qua non* para ser incluidos en ellos (en particular en los programas que optaron por la transferencia en bloque, sin subdivisiones), culpabilizando entonces a quienes habitan en barrios poco organizados.

Aquellos que ocuparon tierras formando asentamientos o villas fueron tomados por los agentes estatales o públicos como un actor colectivo con características distintivas del resto de la sociedad. Un primer elemento común a estas visiones es el supuesto de *homogeneidad* que presentarían los habitantes de un barrio. Un segundo aspecto sería la presencia de un sistema de representación democrático de intereses y de los pobladores. Así, se pone en acción y se actualiza un supuesto propio de la concepción redfeliana de comunidad folk, donde homologa a este espacio acotado del barrio, una población cultural y socioeconómicamente homogénea.

Grassi (1996) sostiene que en esta visión subyace un concepto de cultura en el cual los sujetos se socializan en un universo que es esencializado. Agregaríamos que nos encontramos con dos caracterizaciones opuestas de esta nominada cultura: una supone un sujeto que, al estilo de Oscar Lewis, reproduce pautas aprehendidas de sus padres que autoperpetúan estos códigos, que lo mantiene en estado de pobreza. Otra, por el contrario, concibe a es-

---

EL BARRIO CONCEBIDO COMO COMUNIDAD. REFLEXIONES ACERCA DE ALGUNOS SUPUESTOS PRESENTES EN LA FOCALIZACIÓN TERRITORIAL DE POLÍTICAS ASISTENCIALES

tos habitantes con autonomía suficiente como para gestionar aspectos decisivos de los programas, en particular la resolución de conflictos. Así, en nombre de cierta *soberanía*, esta función es delegada a los dirigentes o a las organizaciones de base, que como condición deben ser democráticamente electos apareciendo una posición que se asume como de respeto a pautas diferentes, con gran similitud al relativismo cultural, hegemónico en ciertas corrientes de la antropología.

Entonces, encontramos aquellos que sostienen ser, por naturaleza, buenos y capaces de decidir, y otros que se afirman en una necesidad de tutelaje paternalista y a-culturador, y los consideran desidiosos, desinteresados y poco confiables. En ambos, la cultura es entendida como totalidad onmicomprensiva, por lo que es la fuente de la que deriva tal uniformidad interna y —a la vez— diferenciación del “nosotros”. Consecuentemente, los comportamientos de los agentes concretos y las características y condiciones generales de vida de la población en cuestión se explican a sí mismos y por una única categoría. (Grassi 1996:19)

Siguiendo a Grassi, consideramos que tanto las villas como los asentamientos “no constituyen enclaves de culturas tradicionales o reminiscencias folclóricas (características condensadas, comúnmente, en un indefinido y uniformador *provincianismo* de origen, indiscriminadamente atribuido al conjunto de sus habitantes), sino que son una expresión de las particularidades estructurales del desarrollo urbano en nuestro país” (Grassi, 1996:20).

#### 4. CONSIDERACIONES FINALES

En términos generales, las propuestas actuales de políticas sociales presentan dos lógicas que pueden llegar a constituir un dilema: por un lado, se propone una creciente individualización de las ayudas a partir de la utilización de toda una serie de instrumentos buro-

---

EL BARRIO CONCEBIDO COMO COMUNIDAD. REFLEXIONES ACERCA DE ALGUNOS SUPUESTOS PRESENTES EN LA FOCALIZACIÓN TERRITORIAL DE POLÍTICAS ASISTENCIALES

cráticos que permite la informatización (como el registro único de beneficiarios) y por el otro, se propugna la creación de espacios de *comunidad*, en los que se pueda transferir parte de la gestión de ciertos programas.

Esta segunda faceta puede presentar ventajas diferenciales desde varios ángulos: el costo de recursos humanos no solventado desde el Estado, el presupuesto de una mejor focalización (a partir del conocimiento de ciertos actores locales en el momento último de la implementación —supuesto que no es problematizado—) y, a su vez, la reapropiación de la legitimidad de estas organizaciones en un marco de crisis de credibilidad de las organizaciones estatales y/o de los partidos políticos. Todo esto refuerza el barrio como un espacio privilegiado para la reproducción social. Frente a las fuerzas centrífugas del mercado, se propone como compensación las fuerzas centrípetas del barrio, el cual debe actuar como *comunidad*. Resulta sugerente la afirmación de Arroyo (2000) cuando alerta acerca de las “dificultades de sostener el modelo de voluntariado en el largo plazo, en un contexto de reducción de expectativas políticas y económicas que ha desgranado y ha generado rupturas en varias organizaciones”.

Los programas de regularización dominial adoptan conceptualmente la focalización, ya que sólo tienen incidencia sobre ciertos barrios, aquellos con irregularidad en su título de propiedad. Sin embargo, no exigen sólo características particulares a los sujetos objeto de intervención tales como ingreso, típico de la mayoría de los programas sociales, sino que requiere además de una serie de atributos que debe cumplir la tierra que ocupan, tales como tasación del inmueble. A la hora de fijar el monto de las cuotas para el proceso de radicación, sólo se contemplan las características del terreno y no la de los sujetos. Aquí es donde la puesta en acto del supuesto de homogeneidad socioeconómica, propio de las comunidades, entra en colisión con la heterogénea realidad de los barrios.

Debemos reconocer que nos encontramos con dos visiones contrapuestas coexistentes en el ámbito público —incluyendo el estatal— acerca de los pobladores de las villas y los

---

EL BARRIO CONCEBIDO COMO COMUNIDAD. REFLEXIONES ACERCA DE ALGUNOS SUPUESTOS PRESENTES EN LA FOCALIZACIÓN TERRITORIAL DE POLÍTICAS ASISTENCIALES

asentamientos. Los podríamos denominar, al igual que la impresión que tenían los conquistadores respecto de los indígenas de América, como *leyenda rosa* y *leyenda negra*. Mientras algunos adscriben características positivas a los habitantes de estos barrios, que en este caso presentarían rasgos muy similares a los de una comunidad, otros sostienen una versión similar a la de *leyenda negra*, vinculada a quienes visualizan estos trozos de ciudad como espacios privilegiados para la habitación de delincuentes, o en su defecto consideran que sus habitantes son sólo oportunistas o especuladores que aprovechan la ocasión de vivir sin pagar renta por el espacio que ocupan. Si bien nuestras reflexiones giran en torno al primer paradigma, debemos tener presente que el segundo también aparece en el imaginario acerca de estos habitantes, particularmente con la emergencia de la seguridad urbana. Lógicamente, queremos tomar distancia de estas dos concepciones esencializadoras.

Todos los autores clásicos de las ciencias sociales a los que nos hemos referido en la primera parte consideran el espacio de la comunidad como un reducto del pasado, como una institución casi en extinción ante la fuerza modernizadora y racionalizadora del capitalismo. Al mismo tiempo, se incluía una valoración intrínseca de esta institución. Esta imagen positiva perduró hasta nuestros días como un referente ineludible al estudiar las relaciones sociales contemporáneas.

La dinámica de relaciones propias de los barrios nos hace creer, a veces, que nos encontramos con una comunidad. La presencia de organizaciones que los representan se muestra, en muchos casos, como sinónimo de autonomía y capacidad de decisión colectiva. Una mirada a las conflictividades internas, a las disputas por representación, la presencia de múltiples organizaciones de base que toman problemas parciales —guarderías, comedores, etcétera— o que compiten por obtener seguidores —feligreses para distintas iglesias o votantes para los partidos políticos—, nos muestra que no existe una representación pura e indisputada. La presencia de distintos partidos políticos que cruzan horizontal o verticalmente a muchas de estas organizaciones nos indica con clara evidencia que no se trata de un espacio aislado del entorno tal como era definida la sociedad folk de Redfield. La pre-

---

**EL BARRIO CONCEBIDO COMO COMUNIDAD. REFLEXIONES ACERCA DE ALGUNOS SUPUESTOS PRESENTES EN LA FOCALIZACIÓN TERRITORIAL DE POLÍTICAS ASISTENCIALES**

sencia misma de programas sociales nos remite necesariamente a una relación con el Estado, que es representado como una entidad externa.

La muestra de solidaridad —cuasi mecánica, en términos de Durkheim— no debe engañarnos acerca de lo individual como espacio central de las decisiones. En cuanto a las prioridades o resoluciones sobre el acceso a la propiedad de la tierra, esta difiere fuertemente entre familia y familia, y entre éstas y los dirigentes. Presentan en común la disposición o el reclamo —dependiendo de cada barrio— de obtener tarde o temprano la titularidad de la tierra como forma de estar integrados a una ciudad que les es adversa. Esta reivindicación no debe presumir la existencia de homogéneas representaciones acerca de la propiedad —como Redfield decía: lo que uno piensa lo piensan todos—. Estas imágenes tienen una construcción histórica, en la cual las experiencias de las diferentes y sucesivas propuestas que desde el Estado se han llevado a cabo ocupan un lugar importante.

Los programas de radicación que se implementaron desde el Estado requirieron de la presencia de organizaciones sociales para la etapa de la implementación, y generaron, consecuentemente, una lógica de disputa por la representación del barrio, que pasó a estar asociada a beneficios en términos económicos y de poder. Esto acentuó aún más la evidencia de que no nos encontrábamos ante una comunidad. Se suponía que la mediación de las organizaciones barriales podía resolver los conflictos, hecho que excedió su capacidad de negociación. Las organizaciones también se presentaron —y aún lo hacen— como una comunidad en armonía, y no ponen en discusión esta imagen. Estos desajustes en las actitudes, que deberían ser siempre solidarias, son utilizados por los organismos estatales como mecanismo culpabilizador en el caso de que ciertas acciones de los programas de radicación fracasen. Se espera de éstas un comportamiento similar al de una comunidad folk, donde el sentimiento de defensa de lo colectivo prime por sobre lo individual.

Resulta llamativo encontrar el supuesto de comunidad en las políticas públicas de vivienda, ya que empíricamente no la hemos conocido en nuestra ciudad o nuestro país. Paradójicamente, esta institución es mantenida como imagen implícita —provista por las cien-

---

EL BARRIO CONCEBIDO COMO COMUNIDAD. REFLEXIONES ACERCA DE ALGUNOS SUPUESTOS PRESENTES EN LA FOCALIZACIÓN TERRITORIAL DE POLÍTICAS ASISTENCIALES

cias sociales— por actores tales como las iglesias, los partidos políticos y los agentes estatales. Es decir, nunca se despegó de su carga valorativa. Es interesante cómo en el discurso de algunos dirigentes barriales, encontramos una apelación a la comunidad indígena o campesina de donde supuestamente provendrían los actuales habitantes de las villas y asentamientos. Parecería una búsqueda a un referente más cercano, con similares cualidades positivas y paradigmáticas de *nuestra* comunidad folk, autóctona. Constituye una forma de presentación para demostrar que son merecedoras de estos beneficios por ser una comunidad al mismo tiempo, y que pretende, contradictoriamente, resaltar su disposición a ser propietarios individuales como los otros vecinos de la ciudad. Estos últimos constituirían la *no comunidad*, es decir, donde priman los valores de la individualidad —propios de la clase media—.

La sociedad presentaría así dos modelos dicotómicos: las clases medias o altas que no deberían comportarse bajo la institución de la comunidad, sino que, por el contrario, cabe para ellas la centralidad del individuo, actitudes egoístas e interesadas (esta debe ser la unidad de análisis). Pues no se espera de éstas la solidaridad, lo emocional, las relaciones cara a cara para resolver la vida cotidiana. Por otro lado, está el espacio barrial de los sectores de bajos recursos, donde se espera que éstos actúen bajo la lógica de solidaridad-reciprocidad (suelen ser criticados si esto no sucede). Asimismo, buena parte de los programas asistenciales focalizados se apoyan en las redes sociales presentes y las resignifican.

## BIBLIOGRAFÍA

- Alavi, Hamza. 1976. *Las clases campesinas y las lealtades primordiales*. Barcelona. Cuadernos Anagrama.
- Alvarez, Sonia. 2001. *Capital social y concepciones de pobreza en el discurso del Banco Mundial, su funcionalidad en 'la nueva cuestión social'*. En: Andrenacci, L. *Cuestión social y política social en el Gran Buenos Aires*. La Plata, Ediciones Al Margen- UNGS.
- Arroyo, Daniel. 2000. *El cambio de la estructura y las nuevas formas de organización en Argentina*. Mimeo.
- Beccaria, Luis. 2000. *Inestabilidad laboral y ocupacional en el mercado de trabajo urbano de Argentina*. Ponencia. Segundas Jornadas de Investigación. Universidad Nacional de General Sarmiento. 10 de agosto de 2000
- Castel, Robert. 1997. *Las metamorfosis de la cuestión social*. Buenos Aires. Paidós.

---

 EL BARRIO CONCEBIDO COMO COMUNIDAD. REFLEXIONES ACERCA DE ALGUNOS SUPUESTOS PRESENTES EN LA FOCALIZACIÓN TERRITORIAL DE POLÍTICAS ASISTENCIALES
 

---

- Clichevsky; Nora 1999 *Políticas de regularización en Argentina: entre la euforia y la frustración*. Mimeo. Comisión Municipal de la Vivienda – Gerencia de Promoción Social 2000 *De aquellas villas a estos barrios. Programa de Transformación e integración de villas*.
- Cravino, María Cristina. 1998. *Los asentamientos del Gran Buenos Aires. Reivindicaciones y contradicciones*. En: Neufeld, M.R. et. al (comp.) *Antropología social y política. Hegemonía y poder: un mundo en movimiento*. Buenos Aires Eudeba.
- Cravino, María Cristina. 1998. *Gestión municipal y movimiento villero en la Ciudad de Buenos Aires. 1989-1996. Villa 31- Retiro: entre el arraigo y el desalojo*. Tesis de Maestría en Administración Pública FCE-UBA-INAP.
- Cravino, M.C., Fournier, M., Neufeld, M.R. y Soldano, D. 2001 *Sociabilidad y micropolítica en un barrio bajo planes*. En: Andrenacci; L. *ob.cit*.
- Durkheim, Emile. 1997. *Las reglas del método sociológico*. Madrid. Akal.
- Foster, George. 1964. *Las culturas tradicionales y los cambios técnicos*. México. Fondo de Cultura Económica.
- Foucault, Michel. 1998. *Vigilar y castigar*. México. Editorial SXXI
- Grassi, Estela. 1996. *Las cosas del poder*. Buenos Aires. Espacio editorial.
- Merklen, Denis. 1997. *Organización comunitaria y práctica política. Las ocupaciones de tierras en el conurbano de Buenos Aires*. Buenos Aires. En: Nueva Sociedad 149, mayo-junio.
- Nisbet, Robert. 1986. *La formación del pensamiento sociológico*. Amorrortu.
- Redfield, Robert. 1942. *La sociedad folk* En: Revista Mexicana de Sociología. V.4 México.
- Signorelli, Amalia. 1999. *Antropología urbana*. Madrid. Antrophos.
- Subirats, Joan. 1989. *Análisis de políticas públicas y eficacia en Administración*. MAP. Madrid.
- Tonnies, Ferdinand. 1979. *Comunidad y asociación*. Baladona. Ediciones Península.
- Weber, Max. 1980. *Economía y Sociedad*. México. Fondo de Cultura Económica.
- Yuvnosky, Oscar. 1984. *Claves políticas del problema habitacional argentino. 1955-1981*. Buenos Aires. GEL.