

La toma del Parque Indoamericano.

Un disparador para pensar a la política pública en movimiento

The occupation of Parque Indoamericano: A trigger for the understanding of an evolving public policy

Nicolás Dino Ferme

Instituto de Investigaciones Gino Germani, UBA
nico_ferme@hotmail.com

Leandro Vera Belli

Instituto de Investigaciones Gino Germani, UBA
leanvera@gmail.com

María Cecilia Zapata

Instituto de Investigaciones Gino Germani, UBA
ceciliazapata@gmail.com

Resumen

En diciembre de 2010, familias con necesidades habitacionales críticas de la Ciudad de Buenos Aires ocuparon un predio abandonado en la sur de la urbe, el Parque Indoamericano. Su desalojo violento trajo aparejado la muerte de tres ocupantes, desencadenando un impasse entre el Gobierno local y el Gobierno Federal sobre la definición del conflicto y las consecuentes políticas para su resolución. A partir del estudio del caso, en este artículo se indagan las tomas de posición de los actores estatales que intervinieron en la ocupación del Parque, a fin de considerar la definición que cada actor interviniente construyó del conflicto. Este trabajo apunta a presentar una reflexión sobre la emergencia e implementación de políticas públicas en un contexto de conflicto social. Se recurrió a la utilización de fuentes secundarias (tales como notas periodísticas, documentos oficiales, trabajos académicos sobre la temática) para la reconstrucción del caso y del escenario macro-estructural en el que inscribió y se recurrió a un análisis temático del objeto de estudio. Al mismo tiempo, el artículo entabla un diálogo con varios de los análisis académicos de estos mismos acontecimientos.

Palabras clave: Estado – Asentamientos urbanos – Políticas Públicas – Toma de tierras – Parque Indoamericano.

Fecha de recepción

26.10.13

Fecha de aceptación

7.3.14

Abstract

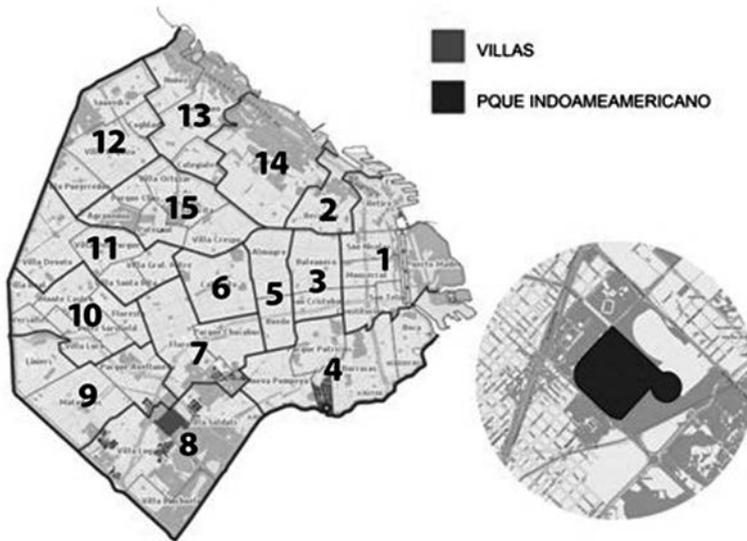
During December 2010, families with critical housing needs of the City of Buenos Aires seized an abandoned piece of land in the southern city's area known as Indoamerican Park. The subsequent eviction process took the life of three of the squatters, triggering an impasse between both City's and the Federal Government over the definition of the conflict and the policies to give it to a solution. Through this case study, this article focuses on the stances assumed by the involved state actors so as to consider how they constructed a definition of the conflict. It points to an appraisal of the elaboration and implementation of public policies in a social conflict-driven setting. Secondary sources (such as newspaper articles, official documents and academic papers related to the issue) have been mobilized in order to reconstruct the case as well its structural scenario as well as to conduct our thematic analysis. By the same token, this article involves itself in a discussion with several academic analysis of these same events.

Keywords: State – Urban dwellings – Public Policies – Land seizure – Parque Indoamericano

Introducción

El Parque Indoamericano se ubica en la zona del Parque Almirante Brown, en el barrio de Villa Soldati, al sur de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), entre las avenidas Escalada, Lacarra, Castañares y Fernández de la Cruz, dentro de la Comuna 8. El parque se extiende sobre un terreno de 130 hectáreas y en sus proximidades se ubican muchas de las villas y asentamientos¹ de la ciudad: Villa 3, Villa 20, Villa 1-11-14, Calaza, Calacita, el barrio Ramón Carrillo, barrio “Las Palomas” y los asentamientos Lacarra, Los Pinos, Los Piletos y La Esperanza.

Gráfico: Ubicación del Parque Indoamericano en la CABA.



Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo a la Encuesta Anual de Hogares 2010 de la Dirección General de Estadística y Censos del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) la población de la Comuna 8 se caracteriza por una gran mayoría de asalariados (78.4%) y trabajadores cuentapropistas (19.3%). El 56.8% se dedica a la prestación de algún servicio; 23.3% trabaja en la construcción. El ingreso promedio total por hogar –para una familia tipo– en la comuna fue \$2.825, siendo éste notoriamente inferior al promedio de la CABA (\$4.960) o al de una comuna de zona norte de la ciudad –Comuna 2: \$7.015. Las tasas de desocupación y subocupación de la comuna también se ubican entre las más altas de la ciudad: 9.3% y 12.7% respectivamente (frente a 5.9% promedio de desocupación y 8.8% de subocupación, en la CABA). Estas cifras dan cuenta del nivel de vulnerabilidad social que existe en la comuna que contiene al Parque Indoamericano.

En este escenario, en diciembre de 2010, unas 1.500 familias (alrededor de 13.500 personas²) provenientes de los asentamientos informales de la zona, tomaron las tierras del predio del Parque Indoamericano improvisando precarias construcciones, en forma de reclamo por una vivienda digna en la ciudad. A lo largo de los días que duró el conflicto, se produjeron enfrentamientos entre los “ocupantes”, los vecinos de Villa Soldati, Villa Lugano y Parque Avellaneda y las fuerzas de seguridad que se disputaron el parque, con un saldo de 3 muertos³ y varios heridos.

La notoriedad de este conflicto, que implicó por primera vez en la CABA un desalojo violento en gran escala durante la gestión presidencial tanto de Néstor Kirchner como de Cristina Fernández de Kirchner,⁴ suscitó un conjunto de producciones académicas que buscaron describir, enmarcar y dotar de sentido a sus causalidades y sus efectos políticos. Gran parte de esta producción se redactó al calor de los acontecimientos que, con distintos énfasis en la multiplicidad de dimensiones del conflicto, coincidió analíticamente en tomar como punto de partida la crisis habitacional de la ciudad y la carencia de políticas públicas locales que atendieran esta problemática (Fernández Wagner, 2010; Corti, 2010; Cravino, 2011). Otros enfoques abordaron el análisis de lo que consideraron una construcción xenofóbica y racista que el Jefe de Gobierno de la CABA, Mauricio Macri,⁵ realizó públicamente del conflicto (Canelo, 2010a; Carman, 2011; Pacecca, 2011). Por su parte, Perelman (2011), desde una perspectiva etnográfica, indagó en torno a la construcción de legitimidad como modo de acceso al suelo entre los ocupantes del Indoamericano. Incluso se han publicado aproximaciones de análisis de discurso en las que se marcaron posiciones ideológicas de los periódicos de mayor tirada, poniendo énfasis en el modo en que fueron delimitando y conceptualizando los hechos (Cravino, 2013).

Si bien el derrotero académico ha configurado cierta densidad en la problematización desde diferentes trayectorias y disciplinas, aún no se ha avanzado en profundidad en una lectura que busque dar cuenta de la interacción y tensión entre los distintos niveles estatales que atañen al conflicto. Giaretto (2011) realizó un primer acercamiento al modo de intervención del Estado en sus diferentes niveles pero poniendo el acento en el modo del accionar represivo como mecanismo de integración o neutralización del conflicto. En ese sentido, el presente artículo apunta a presentar una relectura del caso que permita relacionar el accionar no sólo de esos niveles en término de disputas políticas, sino de las diferentes agencias estatales que intervinieron en el conflicto a fin de desenmascarar la puja de intereses y capitalización política que se desplegó dentro del Estado por la resolución/disolución del conflicto. Desentrañar la forma en que se buscó hegemonizar y definir los límites de la cuestión nos brindarán la posibilidad de considerar a *la política en movimiento*. Con esto buscamos referirnos a las distintas instancias de movilización por parte de un entramado de actores en la definición del conflicto y las políticas públicas que, en este caso, trajeron aparejado un desplazamiento de las cuestiones que inicial y estructuralmente le dieron origen.

Adelantándonos a nuestra argumentación, afirmamos que la ocupación del Parque Indoamericano puso al descubierto la gravedad de la crisis habitacional que acosa estructuralmente a la Ciudad de Buenos Aires y el poco impacto que tuvieron las políticas públicas desplegadas para resolver dicha problemática. Sin embargo, la puja por la definición política del conflicto trajo aparejada una situación de estancamiento político a partir de una inconmensurabilidad en las definiciones del conflicto –tanto por el

Gobierno Local como el Federal-. Estancamiento político que puso en evidencia una disputa aguerida entre dos gobiernos, de colores políticos antagónicos, y una tensión dentro del aparato estatal que se expresó en la movilización de recursos de diferentes agencias, organismos y jurisdicciones en pos de una puja por la clasificación y definición de la problemática social. Tal disputa tuvo por resultado una resolución final del conflicto vinculada a la creación del Ministerio de Seguridad en el plano del gobierno nacional y de la Secretaría de Hábitat e Inclusión Social en el gobierno local, implicando un desplazamiento de la cuestión socialmente problematizada –el déficit estructural habitacional- hacia una problemática de seguridad, por un lado, y una problemática de usurpación del espacio público por otro. La toma de tierras mostró entonces de forma descarnada cómo los mecanismos burocráticos actúan *sine ira et studio*⁶ y la manera como sus actuaciones fueron corridas de un escenario político a otro, a medida que el conflicto tomaba visibilidad pública y cada sector político encontraba una mejor capitalización política.

Se busca en este artículo problematizar la relación entre los distintos niveles estatales –federal y local- a partir de la reconstrucción de la definición que estos hicieron de la problematización del conflicto, y se analiza cómo esto se traduce en el proceso de negociación que dio fin al mismo. Intentamos demostrar cómo a partir de una cuestión social, distintos organismos estatales construyen –entrando en conflicto- una definición de la problemática y cómo esta definición se traduce en determinadas políticas públicas y no en otras. Para esto se tomó la decisión metodológica de recurrir a la utilización de fuentes secundarias (como estadísticas oficiales para la reconstrucción del déficit y de las políticas implementadas, artículos periodísticos para la reconstrucción del caso de estudio y documentos académicos para su abordaje conceptual) y la construcción cronológica del caso para ordenar –y mostrar- los vaivenes y movimientos de la política. El análisis de los datos se llevó a cabo con una técnica de análisis de contenidos, que Krippendorff (1982) define como “una técnica de investigación para hacer inferencias válidas y confiables de datos con respecto a su contexto”.

A continuación, se exponen las condiciones estructurales que consideramos funcionaron de colchón para el despliegue del conflicto. Posteriormente se realiza un abordaje teórico del caso desde el subcampo de los estudios de políticas públicas denominado “perspectiva de la implementación”. Este subcampo busca contribuir a superar la tradicional separación entre política y administración para dar cuenta de un espacio intermedio del actuar, que media entre la declaración de las intenciones y la declaración de los resultados (Aguilar Villanueva, 1996:44 en Chiara y Di Virgilio: 2005). Inmediatamente después se reconstruye la respuesta en términos de política urbanas que ofreció el gobierno local a la demanda habitacional de los habitantes de la CABA. Luego se avanza sobre una descripción de cómo se desarrollaron los acontecimientos de la toma de manera cronológica en pos de ir señalando los virajes en las construcciones de la de-

finición de posiciones que hicieron los organismos públicos que tuvieron algún tipo de intervención en el conflicto, para luego analizar la resolución del mismo. Para finalizar se exponen algunas reflexiones finales y algunos interrogantes para la profundización del caso en cuestión a partir de otros resortes estatales que no han sido problematizados, al menos en el contexto académico local.

Condiciones estructurales hacia la toma del Indoamericano.

Desde el año 2004 hasta la actualidad, la Legislatura porteña, cíclicamente, declara la emergencia habitacional en todo el territorio de la urbe como consecuencia de la situación en la que se encuentran los ocupantes de casas o edificios con sentencia judicial firme de desalojo,⁷ los habitantes de núcleos habitacionales transitorios y asentamientos, los ocupantes de villas en situación de hacinamiento, inhabitables o en estado obsoleto, los alojados en hoteles y pensiones, personas que viven en viviendas que no reúnen condiciones mínimas de habitabilidad y los que se encuentran en situación de calle.

El Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda de 2010, año del estallido del conflicto del Parque Indoamericano, mostró que la situación socio-habitacional de los porteños se agudizó en los últimos diez años, verificándose un empeoramiento de las condiciones de habitabilidad en la comuna que contiene al Parque Indoamericano.

El acceso a la vivienda y al hábitat se convirtió en una problemática central. A pesar de que la población residente de la ciudad se mantiene prácticamente estable desde 1947, el stock de vivienda aumentó considerablemente. La población de la ciudad creció sólo en 114.013 personas, pero el 52.3% de éste crecimiento se explica, en gran parte, por el aumento en densidad y verticalización de población en villas (pasando de una población villera de 107.422 personas en 2001 a 163.587 diez años después). Con excepción de villa 31, la mayoría de ellas están localizadas en la zona sur de la ciudad y con concentración en la comuna 8 donde se ubica el Parque. En detrimento de esto, mientras la población creció un 4.1% en el último decenio, los permisos de construcción de vivienda nueva, preferentemente localizada en la zona norte de la ciudad, lo hicieron en un 94%. Si estos datos se cruzan con la evolución del valor promedio del m² de departamentos usados de 2 y 3 ambientes, el informe Reporte Inmobiliario da cuenta de un aumento del 88% entre 2005 y el 2010.⁸ Si tenemos en cuenta que la última década los salarios no evolucionaron al ritmo que lo hizo el precio de los inmuebles (Cosacov, 2012: 9) (por el contrario, el proceso inflacionario⁹ provocó una pérdida del poder adquisitivo del trabajador), la situación habitacional se complejizó aún más con el recrudecimiento de las condiciones de acceso a un alquiler. Esto repercutió en un aumento significativo de inquilinos informales en la ciudad (de 7.8% en 2001 a 11.7% en 2010 -133.940 hogares). La comuna 8 registró el porcentaje más alto de informalidad en la tenencia de la vivienda, el 18.8% de sus hogares, frente al 11.7% de los hogares de la ciudad. Este indicador de régimen de la tenencia mostró en los últimos diez años un aumento equivalente a 4 veces más que en el 2001.

También aumentaron las condiciones deficitarias en los hogares de la ciudad, pues más de 70 mil hogares (el 6.2%) habitaban viviendas consideradas como deficitarias en su tipología (viviendas tipo B,¹⁰ rancho, casillas, piezas de inquilinato, hoteles y/o pensión, viviendas móviles o en locales no aptos para vivienda). Sin embargo, categorías como “departamento”, y “casa tipo A”¹¹ –que no remiten a viviendas precarias–, escondían en su interior situaciones habitacionales deficitarias vinculadas al hacinamiento,¹² pues un 50% de los hogares (58.035 hogares) que vivían en departamentos y un 20% de los hogares (23.937 hogares) que vivían en casa tipo A registraron éste déficit. Este dato no es menor pues indica que la emergencia habitacional, a partir de esta última década, no hace distinción por tipologías de vivienda. Si este análisis lo remitimos directamente a la comuna 8, se verifica que 2.118 viviendas eran deficitarias, el 23.26% de los hogares vivía hacinado (58.204 hogares) y el 11% eran viviendas con dos o más hogares (5.289 viviendas).

Además se han dado incrementos en los hogares sin servicios básicos. En términos absolutos, hay 21.214 hogares sin cloacas (17.262 hogares más que en 2001), 4.651 hogares sin agua de red (3.831 hogares más respecto al 2001) y 89.886 hogares sin gas de red (61.377 hogares más que principio de siglo) en la CABA. Específicamente en la comuna 8 se registraron los valores más altos de hogares sin cloacas, con 2.599 hogares (4.56% hogares), hogares sin agua de red, 552 hogares (0.92%) y de hogares sin gas de red, 21.172 familias (el 36.4% de los hogares de la comuna). Estos datos resultan elocuentes a la hora de graficar la situación de incremento de la precariedad de los hogares de la CABA.

Consideramos que este contexto habitacional de crisis, tanto de la Comuna 8 como de la CABA, fue uno de los factores que engendró, hacia finales del 2010, un escenario propicio para el estallido de la toma del Parque Indoamericano.

La toma del Parque Indoamericano desde una relectura teórica

A partir de las transformaciones recientes en el modo de reproducción del capitalismo, la ciudad neoliberal, y específicamente la latinoamericana, se configuró como el espacio estratégicamente privilegiado para el avance reestructurador de las políticas neoliberales, pero también como expresión de las resistencias que ello suscita (Theodore, Peck y Brenner, 2009). Las consecuencias negativas, y a veces nefastas, del modelo neoliberal, se hacen notorias en las ciudades latinoamericanas a través de resistencias que surgen por la virulencia de las transformaciones y exclusiones que engendra el paradigma neoliberal. Castells (1974) consideró a estas resistencias y luchas encarnadas por los excluidos del sistema, una nueva forma de conflicto social urbano, directamente ligada a la organización colectiva del modo de vida imperante. En este sentido, plantea que la contradicción fundamental del capitalismo se centra en la apropiación individual –y mercantilizada– de condiciones de vida (como la vivienda, la salud, la educación, la vestimenta) que fueron producidas de manera colectiva. En esta contradicción el Estado desarrolla un rol

fundamental como regulador y gestor de los problemas urbanos que esto suscita; pero se pierde de vista que el Estado, en última instancia, expresa el conjunto de intereses de la clase dominante. Por lo que “toda intervención del Estado en la organización de la vida social se realiza a partir y en la lógica de las fuerzas sociales existentes” (op.cit. 9).

En este marco, nos interesa analizar cómo los niveles local y federal del Estado interactuaron en la definición de la cuestión de las tomas de tierras que se desataron en el Parque Indoamericano. Compartimos con Oszlak y O'Donnell (1976) que es posible estudiar las transformaciones sociales siguiendo la trayectoria de una cuestión a partir de su surgimiento, desarrollo y eventual resolución; y es eso lo que intentamos demostrar con el análisis del caso aquí enfocado. En este sentido, estos autores (1976: 111-112) entienden a las “cuestiones” como aquellos asuntos (demandas, necesidades) que son socialmente problematizados, en el sentido de que ciertas clases, fracciones de clase, organizaciones, grupos o incluso individuos estratégicamente situados creen que puede y debe hacerse “algo” a su respecto de modo que esta “cuestión” sea incorporada a la agenda de problemas socialmente vigentes. Cualquier “cuestión” atraviesa un “ciclo de vida” que se extiende desde su problematización social hasta su “resolución”. A lo largo de este proceso, diferentes actores afectados positiva o negativamente por el surgimiento y desarrollo de la cuestión –tanto públicos como privados– toman posición frente a la misma. Analizar el momento previo al surgimiento de la cuestión y el proceso por el cual ésta se convierte en tal, es importante en pos de interpretar los eventos posteriores y distintas tomas de posiciones que genera. Pues los comportamientos (decisiones, acciones, etc.) involucrados en estas tomas de posición tienden a modificar el mapa de relaciones sociales y el universo de problemas que son objeto de consideración en la arena política en un momento determinado. En consecuencia, una política estatal es una toma de posición que intenta alguna forma de resolución de esa cuestión problematizada, que incluye decisiones de una o más instituciones estatales, de manera simultánea o sucesivamente a lo largo del tiempo y que se constituye en el modo de intervención del Estado frente a la cuestión.

Ahora bien, la toma de posición del Estado no tiene por qué ser unívoca, homogénea ni permanente. El Estado –como un ente diferenciado, complejo, contradictorio– aparece como un actor más en el proceso social desarrollado en torno a una cuestión. Su intervención, dicen los autores, supone “tomar partido” respecto de esta última, sea por acción u omisión. Una toma de posición activa puede implicar desde iniciar la cuestión y legitimarla, a acelerar algunas de sus tendencias, moderar otras o simplemente bloquearla; todas ellas pueden ser casos de “resolución”. En los casos de omisión caben también diferentes posibilidades: el Estado puede haber decidido esperar a que la cuestión y la posición de los demás actores estén más nítidamente definidas, dejar que se resuelva en la arena privada entre las partes involucradas o considerar que la inacción constituye el modo más eficaz de preservar o aumentar los recursos políticos del ré-

gimen. Puede así imaginarse una multiplicidad de situaciones en las que el Estado –a través de diversos aparatos e instancias– decide insertarse (o no) en un proceso social, en una etapa temprana o tardía de su desarrollo, con el objetivo de influir sobre su curso asumiendo posiciones que potencialmente pueden alterar la relación de fuerzas de los actores involucrados en torno a la cuestión, incluyendo el propio Estado (op.cit.114).

Pero si tenemos en cuenta que una política estatal es la sumatoria o el producto de un conjunto de iniciativas y, además, que una multiplicidad de instituciones estatales intervienen en la resolución de la cuestión mediante tomas de posición, las disposiciones de las diversas instancias intervinientes resultan a menudo inconsistentes o conflictivas entre sí. Pues la toma de posición de determinada unidad con atribuciones para hacerlo en nombre del Estado, genera, según éstos autores, repercusiones “horizontales” –tomas y reajustes de posición de otras unidades– y “verticales” mediante cristalizaciones institucionales; es decir, mediante la creación de nuevos aparatos burocráticos o adjudicación de renovadas funciones a organismo preexistentes que pasan a ser formalmente los encargados del tratamiento y resolución de la cuestión –suponiendo conflicto con otras burocracias estatales especializadas en algún aspecto de la cuestión– (op.cit.117). Estas cristalizaciones institucionales no sólo expresan una mayor diferenciación al interior del Estado en simultáneo al surgimiento de una cuestión, sino que también expresan la cambiante naturaleza de las unidades burocráticas involucradas en el proceso de resolución de una cuestión, que responden más a la racionalidad dictada por los intereses que defienden que a lógica de la planificación política-administrativa (Oszlak, 1980).

Pressman y Wildavsky (1998, en Chiara y DiVirgilio: 2005) ponen énfasis en la necesidad de localizar y listar los puntos de acuerdo entre los distintos actores que resultan indispensables para la implementación de una política pública; sin embargo en este trabajo proponemos un análisis parcialmente distinto. Pues creemos que la toma de posición del Estado frente a una cuestión es un proceso negociado o abiertamente conflictivo en el que las diversas unidades estatales, con variado grado de autonomía, son capaces de influir en múltiples instancias del proceso, que entran en conflicto a la hora de definir la posición estatal (Oszlak y O'Donnell 1976: 113). Desde nuestra perspectiva, esto resulta claramente visibilizado en el caso del Parque Indoamericano.

Recapitulando, la historia de una cuestión es la historia de un proceso social al que concurren una multiplicidad de políticas –tanto de actores sociales como estatales– y procesos burocráticos que determinan el contenido de la posición del Estado ante una cuestión. A partir de estas interacciones, que tienen lugar a lo largo del tiempo, es posible un abordaje “subjetivo” de la cuestión vinculado a cómo cada actor define y redefine la cuestión y percibe la toma de posición de los otros actores (op.cit.118). Desde esta dimensión subjetiva, proponemos analizar el caso escogido. Consiguientemente, nos proponemos analizar los cambios que se produjeron en la definición de la cuestión de la

toma y cómo éstos repercutieron en cambios reales en el contenido de la política estatal. Asimismo, rastreamos los puntos de desacuerdo entre los distintos actores estatales en tanto desarticulación del régimen de implementación y una “lucha por la clasificación”, ya que toda clasificación es, como señala Bourdieu (1987:82) una forma de dominación, una lucha para imponer tal o cual manera de recortar el espacio social e instalarla como única y legítima visión del mundo.

Trayectorias de implementación de políticas urbanas. Hacia el lugar de la vivienda en la agenda del GCBA.

En el ámbito del gobierno local, el organismo que tradicionalmente tuvo por función diseñar los lineamientos de la política habitacional para familias de recursos insuficientes que viven en el ámbito de la CABA mediante programas específicos de vivienda, es el Instituto de la Vivienda (IVC). No obstante, desde el 2006 experimentó un proceso de fragmentación y desarticulación institucional que se plasmó en la dispersión de sus responsabilidades en cuatro organismos: la Unidad de Gestión e Intervención Social -UGIS-,¹³ dependiente del Ministerio de Desarrollo Económico del GCABA (MDEGC), la Corporación Buenos Aires Sur S.E. -CBASSE-;¹⁴ la Dirección General de Atención Inmediata del MDSGC¹⁵, y el Ministerio de Ambiente y Espacio Público -MAEPGC-.¹⁶ A este parcelamiento y desarticulación de los programas habitacionales, a partir de los últimos años se agregó un fenómeno de reducción y sub-ejecución de las partidas presupuestarias designadas a la problemática habitacional. Entre los años 2005 y 2010 el presupuesto destinado a vivienda decreció en 3.3 puntos porcentuales, pasando de una asignación de 5.5% en 2005 a 2.2% en 2010. La subejecución presupuestaria sufre el mismo comportamiento: en 2007 el IVC ejecutaba 86.7% de sus recursos, mientras que en 2010 ejecutó 44.6% (Zapata, 2012). A través de los años se registran altos niveles de subejecución en programas tales como la Ley 341 de autogestión de la vivienda -única opción para los sectores de menores recursos que no acceden a la vivienda vía mercado, ya que ofrece el acceso a créditos hipotecarios a tasa social para financiar la compra de un terreno, la construcción de la obra y el asesoramiento de un equipo técnico interdisciplinario, a hogares de escasos recursos y en situación crítica habitacional organizados de manera colectiva en cooperativas, asociaciones civiles, mutuales, etc.); en el año 2010 sólo se ejecutó 58.7% y en 2012 el 66.78%. En los programas orientados a la urbanización de asentamientos informales o de radicación definitiva, como el Programa de “Reintegración, Integración y Transformación de Villas” (dirigido a desarrollar tareas de mantenimiento y mejoramiento de la habitabilidad en villas que presentan situaciones de emergencia sanitaria y habitacional), se ejecutó el 0.55% en 2010 y el 25.07% en 2012. La contracara de esta tendencia se encuentra en los programas que prevén acotadas intervenciones de infraestructura en asentamientos informales o villas (que perdieron sus objetivos originales y ahora se limitan al “embellecimiento” de villas) y se ejecutaron en un promedio de 90.2% en 2010 y de 95.9 en 2012. O los planes destinados a ofrecer subsidios a familias con problemas habitacionales, que se encuen-

tran a la espera de una vivienda definitiva o sufren situaciones de desalojo, que tuvieron un promedio de ejecución de 96.3% en el año 2010 y en 2012 el 99.4% de ejecución.

Este análisis destaca cómo los programas que ofrecen respuestas cortoplacistas a las emergencias habitacionales, o que no apuntan a mejoramientos estructurales de los barrios, obtuvieron las ejecuciones presupuestarias más altas –casi del 100%; revelando así una toma de posición por parte del gobierno respecto al modo de resolución del problema habitacional, con una clara orientación asistencialista de la política habitacional. La dispersión de programas en variadas reparticiones administrativas, sumada al recesivo manejo del presupuesto asignado a vivienda (más la total ausencia de programas orientados a intervenir sobre el mercado de suelo, capaces de ampliar el acceso al mismo) no hacen más que dar cuenta de esfuerzos aislados que no aportan hacia una política integral de hábitat y vivienda que resuelva la emergencia en la que se encuentra un sector significativo de los habitantes de la ciudad. El conflicto del Parque Indoamericano dio cuenta de esta vacancia; las consecuencias de esta toma de posición habrían de hacerse presentes en la antesala del mismo.

Desarrollo del conflicto

Las primeras referencias a la toma surgen días antes de que ésta tome visibilidad en los medios, a partir de la existencia de fuentes que afirman que la toma había sido “anunciada” por los barrios mismos.¹⁷ Desde el 4 de diciembre las primeras familias habían comenzado a acercarse al predio del parque con el objetivo de lotear el terreno. Durante aquellos días existieron rumores¹⁸ que la toma se originó como consecuencia de que el partido político gobernante a nivel local (PRO) anunció, en campaña electoral, la entrega de títulos de propiedad a terrenos con construcción en villas de la zona sur de la CABA (como Los Piletones, Villa 20, Villa 1-11-14 y las Villas 3, 6, 17, 19 y 21-14) y la presentación de un proyecto de reforma del Código de Planeamiento Urbano que habilitaría el traspaso de titularidad,¹⁹ lo que precipitó la ocupación. Un ex legislador porteño afirmó que la toma estuvo instigada por ciertos punteros del PRO que no habían recibido determinadas partidas presupuestarias para las cooperativas que manejaban en las distintas villas de la zona.²⁰

Independientemente de los disparadores inmediatos de la toma, los engranajes burocráticos comenzaron a girar a partir de una denuncia judicial por usurpación por parte de la CBASSE realizada durante ese fin de semana, y tuvo lugar una primera definición de la cuestión, en términos de usurpación, de acuerdo a la intervención de los organismos y agencias estatales.

A partir de la denuncia, los resortes del Poder Judicial local comenzaron a actuar para efectuar el desalojo del parque. Ese mismo día, personal de la Policía Federal correspondiente a la Comisaría 36, ratificó la existencia de la ocupación y dio aviso a la Fis-

calía Penal Contravencional y de Faltas n° 12. Ésta requirió la orden de allanamiento y desalojo del predio al Juzgado de Primera Instancia en lo Penal, Contravencional y de Faltas n° 6, cuya titular facultó al personal de la comisaría 36 a recurrir al empleo de la fuerza pública.

No obstante, esta primera definición del conflicto intentaría ser recusada por la Defensoría del Pueblo la Ciudad,²¹ a partir de los recursos presentados por el defensor de turno, el Dr. Citivillo. Este organismo requirió que se prestaran garantías a los ocupantes del predio antes de ser desalojados, referidas a la puesta en funcionamiento de las medidas contempladas en los propios protocolos de actuación del Ministerio Público Fiscal, tendientes a recabar información de las personas antes de proceder al desalojo, como también la exigencia al Gobierno de la Ciudad de garantías a los derechos económicos y sociales de las personas involucradas, como paso previo indispensable a cualquier medida policial. Sin embargo, el juzgado a cargo rechazó la mediación impugnando formalmente la posibilidad de reclamo de una vivienda digna por parte de los ocupantes, ya que clasificaba al hecho como parte de un delito de usurpación (Perelman: 2011). El aval de la justicia para el accionar policial dio base legal para que la Policía Federal entregara al GCBA el predio desocupado.

En esta instancia del conflicto vemos una primera definición de la cuestión, que se desplazó desde una problemática de acceso a la vivienda por los sectores de menores ingresos de la ciudad y de protesta social por parte de los ocupantes, hacia una definición del conflicto, por parte del Poder Judicial local, claramente punitiva, como un delito de usurpación.

Este primer movimiento de la política tuvo sus consecuencias a nivel territorial. El 7 de diciembre, 200 efectivos de la Policía Federal acompañados por unos 60 de la Policía Metropolitana (dependiente del Gobierno de la CABA)²² se hicieron presentes para desalojar el parque. En esta tarea fueron acompañados también por personal de Gendarmería Nacional,²³ que montó una suerte de guardia en el lugar. Sin embargo, el desalojo del parque se desarrolló de una manera violenta y sin ningún tipo de respeto hacia los protocolos correspondientes,²⁴ reprimiendo, persiguiendo y golpeando a los ocupantes, con el resultado de dos muertes y más de quince heridos.²⁵ Los ocupantes fueron finalmente desalojados del predio, que debía ser preservado de nuevas ocupaciones por parte de la Policía Metropolitana.²⁶

La visibilidad mediática que produjo el desmedido uso de la fuerza puso en evidencia las posiciones políticas encontradas de los dos gobiernos. El accionar de los agentes estatales implicados en el desalojo quedó expuesto y obligó a que las altas jerarquías del gobierno local y el federal se vieran involucradas en un cruce de acusaciones sobre la responsabilidad que cada parte tuvo en el conflicto. El accionar burocrático de las

agencias estatales se vio interrumpido frente al cambio del escenario político, lo que trajo como consecuencia modificaciones en la definición de la problemática del parque, empezando a configurarse un escenario de debate político donde ninguno de los gobiernos quiso salir perdiendo, pero tampoco hacerse cargo de la cuestión.

El gobierno federal, en un primer momento sin reconocer públicamente el desmedido uso de la fuerza por la Policía Federal, a través del Ministro de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación²⁷ (MJSyDDH), separó de forma preventiva a los funcionarios policiales que participaron en la represión. Si bien no se hacía referencia a la responsabilidad por las muertes de la noche anterior, desde el Ministerio puso énfasis en que el episodio se suscitó en el marco de un escenario de falta de soluciones habitacionales,²⁸ redefiniendo nuevamente el conflicto tal como lo expresaron inicialmente los ocupantes con la toma. Este nuevo movimiento de la política llevó a que el Ministerio ordenara a la Policía Federal y a la Gendarmería su retiro del territorio del conflicto. Por su parte, el gobierno local, buscando traer alguna calma tras los sucesos de la noche anterior, y en parte respondiendo a las atribuciones y competencias que guían el accionar de los organismos de su Ministerio de Desarrollo Social²⁹ y del IVC, acercó ese mismo día una propuesta a los vecinos que ocupaban el Parque para censarlos como adjudicatarios de alguna política de vivienda. Paralelamente, los organismos judiciales a nivel local comenzaron a redefinir su posicionamiento ante el conflicto. En este sentido, la Defensoría del Pueblo de la Ciudad no tardó en circunscribir el accionar violento y no protocolado a la Policía Federal, desligando de responsabilidad a la Policía Metropolitana, cuestión que se vio reafirmada por la Jefatura de Gabinete de Ministros del gobierno local. A su vez, este organismo presentó un recurso de no innovar ante el Juzgado en lo Contencioso Administrativo y Tributario N°6, exigiendo garantías respecto los derechos económicos y sociales de las familias que se encontraban en el Parque Indoamericano como paso previo a cualquier acción policial.

Sin embargo, desde otros niveles del Ejecutivo local esa estrategia para controlar la situación sería rápidamente desconsiderada. Con el retiro de la Policía Federal del predio, comenzaron a realizarse cruces sobre cuestiones de responsabilidad. Desde el GCABA —el Jefe de Gobierno, la Jefatura de Gabinete y el Ministerio de Justicia y Seguridad— se reclamaba la presencia de la Policía Federal mientras que desde MJSyDDH nacional se afirmaba que la CABA contaba con los suficientes efectivos para desarrollar esa tarea. Frente a esa situación, la Defensoría General de la Ciudad³⁰ interpeló al ministerio federal para que éste desplegara nuevamente la Gendarmería en el predio, para construir un cordón de seguridad.

Al pedido de negociación entre ambos gobiernos, formulado por el Poder Ejecutivo Nacional, el Jefe de Gobierno porteño se negó rotundamente, mostrando intransigencia frente al conflicto, sumado a una actitud de xenofobia que no hizo más que agudizar

la tensión.³¹ Esa decisión fue reiterada desde la Jefatura de Gabinete del gobierno de la Ciudad, que buscó delimitar la responsabilidad de la acuciante crisis habitacional de la ciudad con el argumento de que la problemática excede el ámbito local y refirió a una cuestión metropolitana y nacional, encuadrándola dentro de una “permissiva ley de migración”. A su vez, insistió en la necesidad de distinguir estos hechos de las situaciones de necesidad social que se presentaban en el Parque Indoamericano, a modo de no justificar la ocupación y reafirmarla como un hecho delictivo. Aquí se visualiza un nuevo desplazamiento de la definición de la cuestión social, pero esta vez realizada por el poder Ejecutivo local, que recupera el posicionamiento político del poder judicial de la ciudad afirmando el carácter delictivo del conflicto, desplazándolo ahora de un problema estrictamente habitacional y de protesta social por déficit hacia un conflicto migratorio.³² El desacuerdo entre el Ejecutivo local y el Ejecutivo federal sobre quién tenía la responsabilidad y la competencia de desplegar efectivos de la fuerza de seguridad en el predio llevó a generar un estancamiento institucional que se tradujo en una nueva toma del predio. Estos hechos generaron nuevos desencuentros entre los juzgados locales y federales que manejaban las distintas causas referidas al mismo acontecimiento. Ante estos hechos, la Jueza Lago se declaró incompetente frente a la causa de desalojo y le remitió el caso a la Jueza Nazar, que ratificó la continuidad de la investigación y el recurso de no innovar que el Juez Gallardo había presentado días antes. Así las cosas, el 9 de diciembre nuevos actores se hicieron presentes: grupos de individuos armados, alegadamente ligados a algunas instituciones deportivas, ingresaron al predio con el objetivo de desalojarlo por la vía de hecho. Como resultado de un tiroteo se produjo la muerte de un ocupante, inmigrante.

En este nuevo escenario, tanto desde el gobierno nacional (a través del MJSyDDH y de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación (JGMN)), se declaró que no era de su competencia seguir interviniendo en un conflicto que era competencia judicial que correspondiente al Gobierno de la ciudad; el predio había sido entregado por la Gendarmería Nacional desocupado, y el GCBA había fallado a la responsabilidad cuidarlo. A su vez, la JGMN afirmó que separaría a cualquier agente de la fuerza que reprimiera dado que esos no eran los lineamientos del Gobierno Federal.³³ Además, reforzando su definición de la cuestión, remarcó que este tipo de conflicto tenía un trasfondo de desinversión crónica en materia habitacional, y, en esa línea, interpeló a los funcionarios avocados a la cuestión social la negociación con los ocupantes. En otros términos, la JGMN delimitó el conflicto como parte del derecho de peticionar a las autoridades que tiene cualquier habitante del territorio, debiendo resolverse el asunto en términos políticos y no a través de la fuerza pública. Vale decir, se trató de la misma definición que había sostenido el Defensor del Pueblo de la Ciudad, desestimada por el juzgado que autorizó el desalojo. Se llegó así a un momento de escalada del conflicto y una impasse en la capacidad de definir y delimitar la cuestión por parte de las dos jurisdicciones –federal y local. Frente a un Ejecutivo local que negaba toda posibilidad de negociación con “delin-

cuentas” y que acusaba al Gobierno federal “de liberar la zona”, y éste último que se negaba a responder a los pedidos de “pacificación” mediante la Policía Federal, quedaron sentados los puntos de desacuerdo e incommensurabilidad de las definiciones del enfrentamiento. Se planteó así un conflicto de suma cero, en el que ninguno de los gobiernos logró torcer la definición del conflicto del otro, y que a su vez implicó definiciones irreconciliables, mientras que la situación de vacío institucional en el Parque Indoamericano se perpetuaba. Éste “empate” en el momento más álgido del conflicto remite a una interpretación política del conflicto imposible de ignorar. Giaretto (2001:8-9) explica que las disidencias políticas entre la gestión local y el gobierno nacional se expresaron en espasmódicos, irresponsables y violentos modos de accionar de las policías Metropolitana y Federal, que no solo pretendieron desactivar la toma por la vía represiva, sino también se disputaron la capitalización política de su resolución. Sin embargo, el efecto alud que tuvo el conflicto impidió la resolución del mismo por la vía represiva y, al calor de las pujas políticas pre-electorales,³⁴ la ocupación del Parque Indoamericano se convirtió en una problemática que lejos de la dispersión amenazaba con un efecto multiplicador con costos políticos mayores a los esperados en ese momento.

En ese contexto, en el que los puntos de desacuerdo que enfrentaron al Gobierno local y el federal, frente a una fuerte visibilización de la falta de seguimiento de los protocolos por parte de las fuerzas de seguridad, el viernes 10 por la tarde, se reiteró la llegada de grupos armados dispuestos a desalojar el predio, ante la inacción policial. En paralelo a la escalada de violencia en el predio, y en respuesta a los efectos de multiplicación del conflicto, comenzaron a ejecutarse otras tomas de tierra en barrios lindantes al del Parque tanto en la ciudad como en la provincia de Buenos Aires. Ante la parálisis institucional y la gravedad social que iba tomando el asunto, en una cuestión de pocas horas, se comenzó a construir, en el gobierno nacional, un nudo que delimitaría la problemática del parque como una cuestión de seguridad, con menos referencia a condiciones estructurales de déficit social/habitacional y los hitos que desataron la toma. Comenzó a construirse un nuevo desplazamiento de la definición del conflicto y un nuevo movimiento de la política, pasando de una definición anclada en una problemática habitacional y de derecho a la protesta a una redefinición del conflicto en términos de seguridad.

Por su parte, en la esfera local se convocó, por iniciativa judicial, a representantes de la variedad de agencias estatales locales: Asesoría General Tutelar de la Ciudad (AGT),³⁵ Dirección General de Atención Inmediata del MDSGC,³⁶ Defensa Pública de la Ciudad, Fiscalía General,³⁷ Procuraduría General,³⁸ IVC, Policía Metropolitana, Ministerio de Ambiente y Espacio Público (MAEPGC), Consejo de la Magistratura,³⁹ Ministerio de Justicia de la Ciudad, Defensoría del Pueblo, y a la CBASSE (Perelman: 2011). Dicha audiencia reflejó la necesidad de encontrar una solución urgente a la situación, pero la esfera ejecutiva local insistió en su dificultad para controlar la situación, sostuvo el carácter delictivo de la toma y explicitó su incapacidad financiera para dar una solución

al problema habitacional latente. Sin embargo, a pesar de sostener parte de sus definiciones iniciales del conflicto, es posible identificar un corrimiento de su posicionamiento desde una definición anclada en una problemática estrictamente migratoria a una re-denominación en término de usurpación del espacio público.

Los sucesivos puntos de desacuerdo entre el Gobierno local y el Gobierno federal, plasmados en tomas de posición, en la denominación y categorización del conflicto, en un marco de impasse institucional frente a la forma desmesurada en que actuaron las fuerzas de seguridad, no hicieron otra cosa que desplazar las acciones estatales de la cuestión que las originó. Estas acciones se plasmaron en la movilización de recursos de diferentes agencias, organismos y jurisdicciones al interior de cada nivel estatal, pero también, como se verá en el próximo apartado, en nuevas cristalizaciones institucionales (Oszlak y O'Donnell, 1976).

Resolución del conflicto: ¿hacia la implementación de qué políticas públicas?

Tras la falta de acuerdo entre los distintos niveles de gobierno en la definición del conflicto y el bloqueo interinstitucional que caldeó la situación en el predio, la repercusión mediática que tomó el asunto y las nuevas tomas que se propagaban tanto en la ciudad como en la provincia de Buenos Aires (gobernada también por el Kirchnerismo), se fue generando un consenso generalizado, expresado por el Jefe de Gobierno de la Ciudad y el Jefe del Gabinete de Ministros del Gobierno Nacional, sobre la necesidad de “pacificación” y de ayuda humanitaria para resolver la cuestión.

Con base en él en tanto punto de acuerdo y piso necesario para el despliegue y la movilización de agentes y recursos estatales para la cristalización de las nuevas definiciones del conflicto, se comenzó a trabajar de manera conjunta en la pacificación del predio, respondiendo de forma parcial a la problemática original y haciendo eco de algunas demandas de otros actores estatales, como la Defensoría del Pueblo.

Si bien se respetaron las posiciones reclamadas por alguno de los resortes del Poder Judicial local, se delimitó un perímetro de ocupación, respetando los reclamos de asistencia sanitaria y alimentaria para las familias que permanecían en el parque; esta política de “pacificación” del área mantuvo como objetivo la regulación de una situación de impasse institucional y evitar así que aumenten los ocupantes. El 11 de diciembre, la jueza que había ordenado el desalojo represivo días antes rechazó nuevos pedidos de desalojo del gobierno de la ciudad, dando lugar a las condiciones básicas que había solicitado la defensa pública. Ese mismo día ambos gobiernos acordaron la realización de un operativo encabezado por Gendarmería Nacional con el objetivo de rodear la zona de acceso al parque, bajo la forma de un “cordón humanitario” y con el fin de prevenir nuevos ingresos al mismo y evitar nuevos ataques de grupos de civiles armados; asimismo efectivos de la Prefectura Naval fueron destinados a la custodia de los edificios

aledaños del barrio. De esta manera el gobierno federal se hizo cargo de la seguridad tanto de quienes se encontraban dentro del Parque de la de los vecinos del barrio. Por su parte, la Secretaría de Articulación Institucional y la Subsecretaría de Abordaje Territorial del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación fueron los organismos que rápidamente se hicieron presentes con la llegada del cordón de seguridad. Cabe remarcar que estas agencias están encomendadas a las tareas de ayuda humanitaria en contextos de catástrofes, lo que responde a uno de los primeros movimientos estatales en pos de la “pacificación”.

Las disidencias entre los tres juzgados intervinientes en el tratamiento tribunalicio de la toma del parque y sus secuelas inmediatas obstaculizaron la constitución de una Mesa de Diálogo con participación de actores institucionales del GCBA vinculados con el hábitat y la vivienda social, aunque se dejó de lado el reclamo de ocupación ilegal y se reconoció el carácter social de la toma del predio. Sin embargo la nueva posición judicial no instó al GCBA a asumir responsabilidad institucional en el asunto.

Esta omisión permitió la intervención del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación para censar a los ocupantes –condición impuesta en la negociación-. Los resultados parciales del censo registraron 1.650 grupos familiares asentados en la toma, formados por 5.000 personas. Por su parte, el Gobierno local ofreció ayuda humanitaria y alimentos, instaló baños químicos y una carpa del Servicio de Atención Médica de Emergencia del GCBA.⁴⁰

Una vez terminado el censo se realizó un acuerdo verbal entre ambos niveles estatales –en tanto no implicó una cristalización institucional ni movimientos de partidas presupuestarias ni definición de programas específicos– consistente en la construcción, durante 2011, de 4000 viviendas con fondos del gobierno de la ciudad y otras 4000 con fondos provenientes del gobierno nacional: “Por cada peso que ponga la ciudad, el Estado [nacional] pondrá un peso”, se enunciaría desde la JGMN. Los beneficiarios de esta medida serían personas en estado de emergencia habitacional, aunque con una explícita condición reclamada por la esfera local (y en línea con su nueva definición del conflicto): que no hubieran participado ni participen en situaciones de usurpación. Esta promesa formó parte del Plan de Emergencia para el Mejoramiento del Hábitat que la comuna presentó dos semanas después de la toma.

Las líneas de acción del plan prometido involucraban la construcción de viviendas nuevas, la provisión de infraestructura, equipamientos urbanos y comunitarios, otorgamiento de créditos para la vivienda, atención de la emergencia y promoción de actividades sociales y comunitarias, entre otros ítems.⁴¹ Sin embargo, ninguno de estos fondos se ha ejecutado aún (a más de tres años de aquellos acontecimientos).

Con el Parque Indoamericano desalojado y la Gendarmería retirada, el Gobierno local, en respuesta su nueva definición del conflicto, traspasó el control del predio de la CBASSE al Ministerio de Ambiente y Espacio Público y ordenó su puesta en valor mediante su limpieza, cercado, instalación de juegos infantiles, iluminación, entre otras obras y destinó efectivos de la Policía Metropolitana al control de sus ingresos y patrullaje interno. En respuesta a esto, mediante obra pública, referido ministerio implementó el “Plan de Reacomodamiento del Parque Indoamericano”.⁴²

Adicionalmente, se creó a fines de 2011, en la órbita del ministerio, la Secretaría de Hábitat e Inclusión Social (SECHI), con el fin de centralizar la realización de obras, puesta en valor y acondicionamiento de los espacios públicos en villas, asentamientos y núcleos habitacionales de la ciudad. A pesar de estar en funcionamiento desde hace más de dos años, aún no ha logrado la centralización pretendida ni una coordinación con el desempeño de otras áreas del gobierno.

En lo que respecta al Gobierno Federal, en la inmediata postrimería del conflicto un decreto presidencial ordenó la separación del área de Seguridad del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, elevándose dicha área al rango de Ministerio. Todas estas cristalizaciones institucionales –tanto horizontales como verticales– hay que rastrearlas explícitamente en los hechos ocurridos en el Parque Indoamericano, como fue reconocido en la alocución presidencial en que se anunció la creación del nuevo ministerio.⁴³

A más de tres años del conflicto, es posible afirmar que ninguno de los niveles estatales avanzó en la solución habitacional prometida entonces a los ocupantes del Parque Indoamericano. El conflicto dejó un saldo de 3 muertos, una gran cantidad de heridos, y también una causa judicial abierta. En dicha causa, fueron sobreseídos todos los imputados tanto de la Policía Federal como de la Policía Metropolitana. Sin embargo, se ordenó la reapertura de la causa de usurpación. De este modo, el tribunal de la ciudad continúa investigando a seis delegados de las Villa 20 y de Los Piletones, quienes están imputados como usurpadores por ser los “organizadores de la toma del terreno”. La reapertura de esta causa es parte de una continuidad de los procesos de judicialización y criminalización que se dieron durante el desarrollo del conflicto por parte de determinados actores políticos,⁴⁴ configurándose como expresión –y cristalización en términos de Oszlak y O’Donnell (1976)– de determinados intereses políticos. Pero en un contexto de mutación de la función de algunos resortes del aparato judicial en pos de garantizar la implementación de políticas públicas y la aplicación de marcos normativos, la intervención judicial operó en este caso como un eslabón más del aparato estatal y con una clara concepción de la definición del conflicto y su propuesta de resolución que no hizo más que obstaculizar el cumplimiento de los derechos vulnerados de los ocupadores. Esta última definición del conflicto confirmó el inicial desplazamiento de

la cuestión desde un déficit habitacional que impulsó el estallido hacia la judicialización y criminalización de quienes reclaman derechos vulnerados.

Reflexiones finales

Consideramos que la ocupación del Parque Indoamericano se gestó en respuesta a la crisis habitacional de la Ciudad de Buenos Aires y a la falta de implementación de políticas estructurales de vivienda en los últimos años. Las villas y asentamientos de la ciudad crecieron de manera acelerada en los años recientes y se extendieron ocupando terrenos lindantes, densificándose en altura. En particular el mercado de alquiler informal en las villas se expandió vertiginosamente, en los últimos 10 o 15 años, dando origen a la categoría de inquilinos informales en villas y asentamientos, que viven en condiciones particularmente graves de hacinamiento y precariedad habitacional. En este sentido, sostenemos que la ocupación de tierras que detonó este conflicto fue, en gran parte, una respuesta en escala territorial a la grave situación habitacional que vive la población de menores ingresos de la ciudad, el auge del mercado inmobiliario informal en este sector y la falta de políticas públicas que regulen ese mercado o apunten a resolver el déficit de una manera integral.

Ahora bien, ante la toma, cada nivel de gobierno, –y en su interior cada jurisdicción, organismo y agencia estatal– fue construyendo distintas definiciones del conflicto y, en consecuencia, fueron movilizándolo determinados agentes y recursos estatales y no otros. Estas definiciones traslucieron la lectura del conflicto que cada gobierno fue realizando a lo largo de su desarrollo. Así pudimos ver cómo aun conflicto que comenzó, por parte del gobierno nacional, con una clara definición sustentada en el déficit habitacional de la ciudad, luego se le adicionó el derecho a protesta que tienen los habitantes de la ciudad en situación de crisis por falta de vivienda y de respuestas estatales acordadas; para luego transitar hacia una necesidad de pacificación del conflicto, reencuadrándolo en el ámbito de una problemática de seguridad.

Por su parte, distintas instancias del gobierno de la ciudad calificaron la toma como un hecho delictivo con su consecuente criminalización, luego como un problema relacionado con “políticas permisivas de inmigración”, más tarde como una cuestión vinculada a la necesidad de “pacificación” y ayuda humanitaria, para finalmente considerarlo parte de una problemática de uso del espacio público. En ambos niveles de gobierno, cada una de estas definiciones implicó movilización por parte de distintas agencias estatales –tanto local como federal– de fondo, creación de programas y hasta reajustes del aparato burocrático del estado mediante la creación de agencias encargadas de resolver la cuestión.

Las distintas definiciones impactaron en las políticas públicas que se prometieron a lo largo del desarrollo del conflicto para su resolución. Por ejemplo, la política habitacional

propuesta para paliar el déficit estructural de vivienda no fue ejecutada, pero en cambio se sobreesió a las fuerzas policiales implicadas en la represión y asesinatos de los días iniciales. Además, continuaron su curso los enjuiciamientos realizados a los supuestos “organizadores de la toma”, los cuales actualmente se encuentran imputados respondiendo directamente a una definición de judicialización –en términos de negación de derechos para los ocupantes– del conflicto.

Vemos entonces, cómo otros resortes estatales, en ejercicio de la separación de poderes, como es el caso del Poder Judicial de la ciudad, siguen reelaborando la cuestión como un hecho delictivo y criminalizable a partir de sus propios procedimientos, lejos de la visibilidad que dan los medios y el nivel de politización que implicó el enfrentamiento entre el Estado local y el Estado federal por los días de la toma.

Consecuentemente, los modos en los que distintos organismos estatales, entrando en conflicto, construyen distintas definiciones de una problemática social, se traducen en el despliegue de determinadas políticas públicas que abonan a esas definiciones, y en procesos burocráticos que determinan el contenido de la posición del Estado ante una cuestión. No obstante, cada agencia estatal u organismo tiende a actuar según las propias competencias y en su conjunto se entrelazan en la definición de la problemática. A medida que la cuestión gana visibilidad, estas definiciones tienden a ser refrendadas o cuestionadas por las cúpulas de gobierno respectivas, en cuanto ellas intervienen en los procesos de delimitación y demarcación de las cuestiones sociales y, en ese sentido, contribuyen a seleccionar las políticas públicas que dotarán de respuesta o desplazarán las causas immanentes de los conflictos.

Sin perjuicio del análisis realizado hasta aquí, consideramos que aún las preguntas que dispara el abordaje teórico conceptual del caso de estudio no están saldadas. Pues, por ejemplo, pensamos fundamental continuar la reflexión con un ejercicio analítico que tenga en consideración las lógicas de acumulación política de ambos partidos/gobiernos en el territorio de la CABA. Consideramos así, como una hipótesis para ulteriores investigaciones, que este abordaje puede aportar a un mayor entendimiento de los factores presentes en las tomas de posición realizadas durante el conflicto, de las marchas y contramarchas emprendidas y de las soluciones propuestas.

¹ Las villas de emergencia son ocupaciones irregulares de tierra urbana vacante, ubicadas en general en buenas localizaciones en relación a los centros de producción y consumo, con viviendas caracterizadas por altos grados de precariedad y con una trama urbana muy irregular (conformada por intrincados y estrechos pasillos). Sus pobladores las consideraban en sus orígenes un hábitat transitorio hacia un “posible” y anhelado ascenso social. Por su parte, los asentamientos se diferencian de las villas en que sus trazados urbanos tienden a ser regulares y planificados, semejando la cuadrícula habitual de los loteos comercializados en el mercado de tierras. Sus pobladores no lo perciben como una solución transitoria, sino como una mejora a corto y mediano plazo y, en general, se conforman de manera planificada, organizada y colectiva con una estrategia previa (obtención de datos catastrales, conformación de un grupo que iniciará la toma, búsqueda de apoyo de organizaciones cercanas, etc.) con el fin de reclamar al estado su regularización dominial (Cravino, 2006: 36).

² “Indoamericano: terminó el censo.” Diario Clarín, 14/12/2010. http://www.clarin.com/politica/Indoamericano-termino-censo_0_389961039.html accesado el 15 de diciembre de 2010.

³ “Idas y vueltas sobre un supuesto cuarto muerto durante los disturbios.” Diario Clarín, 14/12/2010. http://www.clarin.com/politica/Idas-vueltas-supuesto-muerto-disturbios_0_389961052.html accesado el 15 de diciembre de 2010.

⁴ El Gobierno Federal ha sido presidido desde 2003 por una fracción del Partido Justicialista que se reorganizó detrás del Frente de la Victoria. Este se presenta con ciertas políticas de corte progresista. Durante los primeros años (durante el mandato de Néstor Kirchner, entre los años 2003 a 2007) uno de los principales temas de agenda giró en torno a la política de derechos humanos promoviendo la reapertura de causas de delitos de lesa humanidad. A su vez, la política frente a la protesta social y a las demandas de los movimientos sociales se presentó conciliatoria y negociadora, lo que brindó un escenario de tolerancia para la expresión de demandas y peticiones a las autoridades en el espacio público en la Ciudad de Buenos Aires (frente a la política de corte más represivo de gobiernos anteriores) y al menos hasta el conflicto del Indoamericano. Con la asunción de Cristina Fernández de Kirchner en 2007 la política de derechos humanos asiste a una reformulación parcial con políticas que promueven la inclusión de grupos sociales hasta entonces marginados. Entre esas políticas se destacan la Asignación Universal por Hijo, la Ley de Matrimonio Igualitario y la Ley de Género.

⁵ Mauricio Macri, presidente del partido PRO (Propuesta Republicana), se encuentra al frente de la Jefatura de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires desde diciembre de 2007. Este partido ubicado hacia la centro derecha del espectro político, es expresión, a nivel local, de intereses políticamente conservadores y económicamente liberales.

⁶ En el sentido weberiano: “El funcionario ha de desempeñar su cargo *sine ira et studio*, sin ira y prevención. Lo que le está vedado es pues, precisamente aquello que siempre y necesariamente tienen los políticos (...). Parcialidad, lucha y pasión, *ira et studio*, constituyen el elemento del político y del caudillo” (Weber, 2002: 30). Siguiendo ese marco, utilizaremos esta noción para remarcar los comportamientos *normales* de los distintos organismos de la administración pública según sus propias competencias frente a los procesos de decisión que traen aparejado cambios en la definición de la toma de posición del Estado.

⁷ Vid leyes No. 1408 (2004), No. 2472 (2007), No. 2973 (2008) No. 3452 (2010) que declararon la emergencia habitacional en todo el territorio de la Ciudad de Buenos Aires.

⁸ Mientras en 2005 un departamento de estas característica ronda un valor de u\$s 774.7/m² en 2010 alcanzó u\$s 1456.7/m².

⁹ Según datos de Fundación Económica de Desarrollo y Capacitación Regional (FEDECAR) –más del 25% de inflación anual-, Instituto de Estudio de Consumo Masivo (Indecom) –el 30%-, la Universidad Torcuato Di Tella –30%-, Estudios Económicos del Banco Ciudad –26%-.

¹⁰ Las casas tipo B son las que presentan al menos una de las siguientes condiciones: tiene piso de tierra o ladrillo suelto u otro material (no tiene piso de cerámica, baldosa, mosaico, mármol, madera, alfombra, cemento o ladrillo fijo); o no tiene provisión de agua por cañería dentro de la vivienda o no dispone de inodoro con descarga de agua.

¹¹ Se refiere a las que no son casas tipo B.

¹² Se considera hacinamiento, cuando hay entre 2 y 3 personas por cuarto, y hacinamiento crítico, cuando hay más de 3 personas por cuarto.

¹³ Encargada de implementar programas de asistencia comunitaria y atención a la emergencia en villas, núcleos habitacionales transitorios y asentamientos, específicamente en lo referido a mantenimiento de redes eléctricas y conductos pluvioocales.

¹⁴ Encargada de promover el desarrollo social y económico de la zona Sur de la ciudad a través del programa PROSUR HÁBITAT por medio del cual se apuesta a la urbanización de asentamientos mediante la regularización dominial y el aprovisionamiento de infraestructura.

¹⁵ Que aborda la atención social primaria de las personas en situación de riesgo mediante la asignación de subsidios habitacionales y la atención a personas en situación de calle mediante su albergue en paradores nocturnos.

¹⁶ Que ejecuta el Programa Mejoramiento de Villas dirigido al mejoramiento del espacio público y asfalto de las villas de la ciudad y cuenta con la Unidad de Control de Espacio Público, más conocida como la UCEP, que se encarga de los desalojos forzosos de la ciudad.

¹⁷ “Villa Soldati: un diario anticipó la toma del parque Indoamericano”. Perfil, 15/12/2010. http://www.perfil.com/contenidos/2010/12/15/noticia_0020.html accesado el 16 de diciembre de 2010.

¹⁸ “Aníbal F. culpó al macrismo por la toma de Soldati y denunció que a los ocupantes les ofrecieron dinero”. Diario Clarín, 12/12/2010. http://www.clarin.com/politica/Anibal-macrismo-Soldati-ocupantes-ofrecieron_0_388761347.html accesado el 13 de diciembre de 2010.

¹⁹ Ese proyecto sería sancionado dos años más tarde con la Ley N° 4232/2012 que implicó la modificación del Código de Planeamiento Urbano zonificando a la Villa 19/Barrio Inta para permitir un proceso de titulación entre sus residentes.

²⁰ “El discurso de Macri sólo promueve la tensión y la violencia”. La Política Online, 09/12/2010. Disponible en <http://www.lapoliticoonline.com/noticias/val/69902/%E2%80%9Ccel-discurso-de-macri-solo-promueve-la-tension-y-la-violencia.html>. accesado el 10 de diciembre de 2010.

²¹ Órgano unipersonal e independiente con autonomía funcional y autarquía financiera. Es su misión la defensa, protección y promoción de los derechos humanos y demás derechos e intereses individuales, colectivos y difusos tutelados en la Constitución Nacional, las leyes y la Constitución de la CABA, frente a los actos, hechos u omisiones de la administración o de prestadores de servicios públicos.

²² La Policía Metropolitana de la Ciudad de Buenos Aires fue creada por la Ley 2.894 de Seguridad Pública, sancionada por la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires en octubre de 2008. La Policía Metropolitana comparte las funciones de policía de seguridad en la CABA con la Policía Federal y, en la zona portuaria, con la Prefectura Naval Argentina. Ésta entró en actividad el 5 de febrero de 2010.

²³ La Gendarmería Nacional es una fuerza de seguridad de naturaleza militar que cumple su misión y sus funciones en el marco de la Seguridad Interior, Defensa Nacional y apoyo a la Política Exterior. Cuenta con capacidades para disuadir y responder amenazas, crisis, contingencias e incidentes en los ámbitos de la Seguridad Interior y de la Defensa Nacional, generando aptitudes para su empeño en operaciones de Apoyo a la Política Exterior de la Nación y se encuentra desplegada en la totalidad del territorio argentino. Depende actualmente del Ministerio de Seguridad, integrando el Sistema de Seguridad Interior previsto en la Ley N° 24.059 e integra el Sistema de Defensa Nacional conforme a lo normado en la Ley N° 23.554.

²⁴ Estos están codificados en la Resolución N° 121/2008, y los criterios enunciados en el siguiente documento: <http://www.fiscalias.gob.ar/wp-content/uploads/prev/resoluciones-fg-2008-01-a-133.pdf> accesado el 30 de noviembre de 2013.

²⁵ Página 12 explica cómo se iniciaron los conflictos; “Cuando la investigación empieza por las policías”, 8/12/2010. <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-158317-2010-12-08.html> accesado el 9 de diciembre de 2010.

²⁶ Página 12 se proveyó de entrevistas a ocupantes quienes les comentaban su situación habitacional; “Día de fuego y sangre en el sur de la ciudad”, 10/12/2010 <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-158356-2010-12-09.html> accesado el 11 de diciembre de 2010.

²⁷ El Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos fue uno de los ministerios pertenecientes al Poder Ejecutivo Nacional de la República Argentina hasta que como consecuencia del conflicto del Parque Indoamericano, el 10 de diciembre de 2010, la presidenta Cristina Fernández de Kirchner lo dividió en dos: Ministerio de Seguridad y Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

²⁸ El gobierno habló de “hechos gravísimos”, criticó a Macri y separó a dos policías. Diario Clarín, 08/12/2010. http://www.clarin.com/capital_federal/Gobierno-gravissimos-critico-Macri-policias_0_386361596.html accesado el 9 de diciembre de 2010.

²⁹ Según la Ley 2506/2007 del GCBA, sus principales objetivos son los de diseñar e implementar políticas, planes y programas para la promoción y protección de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales, comunitarios y los derechos de incidencia colectiva en general, y promover la igualdad de derechos y de oportunidades de todos los habitantes en el marco del respeto por la diversidad, impulsando el desarrollo social equilibrado en todo el territorio de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

³⁰ La Defensoría General tiene por objetivo hacer efectivo el derecho a defensa en juicio y asegurar el acceso a la justicia de las personas. Asimismo debe velar por la observancia de los derechos humanos en los lugares de detención y debe actuar con plena independencia de los otros organismos y agencias estatales.

³¹ Los discursos racistas y xenófobos del Jefe de Gobierno, replicaron en pedidos de disculpas públicos solicitados por parte de la embajadora boliviana en Argentina, Leonor Arauco. Disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/ultimas/20-158382-2010-12-09.html> accesado el 10 de diciembre de 2010.

³² La redefinición del conflicto en esos términos rápidamente suscitó la intervención de otros actores que poco tuvieron que ver con la trayectoria de políticas públicas relacionadas con la cuestión de la vivienda y de seguridad. La racialización de la cuestión del Indoamericano por parte de las máximas jerarquías del Poder Ejecutivo implicó la movilización de la embajada de Bolivia frente a la Cancillería Argentina, la Defensoría del Pueblo de la Nación, la Defensoría del Pueblo de la Ciudad y el Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI).

³³ "Incidentes en Villa Soldati: Otro muerto de un balazo." La Política Online 10/12/2010. <http://www.lapoliticaonline.com/noticias/val/69910/incidentes-en-villa-soldati-otro-muerto-de-un-balazo-.html> accesado el 11 de diciembre de 2010.

³⁴ En octubre de 2011 se llevarían a cabo elecciones presidenciales y legislativas en las que tanto el gobierno local como el gobierno nacional competían, cada uno de su jurisdicción, por la reelección.

³⁵ La AGT forma parte del Ministerio Público Titular del Poder Judicial de la CABA. Tiene por función intervenir en el control de la política pública local a través de acciones de monitoreo, interpelación, articulación y seguimiento del debido funcionamiento de las instituciones del Estado.

³⁶ Esta dirección dependiente del MDSGC tiene por objetivo asistir con ayuda inmediata y tratar los problemas sociales individuales, familiares y grupales de personas que se encuentren en situación de vulnerabilidad social. También se brindan prestaciones concretas tales como medicamentos, útiles escolares, ropa, calzado y tramitaciones ante el Registro Civil, entre otras.

³⁷ El Ministerio Público tiene autonomía funcional y autarquía dentro del Poder Judicial. Está conformado por una Fiscalía General (Ministerio Público Fiscal CABA), una Defensoría General y una Asesoría General Tutelar, que ejercen sus funciones ante el Tribunal Superior de Justicia, y por los demás funcionarios que de ellos dependen.

³⁸ La Procuración General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires representa a la Ciudad en todo proceso en que se controvertan sus derechos o intereses. Como Organismo de Control, tiene a su cargo dictaminar sobre la legalidad de los actos administrativos, actuar en defensa del patrimonio de la Ciudad y ejercer su patrocinio letrado.

³⁹ El Consejo de la Magistratura de la Ciudad de Buenos Aires integra el Poder Judicial porteño como órgano permanente de selección de magistrados y de administración. Su función consiste en asegurar la independencia del Poder Judicial, garantizar la eficaz prestación del servicio de administración de justicia, promover el óptimo nivel de sus integrantes, y lograr la satisfacción de las demandas sociales sobre la función jurisdiccional del Estado.

⁴⁰ "Villa Soldati: ya censaron a 5.000 personas en el Parque Indoamericano." Clarín, 13/12/2010 http://www.clarin.com/politica/Villa-Soldati-censaron-Parque-Indoamericano_0_389361194.html accesado el 14 de diciembre de 2010.

⁴¹ "Macri presentó un plan para construir viviendas junto con la Nación." Diario El tiempo argentino, 30/12/2010 <http://tiempo.elargentino.com/notas/macri-presento-plan-para-construir-viviendas-junto-con-nacion> accesado el 02 de enero de 2011.

⁴² Disponible en: http://buenosaires.gov.ar/areas/med_ambiente/indoamericano.php?menu_id=34517 accesado el 30 de noviembre de 2013.

⁴³ "El Gobierno crea el ministerio de Seguridad." Diario Infonews, 10/12/2010. Disponible en: <http://www.infonews.com/nota.php?id=118015&bienvenido=1> accesado el 11 de diciembre de 2010.

⁴⁴ La *judicialización* refiere al aumento de la actividad judicial en la vida política y social de la población y describe el proceso por el cual diversos actores políticos y sociales consideran ventajoso recurrir a la justicia para hacer valer sus intereses (Sieder et al., 2008, Domingo 2008 en Arqueros Mejica, et al. 2011: 2). Dicha noción indica también que la resolución de los conflictos entre el Estado y la sociedad se desarrolla cada vez más en los tribunales desplazando instancias tradicionales de negociación. No obstante, estos procesos han despertado múltiples controversias acerca de los límites de la intervención judicial en relación con las instancias políticas (Abramovich, 2007 en Arqueros Mejica, et al. 2011: 2).

Referencias Bibliográficas

Arqueros Mejica S., Calderón C., Jauri N., Ramos J., Vitale P., Yacobino P. (2011). “Territorios y expedientes. Cuatro casos de intervenciones judiciales en villas de Buenos Aires”. En *VI Jornadas de la carrera de Trabajo Social “Políticas públicas y trabajo social. Aportes para la reconstrucción de lo público*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.

Bourdieu, Pierre (1988). *La distinción. Criterio y bases sociales del gusto* (Trad. C. Ruiz de Elvira). Ciudad: Taurus.

Canelo, B. (2010). “Un relato de los hechos”. *Temas de Antropología y Migración*, N°1, 10-12.

Castells, Manuel (1974). *Movimientos sociales urbanos*. México: Siglo XXI Editores.

Carman, M. (2011). “La distancia social y la distancia física”. <http://www.topia.com.ar/articulos/distancia-f%C3%ADsica-y-distancia-social> accesado el 01 de mayo de 2011.

Chiara, M. y Di Virgilio, M., eds, (2005). *Gestión social y municipios: Desde los escritorios del Banco Mundial a las calles del Gran Buenos Aires*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento/ Prometeo Libros.

Corti, M. (2010). “El costo de ignorar los costos urbanos”. *El Estadista*, 16 de diciembre.

Cosacov, N. (2012). *Alquileres e inquilinos en la Ciudad de Buenos Aires. Una radiografía*. Buenos Aires: Laboratorio de Políticas Públicas.

Cravino, C. (2006). *Las villas de la ciudad. Mercado e informalidad urbana*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

Cravino, C. (Comp.). (2013). *Pensar el Indoamericano, dos años después*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

Di Virgilio M. (2008) “Producción de la pobreza y políticas públicas: encuentros y desencuentros en urbanizaciones populares del Área Metropolitana de Buenos Aires”. *Seminario Internacional “Producción de pobreza en América Latina y el Caribe”*. Lima: CLACSO/DESCO.

Fernández Wagner, R. (2010). “Villa Soldati y la necesaria reforma urbana en Argentina. Sobre la función social de la ciudad”. http://www.cafedelaciudades.com.ar/politica_99_2.htm accesado el 20 de enero de 2011.

Giaretto, M. (2011). “Más allá del Indoamericano. Análisis crítico de la intervención estatal en tomas de tierras urbanas”. En *XXVIII Congreso Internacional de ALAS*. 6 a 11 de septiembre de 2011, UFPE, Recife-PE

Herzer H. y Di Virgilio M. (2011). “Las necesidades habitacionales en la Ciudad de Buenos Aires: cuántos, quiénes, cómo y por qué”. *Revista Realidad Económica*. 273, 1-22. <http://www.iade.org.ar/uploads/c87bbfe5-e0f3-42b4.pdf> accesado el 15 de marzo de 2012.

Krippendorff K. (1982). *Content analysis*. Beverly Hills, Calif.: Sage Publications.

Oszlak, Oscar y Guillermo O'Donnell (1976). *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. Documento G.E.CLACSO/No.4. Buenos Aires: Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES).

Oszlak, Oscar (1980) *Estado, planificación y burocracia: los “procesos de implementación” de políticas públicas en algunas experiencias*. México: INAP, 25° aniversario; pp. 205-32

Pacecca, M. (2011) “Linajes puros, linajes espurios”. *Temas de Antropología y Migración* (1), 6-9.

Perelman, M. (2011) *Sobre los modos legítimos de acceso al suelo urbano: el caso de la toma del Parque Indoamericano*. Primer Congreso Latinoamericano de Estudios Urbanos. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

Perelman, M. (2011) *Umbral perforados. Muertos y heridos por la represión de conflictos sociales*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Rodríguez, M. C. (2010). *Autogestión, políticas del hábitat*. Buenos Aires: Espacio Editorial.

Rodríguez M.C. y Di Virgilio M. (2011) *Calidoscopio de las políticas territoriales. Un rompecabezas para armar*. Buenos Aires: Prometeo Libros.

Theodore N., Peck J. y Brenner N. (2009) “Urbanismo neoliberal: La ciudad y el imperio de los mercados”. *Revista Temas Sociales* N°66, 1-16.

Weber, M. (2002) *El político y el científico*. Buenos Aires: AC Editores.

Zapata, M.C. (2012) *El Programa de Autogestión para la Vivienda: ¿Una política habitacional habilitante del derecho a la vivienda y a la ciudad?* Tesis inédita de maestría. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Económicas, UBA.