

X Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2013.

El Estado en Movimiento: El Caso del Parque Indoamericano.

Nicolás Ferme, Leandro Vera y Cecilia Zapata.

Cita:

Nicolás Ferme, Leandro Vera y Cecilia Zapata (2013). *El Estado en Movimiento: El Caso del Parque Indoamericano*. X Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-038/194>

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

El Estado en Movimiento: El Caso del Parque Indoamericano

1. Resumen

En la ponencia que se propone se indagarán las tomas de posiciones de los actores estatales que intervinieron en el marco de la ocupación que se dio en el Parque Indoamericano, en diciembre de 2010, a fin de considerar la definición que cada actor construye del conflicto.

En este sentido, se problematizará la relación entre los distintos niveles estatales –Federal y Local– a partir de la reconstrucción de la definición que estos hicieron en torno a la problematización del conflicto, y se analizará como esto se traduce en el proceso de negociación que dio fin al mismo. Lo que se tratará de demostrar es cómo a partir de una cuestión social, distintos organismos estatales construyen -entrando en conflicto- una definición de la problemática y cómo esta definición se tradujo en determinadas políticas públicas y no en otras.

Este trabajo apunta a presentar una reflexión sobre la emergencia e implementación de políticas públicas en contexto de conflicto social. Para esto, se recurrió a la utilización de fuentes secundarias (tales como notas periodísticas, informes de gestión, trabajos académicos sobre la temática).

2. Introducción

El conflicto del Indoamericano suscitó un conjunto de producciones académicas que buscaron describir, enmarcar y dotar de sentido las causalidades de sus efectos políticos. Entre las producciones que se redactaron al calor de los acontecimientos, encontramos aquellas que vincularon las crisis habitacional en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) como un factor determinante en la emergencia del conflicto.

Entre las primeras referencias al conflicto, de divulgación, encontramos a Fernández Wagner (2010) que articulaba lo desencadenado desde una perspectiva estructural para argumentar que el fracaso de una política de vivienda estaba íntimamente relacionado con la escasez de tierra para promover iniciativas públicas destinadas a sectores populares. En esa línea, situaba la emergencia de un mercado inmobiliario informal con un fracaso de un Estado neodesarrollista en transparentar los principios de justicia social en términos de una justicia espacial y concluía la necesidad de entender ese histórico grito de los inquilinatos de villas como una interpelación directa hacia una modificación de los marcos normativos heredados de la última dictadura militar. Por su parte, Corti (2010) buscaba remarcar los aspectos urbanos entre las dimensiones que hacían a la reflexión política de esos días para orientar la discusión hacia reconocer los desajustes entre la capacidad adquisitiva de los sectores populares y sectores medios frente a los elevados costos del suelo urbano. En esas líneas buscaba centrar la atención en la responsabilidad del Estado en la necesidad de construir una política de suelo.

En enero de 2011, Cravino (2011) ensayaba de forma sintética, pero precisa, algunos de los causantes estructurales de las tomas que se habían sucedido

en el parque. Partiendo de una descripción de la desarticulación de las políticas habitacionales en la CABA y el aumento de los desalojos, considera los procesos de crecimiento en villas y su proceso de densificación y verticalización, la sucesión de un conjunto de nuevas tomas en villas históricas, así como la emergencia de un mercado inmobiliario informal como un claro indicador del desfase entre la demanda y la oferta de vivienda. En esa líneas, culminaba su análisis del conflicto remarcando la distorsión entre las necesidades de los sectores populares y las prioridades del Gobierno de la Ciudad ligadas a mejorar una “estética urbana” ligada a barrios reconocidos como parte de sectores sociales acomodados.

Saliendose de la elucidación de los causantes estructurales y de tipo urbano, Carman (2011) intentaba reflexionar respecto de los aspectos xenófobos que se habían sucedido por parte del más alto funcionario del GCBA en alusión a una “política inmigratoria desenfundada” y los efectos en la negación la ciudadanía de esos vecinos relegados de la zona sur que se encontraban participando del conflicto al interior del Indoamericano. En esas líneas ella buscaba dar cuenta de reconocer a esa otredad como no sólo como una vida, sino como una vida digna de ser vivida.

Algunos meses más tarde comenzaron a publicarse trabajos más sistematizados del conflicto. Desde una perspectiva etnográfica, Perelman (2011) indagaba en torno a los modos en el que construyeron el proceso de toma como un modo legítimo de acceso al suelo urbano. A partir de un seguimiento de las reuniones organizadas entre aquellos censados y que mantenían la intención de concretar por “otros caminos” el sueño de la vivienda propia, captaba la perspectiva nativa entre aquellos que se reconocían como “legítimos tomadores” y cómo en esa legitimación repercutirían en las expectativas sociales construidas por un imaginario de trayectoria habitacional y por la naturalización de los procesos de desigualdad económica y social.

La magnitud de los sentimientos racistas y xenófobos que se generaron en esos días motivaron la publicación de un dossier especial de la revista Temas de Antropología y Migración. Allí comenzaron a problematizar algunos elementos de ese discurso como instancias performativas que buscaron deslegitimar el reclamo de vivienda al marcar como un estigma el origen inmigratorio de los grupos involucrados en la toma del Indoamericano.

Esa distinción de “linajes” en tanto un esfuerzo de encuadrar a las personas según origen residencial, migratorio o de “sangre”, nos dice Pacecca (2011), no es otra cosa que un argumento que sostiene que el extranjero es un extraño, un ser ajeno a la comunidad, y quien no es miembro de la comunidad no tiene derechos en ella, ni siquiera el derecho a hablarle desde su humanidad compartida. En esa línea da lugar, quizás un poco apresuradamente, a una categorización del conflicto como reclamo por viviendas dignas de muchos de quienes se instalaron en el Parque Indoamericano, aunque reconoce la inexistencia de un consenso social, institucional e incluso judicial respecto del conflicto. No obstante, su presentación de dossier da lugar a múltiples lecturas: el reclamo por la vivienda, la “ocupación” del Parque Indoamericano, así como respecto los enfrentamientos, disputas y conflictos entre los diversos actores intervinientes para brindar claves en que los hechos fueron abordados, interpretados y difundidos. Canelo (2010a), presenta un primer abordaje sintético respecto de los hechos que acontecieron alrededor del Indoamericano. Comienza narrando cómo unas doscientas familias lotearon el

Parque Indoamericano el lunes 6 de diciembre y demandaban una solución habitacional al GCBA y cómo durante los siguientes días el gobierno nacional negó enviar efectivos de seguridad al área a partir de esgrimir “los conflictos sociales no pueden resolverse por la fuerza”.

A su vez, reconoce el fin del conflicto cuando las autoridades nacionales y metropolitanas acuerdan responder a la demanda habitacional presentada mediante un plan de acceso a la vivienda que compromete a ambos niveles de gobierno, mientras las acciones amenazantes de las fuerzas de seguridad enviadas por el Ministerio de Defensa, lo que llevaron a los “ocupantes” a abandonar el parque bajo el temor a nuevas escaladas represivas. Concluye, que el Parque Indoamericano representa el dramático escenario de un momento de quiebre en la política metropolitana, así como de confrontación entre el gobierno local y el nacional.

Otro artículo también de su autoría en la misma revista, busca reconstruir, desde una perspectiva etnográfica las prácticas y representaciones sobre él que durante años desarrollaron sus usuarios, principalmente migrantes bolivianos y paraguayos (2010b), así como mostrar cuáles fueron las políticas públicas elaboradas en torno a este espacio público desde 2004 y hasta los que se sucedieron con el conflicto. A partir de esa indagación, concluye que con anterioridad a los hechos ocurridos en diciembre de 2010, el Parque Indoamericano era un espacio social y simbólicamente significativo para miles de personas, principalmente migrantes paraguayas y bolivianas y, que las políticas de abandono promovidas desde mediados de 2007 no constituyen una falla del accionar del Estado, sino que le han permitido ejercer libremente complejas prácticas de regulación y disciplinamiento de la población que habita la Ciudad.

Incluso de forma más reciente, se ha publicado un libro dedicado al Indoamericano, en la que se analiza la problemática desde distintas perspectivas. Entre las más novedosas refiere a un análisis de discurso que marca las posiciones ideológicas de los diarios de mayor tirada, marcando como fueron delimitando y conceptualizando la toma del Indoamericano (Cravino, 2013).

Si bien el derrotero académico ha configurado cierta densidad en la problematización y relectura, desde diferentes trayectorias y disciplinas, aún no se ha avanzado en una lectura que busque dar cuenta de la interacción y tensión entre los distintos niveles Estatales que atañen al conflicto. En ese sentido, este trabajo apunta a presentar una lectura que permita relacional el accionar no sólo de esos niveles, sino de las diferentes agencias estatales que se involucraron. Esta cuestión, a la luz de la forma que se buscó hegemonizar y definir los límites de la cuestión nos brindará la posibilidad de considerar la política en movimiento, en tanto la definición del conflicto y las políticas públicas se le sucedieron, trajeron aparejado un desplazamiento de las cuestiones que estructuralmente le dieron origen.

3. Supuestos teóricos de la investigación

Si bien en ésta ponencia nos interesa analizar como el nivel local del Estado – Gobierno de la Ciudad Autónoma– y el nivel Federal –Gobierno Nacional– interactuaron en la definición de la cuestión de las tomas de tierras que se desataron en el Parque Indoamericano hacia finales de 2010, no podemos

dejar de remarcar que nuestro análisis se enmarca, al menos en parte, en el campo de los estudios de políticas públicas denominado “perspectiva de la implementación”. Este subcampo busca contribuir en 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).

Nos acercamos a la “perspectiva de la implementación” dado, que si bien las tomas de decisión del Estado no son sustancialmente diferente de la de otros actores, estas tienen una centralidad mayor que cuentan con un respaldo normativo y repercuten en la sociedad de forma más extensa que las privadas (Chiara y Di Virgilio: 2005). A su vez, el Estado posee una autonomía relativa frente a las demandas sociales, lo cual no significa que estas últimas se encuentren indiferenciadas, sino que más bien por el contrario, “existen grados y pautas de autonomía muy diferentes según se refieran a unos u otros sectores sociales y según se trate de cuestiones que ‘importen’ más a unos y a otros” (Oszlak y O’Donnell: 1976). Compartimos con estos autores que es posible estudiar las transformaciones sociales siguiendo la trayectoria de una cuestión a partir de su surgimiento, desarrollo y eventual resolución.

En este sentido, retomamos la definición de “la cuestión” que plantean Oszlak y O’Donnell (1976: 111-112) para abordar nuestro objeto de estudio. Estos autores 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 ésta “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, 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 la toma de posiciones. 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.

Entonces una política estatal es una toma de posición que intenta alguna forma de resolución de esa cuestión, 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 “resolución” de una cuestión, dicen los autores, puede implicar su desaparición como tal, sin implicar necesariamente que esto haya ocurrido porque haya sido “solucionada” en un sentido sustantivo. Puede haber sido resuelta porque otros problemas más visibles han monopolizado la atención de las partes anteriormente interesadas o porque se ha concluido que nada puede hacerse con ella o porque el sector social que la planteaba ha sido reprimido, eliminado de cualquier otra forma, desposeído de los recursos que le permitieron en su momento imponer la cuestión ante la oposición de otros actores. Consecuentemente, para los autores, la toma de posición implicada

por una política estatal puede ir desde intentos de solución "sustantivo" hasta la coerción física de quienes la plantearon; ambos pueden ser casos de "resolución".

De aquí que 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. 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 régimen. 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).

Ahora bien, 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 resulta a menudo inconsistentes o conflictivas entre sí. Pues la toma de posición de determina 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 pasar 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). Pero éstas 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).

Si bien Pressman y Wildavsky (1998, en Chiara y Di Virgilio: 2005) remarcan que resulta necesario localizar y listar los puntos de acuerdo entre los distintos actores que resultan indispensables para la implementación de una política pública, 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 hora de definir la posición del Estado (Oszlak y O'Donnell, 1976: 113).

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. Pero estas interacciones que se dan a lo largo del tiempo –y que pueden ser cambiantes- no se limitan a un abordaje “objetivo” a partir de un simple registro de comportamiento, sino que también permite 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). Es desde ésta dimensión subjetiva que nosotros proponemos analizar el caso de la toma de tierras del Parque Indoamericano suscitadas hacia finales del 2010 en la Ciudad de Buenos Aires. Nos proponemos analizar los cambios que se produjeron en la definición de la cuestión y cómo repercutieron en cambios reales en el contenido de la política estatal.

Lo que buscamos además en este caso es rastrear 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 una forma de dominación, es una lucha para imponer tal o cual manera de recortar el espacio social e imponerla como única y legítima visión del mundo (Bourdieu, 1987: 82).

A la vez, si bien nos proponemos un análisis de la dinámica de la formulación de la problemática, no por eso queremos perder la *dimensión territorial* de las políticas públicas en tanto *políticas urbanas*, dado que las intervenciones estatales tienen capacidad para modelar la vida cotidiana de las familias, sus formas de organización social y el territorio en el que habitan, definiendo estructuras de oportunidades (Rodríguez y Di Virgilio, 2011: 19-22). Con esto buscamos referirnos a cómo las políticas urbanas tienen implicancias en el mercado de tierras y el tipo de hábitat en el que las familias desarrollan su vida cotidiana así como las mismas condiciones de localización (Di Virgilio, 2008).

4. La problemática de vivienda en la Ciudad de Buenos Aires. La antesala del Indoamericano

A. Condiciones estructurales en la problemática habitacional de la Ciudad de Buenos Aires.

La toma de tierras del Parque Indoamericano hacia finales del año 2010 pone a la vista la grave situación habitacional que arrastra ya desde hace tiempo la Ciudad de Buenos Aires. El crecimiento poblacional de la ciudad se mantiene medianamente estable desde 1940; sin embargo, la precarización de su parque habitacional ha ido en crecimiento. La aparición de villas y asentamientos y la consolidación de barrios caracterizados por la marginalidad y exclusión ya son un clásico del escenario local. Esta grave situación se vio agravada post 2003, tras reactivación económica, por el incremento de los precios del suelo y de las propiedades inmobiliarias –en post de la dinamización del mercado inmobiliario y de la construcción- sin ir acompañadas de políticas habitacionales que promuevan el acceso a la vivienda digna y el hábitat adecuado a aquellos sectores que no lograban hacerlo por el mercado formal de vivienda. Como consecuencia del alza de los precios, aumentó también el valor de los alquileres y los requisitos mínimos para acceder a ellos, perjudicando a los

sectores medios y medios-bajos. Otro impacto también ha sido el incremento de procesos de desalojos ingresados a la justicia ya sea impulsado por particulares como por el propio Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (Herzer y Di Virgilio, 2011: 2). Estos acontecimientos sumados a la falta de crédito no hicieron más que incrementar la franja de la población en situación de riesgo habitacional y precarizar la vida de una gran cantidad de habitantes de la ciudad.

Profundizando en las características que asumió la emergencia en la ciudad, se ha producido en la última década un agravamiento de todas las condiciones habitacionales de gran parte de la población porteña. Los datos que aporta el Censo 2010 –procesados por Cosacov (2012)- muestran que, a pesar de las complejidad que asumió el acceso al alquiler, aumentaron los inquilinos y disminuyeron los propietarios, aumentaron los hogares con situaciones habitacionales deficitarias y los hogares que carecen de cloacas, provisión de agua y gas por red pública en la ciudad.

Analizando en detalle éstas tendencias, vemos que el 6.1% de los hogares porteños (70.317 hogares) viven en viviendas consideradas como deficitarias por su tipología. Analizando cómo se distribuyen los hogares por tipología de vivienda verificamos que el 94% de los hogares (1.079.817 personas) no tienen problemas habitacionales y viven en departamento y en casas tipo A¹, mientras que el resto en casas tipo B², en piezas de inquilinatos, hoteles o pensión y en viviendas tipo rancho, casillas, móviles o en locales no aptos para vivienda.

Sin embargo, categorías como “departamento”, y “casa tipo A” –que no remiten a viviendas precarias-, esconden en su interior situaciones habitacionales deficitarias vinculadas al hacinamiento³, pues un 50% de los hogares (58.035 hogares) que viven en departamentos y un 20% de los hogares (23.937 hogares) que viven en casa tipo A registran éste déficit. Este dato no es menor pues indica que la emergencia habitacional no hace distinción por tipologías de vivienda. Si además a éstos dos tipos de vivienda considerados no deficitarios, le sumamos los hogares que viven en situaciones deficitarias (casa tipo B, piezas, inquilinatos, hoteles, pensiones, ranchos, casilla móvil y/o local), hay 152.289 hogares en la ciudad que viven en condiciones habitacionales deficitarias.

En cuanto al régimen de tenencia de las viviendas, el Censo 2010 data que 648.958 hogares son propietarios de la vivienda y el terreno en el que habitan. Ahora bien, la categoría “propietarios de la vivienda solamente” es la que da cuenta de una tenencia irregular o precaria de la misma; y en éste último censo ha tenido una actuación significativa. Pues son 69.785 los hogares que tienen una tenencia irregular del terreno, es decir, casi 4 veces más que en el 2001. La mayoría de éstos enclaves se registran en terrenos de dominio privado o en tierras fiscales, por lo que los niveles de vulnerabilidad se extreman al estar en constante riesgo de desalojo.

¹ Se refiere a las que no son casas tipo B.

² Las casa 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.

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

También 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). Estos datos resultan elocuentes a la hora de graficar la situación de incremento de la precariedad de los hogares de la Ciudad Buenos Aires.

En relación a la evolución de la población en villas y asentamiento precarios de la Ciudad de Buenos Aires, según el Censo 2010, hay 163.587 personas viviendo en éste tipología de hábitat (6% de la población de la ciudad). El incremento de la población villera fue del 52.3% en los últimos diez años.

La situación descrita refleja entonces la fuerte conflictividad social que existe en torno a la cuestión de la vivienda y la tierra en la Ciudad de Buenos Aires. Es preocupante el incremento de situaciones degradantes de habitabilidad en la ciudad, que se extiende además bajo un proceso de densificación y verticalización de las villas y asentamientos, en la ocupación de propiedades vacantes –contrarrestada por la creciente ola de desalojos-, y el asentamiento en lugares intersticiales, como los bordes de las vías del tren, del Riachuelo, bajo las autopistas o en la calle. Veamos qué respuesta en materia de políticas habitacionales se ofrece desde el Estado local.

B. Trayectorias de implementación de políticas públicas. Hacia el lugar de la vivienda en la agenda el GCBA.

El panorama habitacional descrito en la ciudad hizo catarsis en la toma de tierras del Parque Indoamericano, cristalizando la gravedad de la situación. En el año 2004 (mediante la Ley n°1.408/04) y en el 2007 (mediante la Ley n°2.472/07) la Legislatura Porteña declaró la emergencia habitacional en todo el territorio de la ciudad, como consecuencia de la situación en que se encontraban los ocupantes de casas o edificios con sentencia judicial firme de desalojo, los habitantes de núcleos habitacionales transitorios y asentamientos, los ocupantes de viviendas en situación de hacinamiento, inhabitables o en estado obsoleto, los alojados en hoteles o pensiones y los que se encontraban en situación de calle. Hacia fines del 2008, la Legislatura porteña sancionó la Ley n°2.973 modificatoria de las dos anteriores, en la que se amplía la definición de las personas que se encuentran en emergencia habitacional -incluyendo a familias que habiten en viviendas que no reúnan condiciones mínimas de habitabilidad-, se crean organismo en los tres poderes del Estado para monitorear el cumplimiento de ésta ley, y se suspenden los desalojos en el ámbito de la CABA de todos aquellos inmuebles pertenecientes al Gobierno de la Ciudad que sean utilizados con uso manifiesto de vivienda. Sin embargo, el poder ejecutivo local lo vetó parcialmente mediante el Decreto n°9/09, eliminando los artículos que impiden los desalojos. Esta decisión no hizo más que profundizar la situación de vulnerabilidad de la población en riesgo habitacional (Zapata, 2012).

Específicamente desde la esfera ejecutiva de gobierno el organismo que tradicionalmente tuvo por función diseñar los lineamientos de la política habitacional en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires mediante programas específicos de vivienda, es el Instituto de la Vivienda de la Ciudad (IVC). No obstante ello, desde el 2006 hasta la actualidad ésta esfera de gobierno sufrió un proceso de fragmentación y desarticulación institucional que se plasmó en la dispersión de las responsabilidades antes atribuidas al IVC en otros seis

organismos del gobierno de la ciudad. En éste sentido, en la actualidad los programas habitacionales dependen de jurisdicciones institucionales diversas. La Unidad de Intervención y Gestión Social (UGIS) se ocupa de brindar asistencia comunitaria y atención en villas de emergencia, núcleos habitacional transitorios y asentamientos de la CABA, mientras que la Corporación Buenos Aires Sur S.E., a través del programa PROSUR HÁBITAT, abona a la urbanización de los asentamientos irregulares de la zona sur mediante la regularización dominial de los mismos y el aprovisionamiento de infraestructuras (apertura de calles, cloacas, agua, red eléctrica, desagües). También la Dirección General de Atención Inmediata del Ministerio de Desarrollo Social aborda la atención social primaria de las personas en situación de riesgo y/o vulnerabilidad mediante la asignación de subsidios habitacionales y la atención a personas en situación de calle mediante su albergue en paradores del gobierno local. Y también desde el Ministerio de Ambiente y Espacio Público se implementa el programa Mejoramiento de Villas dirigido básicamente al mejoramiento del espacio público y asfalto de las villas de la ciudad. Además, hay que tener en cuenta que la mayoría de estos organismos tiene intervención en determinadas zonas de la ciudad, por lo que a la dispersión institucional hay que adicionarle una fragmentación territorial de la política habitacional local.

No poco con éste parcelamiento y desarticulación de los programas habitacionales, a partir de los últimos años se comenzó a producir un fenómeno de sub-ejecución de las partidas presupuestarias designadas a la problemática de vivienda. Si se hace un análisis pormenorizado de cómo y en qué gasta el Gobierno de la Ciudad se puede verificar que entre los años 2005 y 2010 el presupuesto decreció en 3.3 puntos, pasando de una asignación de 5.5% del presupuesto a vivienda en 2005 a 2.2% en 2010. A partir de ese año la proporción del presupuesto destinado a vivienda mejora llegando, hacia 2012, a representar el 3.1% del presupuesto total –valor que de todos modos es significativamente bajo en relación a la magnitud del problema habitacional en la ciudad- (Zapata, 2012). La sub-ejecución presupuestaria sufre el mismo comportamiento, pues mientras en 2007 el IVC ejecutaba el 86.7% de sus recursos, en 2010 se ejecuta solamente el 44.6%, mientras que en el 2012 se recupera al punto de ejecutar el 72.2%. Sin embargo, al analizar en profundidad los movimientos de la asignación presupuestaria hechos año tras años entre el presupuesto sancionado por el poder legislativo y el efectivamente vigente al IV trimestre, se verifica que se realizaron transferencia de recursos de una jurisdicción a otra por el ejecutivo y se coteja que no es prioridad de este gobierno la urbanización de villas, ni la construcción de vivienda social nueva ni implementar programas que apunten a revertir la inequidad del mercado inmobiliario.

Año tras año se confirman altos niveles de sub-ejecución en programas tales como la Ley 341 de Autogestión de la Vivienda (la única opción que queda para los sectores de menores recursos que no acceden a la vivienda vía mercado) – en el año 2010 sólo se ejecutó el 58.7% y en 2012 el 66.78%-, programas orientados a la urbanización de asentamientos informales o de radicación definitiva tal como el Programa de “Reintegración, Integración Y Transformación De Villas” del IVC que ejecutó el 0.55% en 2010 y el 25.07% en 2012, o el Programa de Rehabilitación de La Boca, que tiene como objetivo la construcción, recuperación y compra de viviendas para familias de ingresos

bajos y medio-bajos en el barrio de La Boca que tuvo una variación negativa en el último año de 18,67% a pesar de haber tenido una buena ejecución (en relación a los bajos niveles de otros programas), del 84%.

La contracara de ésta tendencia al vaciamiento de éstos programas son los incrementos del presupuesto asignado a programas orientados a mejorar las condiciones de habitabilidad de viviendas o espacios comunes de consorcios que se han visto deteriorados por la falta de mantenimiento a lo largo del tiempo, con el objetivo de la regularización definitiva. Éste es el caso del programa “Rehabilitación de Conjuntos Urbanos” que en el 2010 ejecutó el 65.6% (el programa que mayor movimiento tuvo ese año) y el 91.5% en 2012 y el Programa Regularización Dominial y Financiera que en 2010 se ejecutó en su totalidad.

También tuvieron mejor suerte los programas que prevén acotadas intervenciones de infraestructura en asentamientos informales o villas mediante asistencia de materiales en situaciones de emergencia o mejoramiento estilístico de las viviendas como son los Programas de “Mejoramiento de Villas” e “Intervención Social en Villas de Emergencia y NHT”, ejecutando el 92.2% y 88.2% respectivamente en 2010 y el 94.3% y el 97.6% en 2012. Y los planes destinados a ofrecer subsidios, por única vez, a familias con problemas habitacionales, que se encuentran a la espera de una vivienda definitiva o sufren situaciones de desalojo. Programas tales como “Asistencia Socio-habitacional”, “Asistencia a Familias de Alta Vulnerabilidad Social”, “Asistencia Inmediata ante la Emergencia Social” y “Asistencia Integral a los Sin Techo” tuvieron un promedio de ejecución entre los cuatro programas de 96.3% en el año 2010 y en 2012 el 99.4% de ejecución. Este análisis demuestra que los programas que ofrecen respuestas cortoplacistas a la emergencia habitacionales o programas que no apuntan a mejoramientos estructurales de los barrios obtuvieron las ejecuciones presupuestarias más altas, casi del 100%, trasluciendo entonces una orientación asistencialista de la política habitacional que relega aquellas intervenciones capaces de dar una solución definitiva al problema del hábitat.

La dispersión de programas en variadas jurisdicciones sumado a la sub-ejecución 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 trabajos 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 ésta vacancia y vemos como se ha ido presentando la antesala del conflicto del Indoamericano. Las problemáticas de vulnerabilidad habitacional en la Ciudad de Buenos Aires se han ido incrementando exponencialmente. Y ante esta realidad social, las respuestas del Ejecutivo local han sido marcadas por un escenario de desarticulación y fragmentación institucional frente a las agencias estatales que tradicionalmente han trabajado la cuestión habitacional, cuestión a la que se suma un período de reducción presupuestaria y sub-ejecución en los programas específicos que atienden la problemática de la vivienda popular en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

5. ¿Asentamientos en Soldati?

A. Algunas características sobre el contexto urbano y social del Parque Indoamericano

El Parque Indoamericano se emplaza en la zona del Parque Almirante Brown, en el barrio de Villa Soldati, al sur de la ciudad, entre las avenidas Escalada, Larraca, Castañares y de la Cruz, dentro de las fronteras de la Comuna 8. El parque se extiende sobre un terreno de 130 hectáreas. Entre las proximidades del Parque se ubican numerosas villas y asentamientos 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.

La población de Villa Soldati que alberga al parque se caracteriza por ser en su gran mayoría asalariada (81.1%) y trabajadora cuentapropista (17.2%), según la Encuesta Anual de Hogares 2011 de la Dirección General de Estadística y Censos del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. El 54.3% de su población se dedica a la prestación de algún servicio y el 25.4% trabaja en la construcción. El ingreso por hogar –para una familia tipo- en el barrio es de \$2.410 promedio, siendo éste notoriamente inferior al promedio de la Ciudad de Buenos Aires (\$3.968) o al de un barrio de zona norte –Recoleta: \$5606-. Las tasas de desocupación y subocupación del barrio también se ubican entre las más altas de la ciudad, 6.6% y 12.8% respectivamente (siendo el 5.4% la tasa promedio de desocupación en la CABA y el 8.4% de subocupación). Este panorama estadístico da cuenta del nivel de vulnerabilidad social que existe en el barrio que contiene al Parque Indoamericano.

B. Sobre la definición del conflicto del Indoamericano.

Si bien hay referencias que afirman que desde el 4 de diciembre las primeras familias habían comenzado a acercarse al predio a “lotearlo”, podemos establecer que durante ese fin de semana de diciembre, una denuncia por usurpación por parte de la Corporación Buenos Aires Sur S.E. fue presentada. Sin embargo, no sería hasta el 6 de diciembre que los resortes judiciales actuarían *sine ira et studio* para efectuar el desalojo del parque. El 6 de diciembre, personal de la Policía Federal de la comisaría n° 36 detectó la ocupación y dió aviso a la Fiscalía Penal Contravencional y de Faltas n° 12, a cargo de Cristian Carlos Longobardi. Este 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, la Jueza Nazar, facultó al personal de la comisaría 36° para el uso de la fuerza pública si era necesario.

No obstante, el defensor público de turno, Marcelino Citivillo, pidió que dieran garantías a los ocupantes. Esta Jueza rechazó la mediación por medio de una resolución (Perelman: 2011), impugnando, formalmente, la posibilidad de reclamo de una vivienda digna por parte de los ocupantes, ya que entendía el hecho como parte de un delito de usurpación y lo condenaba penalmente. El aval de la justicia para el accionar policial dejó una base legal para que la Policía Federal entregara al GCBA el predio desocupado.

Vemos entonces gestarse todo un conflicto por la denominación dentro de los aparatos judiciales locales. Conflicto que, a medida que la situación cobraba notoriedad por la gravedad del escenario, iría escalando los distintos ordenes

burocráticos, no sólo del poder judicial, sino del gobierno local y el gobierno federal.

Durante aquellos días existieron rumores⁴ que la toma se originó como consecuencia de que "el PRO dio origen a su campaña electoral anunciando la entrega de los títulos de propiedad de los terrenos sobre los que se habían construido casas en villas como Piletones, Villa 20, Villa 1-11-14 y las Villas 3, 6, 17, 19 y 21-14" y la consecuente presentación de un proyecto del macrismo para reformar el Código de Planeamiento Urbano; lo que habría precipitado la ocupación. Incluso, un ex legislador porteño afirmaría que la toma estuvo hostigada por ciertos punteros del PRO que no habían recibido determinadas partidas presupuestarias para las cooperativas que manejaban en las distintas villas de la zona⁵.

No obstante, es el 7 de diciembre cuando cobra efecto policial el pedido de la justicia; 200 efectivos de la Policía Federal, acompañados por unos 60 de la metropolitana se apersonaron en el predio desalojando el parque, reprimiendo, persiguiendo y golpeando a los ocupantes⁶. En esta tarea fueron acompañados también por personal de Gendarmería –quienes montaron una suerte de guardia. Con el aval legal que precedió al desalojo, se produjeron dos muertes y más de quince heridos. Los ocupantes desalojaron el predio que debía ser preservado de nuevas ocupaciones por parte de la Policía Metropolitana⁷.

Desde el Gobierno Federal vemos cómo comenzó a gestarse una definición distinta del conflicto que lo llevaría a una metamorfosis de la cuestión social, y el conflicto comenzó a dirimirse en los más altos niveles de este gobierno y el local. Con esto queremos referirnos a la intervención realizada por el Ministro de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación (MJSyDDH) en la que se separó de forma "preventiva" a los funcionarios de la Policía Federal participaron en la represión. Si bien no se hacía referencia a la responsabilidad de las muertes de la noche anterior, el Ministro Julio Alak remarcaba que el episodio se dio en el marco de un escenario de falta de soluciones habitacionales⁸.

Sin embargo, lo que sólo podía leerse entre líneas de las declaraciones del Ministro de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación con la decisión de apartar a presuntos sospechosos dentro de la Policía Federal era que abarcaría a plegar esa fuerza del territorio del conflicto. En ese sentido, se realizaron cruces sobre cuestiones de responsabilidad en la que el GCBA reclamaba la presencia de la Policía Federal mientras que desde ese Ministerio

⁴ Aníbal F. culpó al macrismo por la toma de Soldati y denunció que a los ocupantes les ofrecieron dinero. Diario Clarín, 12/12/2010. Disponible en: http://www.clarin.com/politica/Anibal-macrismo-Soldati-ocupantes-ofrecieron_0_388761347.html

⁵ "El discurso de Macri sólo promueve la tensión y la violencia". La Política Online, 09/12/2010. Disponible en <http://www.lapoliticaonline.com/noticias/val/69902/%E2%80%99Cel-discurso-de-macri-solo-promueve-la-tension-y-la-violencia.html>.

⁶ Página 12 explica cómo se iniciaron los conflictos. Disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-158317-2010-12-08.html>

⁷ Página 12 se proveyó de entrevistas a ocupantes quienes les comentaban su situación habitacional. Disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-158356-2010-12-09.html>

⁸ El gobierno habló de "hechos gravísimos", criticó a Macri y separó a dos policías. Diario 08/12/2010. Disponible en: http://www.clarin.com/capital_federal/Gobierno-gravisimos-critico-Macri-policias_0_386361596.html

se afirmaba que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires contaba con los suficientes efectivos para la tarea. Por su parte, la Defensoría del Pueblo de la Ciudad no tardaría en circunscribir el accionar violento y no protocolado a la Policía Federal y desligando la responsabilidad de la Policía Metropolitana en el asunto, cuestión que se vería re afirmado por la Jefatura de Ministros de la Ciudad.

Durante ese mismo día, buscando traer alguna calma tras los sucesos de la noche anterior, y un poco respondiendo a las atribuciones y competencias que guían el accionar de los organismos del Ministerio de Desarrollo Social del GCBA y del Instituto de la Vivienda de la Ciudad, acercaron una propuesta a los vecinos que ocupaban el Parque Indoamericano para luego enlistarlos como beneficiarios de políticas de vivienda. Con algunos legisladores que oficiaron como mediadores, la reunión entre los vecinos y los representantes de esas agencias estatales dio lugar en la sede de la UGIS.

A su vez, se presentó un recurso de no innovar por parte de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires frente al Juzgado en lo Contencioso Administrativo y Tributario N°6. Este recurso planteó la necesidad de garantizar los derechos económicos y sociales de las personas involucradas como paso previo a cualquier acción policial.

Sin embargo, desde otros niveles del Ejecutivo local esa estrategia para controlar la situación sería rápidamente desconsiderada. Al pedido de negociación, el Jefe de Gobierno porteño, Macri, se negó rotundamente mostrando intransigencia frente al conflicto, sumado a una xenofobia que no hizo más que agudizar la tensión⁹. Esa decisión fue reverberada desde la Jefatura de Gabinete porteña en la que se buscaba delimitar la responsabilidad del acuciante escenario habitacional de la Ciudad de Buenos Aires bajo las premisas que la problemática exceder el ámbito local y referiría a una cuestión metropolitana y nacional, encuadrándola dentro de una “permitiva ley de migración”. A su vez, remarcaba distinguir la situaciones de necesidad social de las que se presentaban en el Parque Indoamericano, a modo de no justificar la ocupación y reafirmarla como un hecho delictivo.

La redefinición del conflicto en esos términos rápidamente suscitó la intervención de otros actores que poco tenían que ver con la trayectoria de políticas públicas relacionadas con la cuestión de la vivienda. La respuesta de la embajada de Bolivia no tardaría en hacerse llegar a la Cancillería Argentina, la Defensoría del Pueblo de la Nación, la Defensoría del Pueblo de la Ciudad y el INADI con motivo de exigir el esclarecimiento de una de las víctimas de nacionalidad boliviana y rechazando las “desaprensivas declaraciones del Jefe de Gobierno de la Ciudad”¹⁰.

Frente a esa situación, el Defensor General de la Ciudad, Kestelboim, interpelaba al MJSyDDH a pedido del despliegue de la gendarmería en el predio para construir un cordón, mientras que el Ejecutivo local reclamaba la presencia de la Policía Federal.

⁹ Los discursos racialistas 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>

¹⁰La embajada de Bolivia le exigió 'disculpas públicas' a Macri. Diario Clarín, 09/12/2010. Disponible en: http://www.clarin.com/politica/embajada-Bolivia-disculpas-publicas-Macri_0_386961529.html

El cruce de entre el Ejecutivo Local y el Ejecutivo Federal sobre quien tenía la responsabilidad y la competencia de desplegar efectivos de la fuerza de seguridad llevaría a generar un contexto de vacío institucional en la zona en cuestión, lo que llevaría rápidamente a que se volviera a tomar el predio. A su vez, la Jueza Lagos se declaraba incompetente frente a la causa de desalojo y la remitía a la Jueza Nazar, que ratificó la continuidad de la investigación y el recurso de no innovar que el Juez Gallardo había presentado.

El 9 de diciembre ingresaron nuevos actores al predio: patotas asociadas a barrabravas organizadas con armas de fuego, dispuestas a desalojar el predio. Como resultado de esta balacera, muere otro hombre inmigrante a causa de un disparo en el pecho.

Más importante aún, tanto del MJSyDDH y la Jefatura de Gabinete de Nación, afirmaron que no era de su competencia seguir interviniendo dado que era una competencia judicial que correspondía al gobierno local y que el predio había sido entregado 'desocupado' y en todo caso el GCBA habría fallado a la responsabilidad a cuidar el predio. A su vez, la Jefatura de Gabinete de la Nación (JGN) afirmó que separaría a cualquier agente de la fuerza que reprimiera dado que esos no eran los lineamientos del Gobierno Federal¹¹. Sin embargo, no dejó de remarcar que este tipo de conflicto tenía un trasfondo de desinversión crónica, y, en esa línea, reconoció que compete a los funcionarios avocados a la cuestión social la negociación, de forma democrática, con aquellos que se encontraban ocupando el Parque Indoamericano. A su vez, el pedido del GCBA del retorno de la fuerza pública en la zona fue apelado dado que implicaba desproteger otras zonas bajo la custodia de la Policía Federal.

En otros términos, la JGN delimitó el conflicto como parte del derecho de peticionar a las autoridades, y la cuestión debiera resolverse en términos políticos y no a través de la fuerza pública. Vemos entonces, que se trató de la misma definición que había sostenido el Defensor de la Ciudad bajo una medida cautelar que fue desplazada por la Jueza Nazar, autorizando el desalojo. Se llegó así a un momento de escalada del conflicto y un impasse en la capacidad de definir y delimitar la cuestión entre el Estado local y el Estado federal.

Frente a un Ejecutivo local que negaba toda posibilidad de negociación con "delincuentes" y que acusaba al Gobierno Federal "de liberar la zona", y éste último que se negaba a incurrir a responder a los pedidos de pacificación mediante la Policía Federal, quedaron sentados los puntos de desacuerdo e inconmensurabilidad de las definiciones del conflicto. Se planteó así un conflicto de suma cero, en el que ninguno de los gobiernos logra torcer la definición del conflicto del otro, y que a su vez implicó definiciones inconmensurables, mientras que la situación de vacío institucional en el Parque Indoamericano se perpetuaba. En una cuestión de pocas horas, se comenzó a tejer un nudo que delimitaría la problemática del Indoamericano como una cuestión de seguridad, cada vez rememorando menos las condiciones estructurales de déficit y los hitos que desataron la toma.

En ese contexto, en el que los puntos de desacuerdo que enfrentaron al Estado Local con el nivel Federal, frente a una fuerte visibilización de la falta de

11 Incidentes en Villa Soldati: Otro muerto de un balazo. La Política Online 10/12/2010.

Disponible en

<http://www.lapoliticaonline.com/noticias/val/69910/incidentes-en-villa-soldati-otro-muerto-de-un-balazo-.html>

seguimiento de los protocolos por parte de la Policía Federal, el viernes 10, por la tarde, se reiteró la llegada de barrabravas armados y dispuestos a desalojar el predio, en la que las policías –ni Federal ni metropolitana- intervinieron.

No obstante, frente a ese vacío se produjo una reunión interjurisdiccional del GCBA a partir de una audiencia convocada por la Jueza Nazar. En esta instancia se convocaron a representantes de disímiles agencias estatales: Asesoría General Tutelar de la Ciudad, Dirección General de Atención Inmediata, Defensa Pública de la Ciudad, Fiscalía General, Procuraduría General, Ministerio de Desarrollo Social, Instituto de la Vivienda, Policía Metropolitana, Ministerio de Espacio Público, Consejo de la Magistratura, Ministerio de Justicia de la Ciudad, Defensoría del Pueblo, y a la Corporación Buenos Aires Sur (Perelman: 2011). Dicha audiencia reflejó la necesidad de encontrar una solución urgente a la situación y, mientras el Estado local insistía en su dificultad para controlar la situación e incapacidad financiera para dar una solución al problema habitacional en cuestión, el Gobierno Federal, a través de la figura presidencial anunciaba el nuevo nudo que ataría la definición de la cuestión social que se venía problematizando, pero lejos de resolverla, la desplazaría hacia un contexto que se venía anunciando al correr de las idas y vueltas entre el Gobierno local y el Gobierno Federal: se trataba de la creación del Ministerio de Seguridad.

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

Frente al conflicto de toma de tierras, (en el escenario de un déficit estructural habitacional, recurrente subejecución presupuestaria y desdoblamiento de las competencias institucionales en diferentes organismos) los sucesivos puntos de desacuerdo entre el Estado local y el Estado Federal en la denominación y categorización del conflicto, en un marco de vacío institucional frente a la forma desmesurada en que actuó la Policía Federal, no hizo otra cosa que desplazar las acciones estatales de la cuestión que las originó. La creación del flamante Ministerio de Seguridad responde a tratar hechos puntuales de la problemática que hace al conflicto del Indoamericano.

Tomando en cuenta esta cristalización institucional como nudo de las políticas públicas, en tanto punto de acuerdo entre los distintos niveles del Estado, se movilizaron otros actores estatales, y respondieron de forma parcial a la problemática 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, en tanto, los Jueces Gallardo y Liberatori, se delimitó un perímetro de ocupación, respetando los reclamos de asistencia sanitaria y alimentaria para las familias que permanecían en el predio; esta política de “pacificación” del área mantenía como objetivo la regulación de una situación de vacío institucional y evitar así que aumenten los ocupantes. El 11 de diciembre, la Jueza Nazar - que había ordenado el desalojo represivo días antes-, rechazó los nuevos pedidos de desalojos por parte del GCBA dando lugar a las condiciones básicas que había solicitado la defensa pública. Ese mismo día Nación y Ciudad acordaron un operativo encabezado por Gendarmería Nacional con el objetivo de rodear la zona de acceso al parque, bajo la forma de un “cordón humanitario”.

Durante el último fin de semana del conflicto, el Estado Federal envió la Gendarmería Nacional a rodear el parque e impedir el ingreso al mismo y a la agrupación Albatros de la Prefectura Naval Argentina a custodiar los edificios aledaños del barrio, asumiendo responsabilidades en cuanto a la seguridad de los que estaban dentro de la toma y los vecinos del barrio.

Por su parte, la Secretaría de Articulación Institucional y la Subsecretaría de Abordaje Territorial fueron los organismos que rápidamente se hicieron presentes con la llegada del cordón de seguridad. Cabe remarcar que estas 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”.

No obstante, si bien la Jueza Nazar hizo eco del pedido que el Juez Gallardo había asentado desde su juzgado para alcanzar a una pacificación, inhibió a la Jueza Liberatori de actuar en la causa iniciada por el asesor tutelar Moreno que llamaba a la conformación de una Mesa de Dialogo con participación de actores institucionales del GCBA vinculados con el hábitat y la vivienda social. Si bien la Jueza Nazar dejaba de lado el reclamo de ocupación ilegal, y reconocía el carácter social de la problemática, no instó al GCBA a tomar la responsabilidad de la cuestión del Indoamericano.

Estas acciones permitieron dar lugar al Ministerio de Desarrollo Social Nacional 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. El operativo se llevó a cabo con 170 profesionales y técnicos que trabajan en tareas de abordaje integral de ese ministerio. Se instalaron en el predio más de siete oficinas móviles del ministerio y los datos fueron cargados en el Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social (Sintys). Por su parte el Estado local ofreció ayuda humanitaria y alimentos, instaló baños químicos en la zona y una carpa del SAME¹². Cabe remarcar que la Subsecretaría de Abordaje Territorial, encomendada a las tareas de ayuda humanitaria en contextos de catástrofes, fue una de las primeras unidades en entrar al perímetro creado por la gendarmería. Esto respondió a uno de los primeros movimientos estatales en pos de la “pacificación”.

Una vez terminado el censo, se realizó un acuerdo “verbal” entre ambos niveles estatales – en tanto no implicó ninguna cristalización institucional ni movimientos de partidas presupuestarias ni definición de programas específicos – que consistió en la construcción durante el año 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 JGN. Los beneficiarios del programa serían personas en Estado de emergencia habitacional, aunque con una explícita condición: que no hayan participado ni participen en situaciones de usurpación. Esta promesa formó parte del Plan para el Mejoramiento del Hábitat que la comuna presentó dos semanas después de la toma del Parque Indoamericano.

La iniciativa implicaría una inversión de 831,3 millones de pesos que, sumados al aporte que debía comprometer la nación, totaliza la suma de \$1662,6 millones, según detalla el plan de gestión del oficialismo local. Las líneas de

¹² Villa Soldati: ya censaron a 5.000 personas en el Parque Indoamericano. Disponible en: http://www.clarin.com/politica/Villa-Soldati-censaron-Parque-Indoamericano_0_389361194.html

acción del plan prometido involucraba la construcción de viviendas nuevas, la provisión de infraestructuras, equipamientos urbanos y comunitarios, el otorgamiento de créditos para la vivienda, la atención de la emergencia y la promoción de actividades sociales y comunitarias, entre otros ítems¹³. Sin embargo, nada de esos fondos se han ejecutado aún.

Con el Parque Indoamericano desalojado y la Gendarmería Nacional retirada, el gobierno porteño traspasó el control del predio de la Corporación Buenos Aires Sur SE al Ministerio de Ambiente y Espacio Público de la ciudad y ordenó su limpieza, cercado e iluminación y destinó efectivos de la Policía Metropolitana al control de sus ingresos y patrullaje interno. En pos de “poner en valor al Parque” mediante obra pública, el ministro de Ambiente y Espacio Público implementó el Plan de reacomodamiento del Plan Indoamericano¹⁴, consistente en el embellecimiento del parque mediante obras alambrado perimetral, instalación de juegos infantiles, iluminación, entre otras obras.

Ahora bien, además de éstas respuesta de carácter sectorial, y en función del desplazamiento de la cuestión que analizamos anteriormente, el conflicto del Parque Indoamericano también impactó en la creación de nueva áreas institucionales dentro de la órbita del Gobierno de la Ciudad y la Nacional. En este sentido, hacia finales de 2011 en las esferas del gobierno local se creó la Secretaría de Hábitat e Inclusión social en el Ministerio de Desarrollo Económico con el fin de centralizar las diversas intervenciones y programas destinados al hábitat y la vivienda. A pesar de que ya se encuentra en funcionamiento hace más de un año, aún no ha logrado esta centralización ni se pudo observar todavía un trabajo coordinado con otras áreas del gobierno. En lo que respecta al gobierno central, como ya se mencionó anteriormente, la presidenta de la nación anunció hacia finales del 2010 la separación de la cartera de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos mediante la creación del Ministerio de Seguridad, a cargo de Nilda Garré. La génesis de éste organismo hay que rastrearlos explícitamente en los hechos ocurridos en el Parque Indoamericano, pues la propia presidenta de la nación en su discurso de anunció realizó esta vinculación en alusión a lo actuado por el Gobierno porteño en el Parque Indoamericano¹⁵.

A más de dos años del conflicto, ninguno de los niveles estatales avanzó en la solución habitacional prometida entonces a los habitantes de Villa Soldati. El conflicto del Indoamericano 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 por los 3 asesinatos en los intentos de desalojos del parque de ambas fuerzas. Sin embargo, tras que la Cámara en lo Penal y Contravencional porteña revocara el fallo de una jueza que consideró que la toma del parque Indoamericano no fue un delito, se ordenó la reapertura de la causa. De este modo, la Justicia continua investigando a seis delegados de las villas 20 y Los

¹³ Macri presentó un plan para construir viviendas junto con la Nación, Diario El tiempo argentino. Disponible en: <http://tiempo.elargentino.com/notas/macri-presento-plan-para-construir-viviendas-junto-con-nacion>

¹⁴ Plan de reacomodamiento del Parque Indoamericano. Disponible en: http://buenosaires.gov.ar/areas/med_ambiente/indoamericano.php?menu_id=34517

¹⁵ El Gobierno crea el ministerio de Seguridad. Disponible en: <http://www.infonews.com/nota.php?id=118015&bienvenido=1>

Piletones, quienes están imputados como usurpadores por ser los organizadores de la toma del terreno.

6. Reflexiones finales

La crisis de Villa Soldati y la ocupación del Parque Indoamericano fueron consecuencia directa de la política de vivienda implementada en los últimos años; que tuvo como respuesta a la crisis habitacional de la ciudad el desalojo y el subsidio.

Las villas y asentamientos de la ciudad crecieron de manera vertiginosa en los últimos años. Como consecuencia, se extendieron ocupando terrenos lindantes y se densificaron en altura. En los últimos 10 o 15 años el mercado informal de alquiler en las villas se expandió vertiginosamente, 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 involucró a este conflicto fue una respuesta a escala territorial del grave la grave situación habitacional que viven los sectores de menores ingresos de la ciudad, el auge del mercado inmobiliario informal en este sector y la falta de políticas públicas que regulen este mercado o apunten a resolver el déficit de una manera integral.

Ahora bien, ante la toma, cada nivel de gobierno fue construyendo distintas definiciones del conflicto y, en consecuencia, fueron movilizando determinados agentes y recursos estatales y no otros. Estas definiciones traslucieron la lectura que cada gobierno iba realizando –a lo largo de su desarrollo- del conflicto. Así pudimos ver cómo un conflicto que comenzó siendo una consecuencia directa del déficit habitacional de la ciudad se fue definiendo como un hecho delictivo, luego como una protesta social y su consecuente criminalización, como una problemática relacionada con “políticas permisivas de inmigración” para luego ser considerada como parte de una problemática de seguridad y, después, como una cuestión vinculada con la necesidad de “pacificación” y de ayuda humanitaria.

Independientemente de las definiciones que se intentaron imponer el conflicto dejó en claro el impacto de las políticas públicas que se prometieron en aquel momento como resolución del conflicto, pues la política vinculada a palear el déficit estructural de vivienda no fue ejecutada, aunque si continuó su curso los enjuiciamientos realizados a los supuestos “organizadores de la toma”, los cuales se encuentran imputados. Vemos entonces, como otros resortes estatales siguen reelaborando la cuestión 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.

Consecuentemente, el modo en el que distintos organismos estatales -entrando en conflicto- construyeron la definición de una problemática social, una definición política sobre una cuestión, repercutirá en el despliegue de determinadas políticas públicas –y no otras- que abonen a esas definiciones y en procesos burocráticos que determinen 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 se entrelazan en la definición de la problemática. A medida que la cuestión gana visibilidad, estas definiciones tienden a ser refrendadas o no por parte de las cúpulas de gobierno en la medida que éstas intervienen en los procesos de delimitación y

demarcación de las cuestiones sociales y, en ese sentido, contribuyen a marcar las políticas públicas que dotarán de respuesta o desplazarán las causas inmanentes de los conflictos.

Bibliografía utilizada

- Bourdieu, P. (1988). La distinción. Criterio y bases sociales del gusto (Trad. C. Ruiz de Elvira). Ciudad: Taurus. (Trabajo original publicado en 1979).
- Canelo, B. (2010). Un relato de los hechos. Temas de Antropología y Migración, 10-12.
- Carman, M. (Abril de 2011). La distancia social y la distancia física. Topía, <http://www.topia.com.ar/articulos/distancia-f%C3%ADsica-y-distancia-social>
- Chiara, M. y Di Virgilio, M.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. (16 de Diciembre de 2010). El costo de ignorar los costos urbanos. El Estadista.
- Cosacov, N. (2012). La política habitacional en la Ciudad de Buenos Aires. Fragmentación institucional, desfinanciamiento y sub-ejecución presupuestaria. Buenos Aires: Laboratorio de Políticas Públicas.
- Cravino, C. (Enero de 2011). La rebelión de los inquilinos. Café de las Ciudades.
- Cravino, C. (Comp.). (2013). Pensar el Indoamericano, dos años después. Los Polvorines: UNGS.
- Di Virgilio M.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. (15 de Diciembre de 2010). Villa Soldati y la necesaria reforma urbana en Argentina. . Sobre la función social de la ciudad, http://www.cafedelasciudades.com.ar/politica_99_2.htm
- Herzer H. y Di Virgilio M.M. (2011). Las necesidades habitacionales en la Ciudad de Buenos Aires: cuántos, quiénes, cómo y por qué. En Revista Realidad Económica. N°273. Buenos Aires: IADE. <http://www.iade.org.ar/uploads/c87bbfe5-e0f3-42b4.pdf>
- Oszlak O. y O'Donnell G. (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 O. (1980). Estado, planificación y burocracia: los "procesos de implementación" de políticas públicas en algunas experiencias
- 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.
- Perelman, M. (2011). Umbrales perforados. Muertos y heridos por la represión de conflictos sociales. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Rodríguez M.C. y Di Virgilio M.M. (2011). Calidoscopio de las políticas territoriales. Un rompecabezas para armar. Buenos Aires: Prometeo Libros.

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.