

# **Estado, nación e inmigración. Políticas públicas en el Parque Indoamericano (Ciudad de Buenos Aires).**

Brenda Canelo.

Cita:

Brenda Canelo (2008). *Estado, nación e inmigración. Políticas públicas en el Parque Indoamericano (Ciudad de Buenos Aires)*. IX Congreso Argentino de Antropología Social. Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales - Universidad Nacional de Misiones, Posadas.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-080/383>

## Estado, nación e inmigración. Políticas públicas en el Parque Indoamericano (Ciudad de Buenos Aires).

Brenda Canelo  
FFyL-UBA / CONICET  
brenda@disegnoencendido.com.ar

**Palabras clave:** políticas públicas, inmigrantes, nación, Estado porteño.

### Introducción

A fines del año 2003 se sancionó en Argentina la Ley de Migraciones 25.871, la cual fue promulgada a principios de 2004 estableciendo un marco normativo auspicioso para los inmigrantes residentes en el país. Con el objetivo mayor de “*dar cumplimiento a los compromisos internacionales en materia de derechos humanos, integración y movilidad de los migrantes*” (Artículo 3), dicha ley promueve “(...) *la consulta o participación de los extranjeros en las decisiones relativas a la vida pública y a la administración de las comunidades locales donde residan*” (Artículo 11). Asimismo, establece que “*el Estado en todas sus jurisdicciones, ya sea nacional, provincial o municipal, favorecerá las iniciativas tendientes a la integración de los extranjeros en su comunidad de residencia, especialmente las tendientes al (...) conocimiento y la valoración de las expresiones culturales, recreativas, sociales, económicas y religiosas de los inmigrantes (...)*” (Artículo 14).

Tomando en cuenta estos principios, en este trabajo me interesa analizar qué ocurre a nivel local con el diseño e implementación de una política pública que afecta a los inmigrantes. Dicha política fue impulsada por la entonces Secretaría de Producción, Turismo y Desarrollo Sustentable (actual Ministerio de Medio Ambiente) del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires entre fines de 2004 y principios de 2005, es decir, luego de la promulgación de la mencionada Ley 25.871. La política en cuestión dio inicio a un proceso participativo por medio del cual el GCBA pretendía remodelar y *poner en valor* al Parque Indoamericano, predio de aproximadamente 130 hectáreas ubicado en los barrios de Villa Lugano y Villa Soldati de la Ciudad de Buenos Aires, que había sido declarado “*en estado de emergencia ambiental*” (Ley 1582, GCBA, 2004) debido a la continua concentración en el mismo de distintas clases de residuos y vertidos de efluentes industriales y cloacales. Es importante destacar que, pese a su precaria situación ambiental, dicho parque reúne cada fin de semana a unas seis mil personas, mayoritariamente inmigrantes bolivianas y peruanas, que juegan allí masivos campeonatos de fútbol, venden y consumen comidas tradicionales y bebidas, se recrean y socializan.

El trabajo comienza con una descripción de la historia de la constitución del Parque Indoamericano como tal, tras lo cual presento tres apartados analíticos. En el primero, exploro los valores y modelos sociales, las clasificaciones de los individuos y los estilos de poder inherentes a la política participativa implementada por la Secretaría de Producción, Turismo y

Desarrollo Sustentable del GCBA en este parque público desde fines de 2004. Luego indago cómo se conectan en ella el *orden nacional* y el de las *migraciones*. En el tercer apartado, exponiendo sucintamente la *estructura de oportunidad política* y las bases culturales existentes, examino los modos en que algunos inmigrantes han buscado incidir en esta política pública. El trabajo culmina con algunas consideraciones a modo de cierre.

El análisis presentado se basa en las entrevistas semiestructuradas, conversaciones informales, notas de campo y material periodístico y documental resultantes de las actividades que cumpla desde 2005 como parte de mi investigación doctoral.

### ***Breve historia de un parque público porteño***

La historia del Parque Indoamericano comienza hace varios años y en ella se refleja parte del devenir político institucional del país y de la ciudad, de modo que analizar las políticas que se implementaron en este espacio público puede servir para poner sobre el tapete los estilos y sistemas de gobierno (Shore y Wright, 1997) y el modelo de nación que las sustentaron. Aquí haré un breve resumen de esa historia para centrarme luego en las políticas públicas implementadas en el parque en los últimos cuatro años.

Para empezar a situarnos, el Parque Indoamericano se extiende en el suroeste de la Ciudad de Buenos Aires, entre las avenidas Escalada, Castañares, Fernández de la Cruz y la calle Lacarra, contiene al Lago Soldati y constituye el segundo espacio verde más grande la ciudad. Antiguamente era parte de los bañados de Flores, zona inundable ubicada entre la barranca alta del actual cementerio, la orilla del Riachuelo y el Puente La Noria.

Desde la década de 1920 y hasta 1950 la zona fue objeto de diversos planes inconclusos, entre los que se encontraba el de convertir parte de estos terrenos en un parque público (Landau, 2005). En la década de 1940 varias hectáreas del entorno se destinaron al vaciado de basura, al tiempo que los barrios cercanos iban siendo precariamente habitados por personas de bajos recursos que encontraban allí terrenos disponibles pero inundables y carentes de los servicios básicos. A partir de 1956 la Comisión Nacional de la Vivienda buscó erradicar las “villas” de la ciudad construyendo viviendas sociales mediante obra pública. Así, en la década de 1960, en esta zona se realizaron obras de saneamiento, nivelación y urbanización y se edificaron grandes complejos habitacionales formados por conjuntos de torres de departamentos, que aún hoy brindan al entorno una fisonomía particular. Con el golpe de Estado de 1966 la erradicación de villas tomó un matiz violento de desalojo y destrucción de viviendas que se consolidó con el siguiente golpe de 1976, de la mano del intendente de *facto* Cacciatore. Durante su gestión se planeó reubicar al zoológico de la ciudad en la zona del actual Parque Indoamericano, entonces conocido como “Zoofitogeográfico” junto con los terrenos del actual Parque de la Ciudad, pero este proyecto tampoco fue concretado.

De acuerdo a un vecino y funcionario estatal entrevistado, a fines de la década de 1980 el Estado porteño planificó trasladar a esa zona a los habitantes del “albergue Warnes”, pero los vecinos se opusieron cortando calles y la autopista y solicitando que esos terrenos fueran convertidos en parque.<sup>1</sup> Finalmente, y según el mismo interlocutor, a partir de estas gestiones “de base”, concejales municipales y vecinos elaboraron un proyecto por el que esos terrenos fueron desafectados como “Zoofitogeográfico” y clasificados como “Parque Indoamericano”.

---

<sup>1</sup> Entrevista a Diego -director de un área técnica del Centro de Gestión y Participación Comunal local- 28 de septiembre de 2006. Todos los nombres consignados son ficticios.

No obstante, fue recién en el año 1995 que comenzaron las obras públicas en el parque,<sup>2</sup> tras las cuales fue formalmente inaugurado.

No obstante, tres años más tarde, el diario *Clarín* denunciaba que el parque continuaba en estado de abandono y con riesgos de infección resultantes de su persistente utilización como basurero.<sup>3</sup> Y recientemente, en el año 2004, el mismo medio caracterizaba a este espacio como un “*basural a cielo abierto*”, destinado a la descarga de escombros y otros desperdicios, carente de alumbrado, cestos de basura y árboles, con un lago invadido por pastizales y basura y atravesado por un “*canal maloliente de agua negra*”.<sup>4</sup>

Pero hacia fines de 2004, y dando inicio al período que me interesa abordar, desde el Estado porteño comenzaron a realizarse diversas gestiones para modificar el parque. Siguiendo a Landau (2005), en esos meses se contactaron el director de un área técnica del Centro de Gestión y Participación Comunal (CGPC) de la zona y un alto funcionario de la Secretaría de Producción, Turismo y Desarrollo Sustentable, interesados ambos en realizar obras en el Parque Indoamericano. Seguramente tal contacto y las subsiguientes gestiones estatales se vincularon con las continuas demandas de la sociedad civil o, cuanto menos, con las de aquellas organizaciones barriales que tenían acceso a empleados u organismos de gobierno y que solicitaban se concretaran las mejoras al parque prometidas desde tiempo atrás.<sup>5</sup> A esto se suma el renovado interés por los barrios del sur de la ciudad manifestado desde diversos puntos del espectro político y materializado en la creación, en el año 2000, de la Corporación Buenos Aires Sur, que debe haber promovido las gestiones que se impulsaban desde ámbitos locales.<sup>6</sup>

Fue también a fines de 2004 que la Legislatura del GCBA aprobó un presupuesto de seis millones de pesos para remodelar y *poner en valor* al parque, al cual declaró “*en estado de emergencia ambiental*” (Ley 1582, GCBA, 2004). En ese momento, el funcionario de la Secretaría de Producción, Turismo y Desarrollo Sustentable mencionado convocó al coordinador del Programa de Diseño Participativo del Paisaje (dependiente de la misma secretaría) para que solicitara la participación ciudadana en el proyecto y pidió a la Corporación Buenos Aires Sur que organizara y ejecutara los planes de *puesta en valor*.

Comenzó entonces un proceso participativo divisible en cuatro etapas: “1) *Difusión del proceso desde el CGPC que se materializó con las Jornadas de Diagnóstico Participativo del Parque Indoamericano, realizadas en diciembre de 2004.* 2) *El trabajo en comisiones temáticas en reuniones semanales entre enero y abril de 2005.* 3) *Las Jornadas de Diseño Participativo del Parque Indoamericano, realizadas los días 23 y 30 de abril de 2005.* 4) *La consolidación de un grupo estable y elección de autoridades de la Mesa de Trabajo y Consenso que llega hasta nuestros días*”<sup>7</sup> (Landau, 2005: 6).

---

<sup>2</sup> De acuerdo al diario *Clarín*, dichas obras incluyeron trabajos de limpieza, nivelación y sembrado; el plantado de 4.500 árboles; la construcción de ocho canchas de fútbol y dos sectores de juegos para niños y la instalación de columnas de alumbrado. El entonces subsecretario de Medio Ambiente de la Municipalidad, Jorge Vahedzian, comentaba al matutino: “el Indoamericano está hecho con criterio contemporáneo: es un parque inglés de uso no programado, puro pasto y árboles para que la gente haga lo que quiera. Un concepto que en toda su dimensión podrá apreciarse dentro de diez años, cuando los árboles hayan alcanzado altura y desarrollado sus copas” (*Clarín*, 1 de diciembre de 1995: 46).

<sup>3</sup> Diario *Clarín*, 22 de mayo de 1998.

<sup>4</sup> Diario *Clarín*, 8 de octubre de 2004.

<sup>5</sup> En este sentido, tanto en una de las entrevistas que realicé como en la nota de *Clarín* de 2004 mencionada, distintos funcionarios de ese CGPC refieren a las reiteradas reuniones que en la época esa área de gobierno mantuvo con asociaciones vecinales debido a las quejas referentes a la basura, a los volquetes y al estado del lago.

<sup>6</sup> Dicha entidad es una empresa estatal cuya meta consiste en “*desarrollar actividades de carácter industrial, comercial, explotar servicios públicos con el objeto de favorecer el desarrollo humano, económico y urbano integral de la zona, a fin de compensar las desigualdades zonales dentro del territorio de la Ciudad*” (Ley 470/2000, Artículo 2). Para una información detallada acerca de los objetivos de su creación, ver el Título II del Estatuto de la Corporación Buenos Aires Sur (Decreto 1814/2000).

<sup>7</sup> El trabajo de Landau es previo a que el funcionamiento de dicha mesa se diluyera hasta desaparecer en el año 2006, en gran medida debido a los conflictos ocurridos entre las asociaciones barriales y el Estado porteño. Como resultado de esos conflictos, vecinos que participaron de ese proceso manifiestan su desencanto hacia lo creían una posibilidad para “*mejorar*

Antes de continuar, quiero detenerme en las representaciones acerca del Parque Indoamericano que enmarcaron esta política pública y que contrastan con otras representaciones y usos del mismo.

En primer lugar, en las fotografías del Parque Indoamericano publicadas en el portal del GCBA el mismo aparecía caracterizado como un espacio vacío y abandonado, un *desierto a ser ocupado*:

*Foto 1*

“Vista general del parque”



Fuente: Portal del GCBA, consultado el 23 de abril de 2006

Efectivamente, así luce el parque los días de semana, pero no los fines de semana (en particular, los sábados después del mediodía y los domingos desde media mañana), cuando aproximadamente seis mil personas transcurren la jornada realizando diversas actividades al aire libre:

*Foto 2*

Usos del parque durante los fines de semana



Fuente: Foto propia, 22 de octubre de 2006

### Foto 3

Masivos almuerzos a la sombra los fines de semana



Fuente: Foto propia, 22 de octubre de 2006

En estas populosas jornadas participan vecinos de los barrios lindantes (Lugano, Soldati, Nágera, Cildañez, Samoré, Copello, Ramón Carrillo, Fátima), pero también concurren quienes viven en zonas más alejadas (como Flores, Floresta, Liniers, Mataderos, entre otros) y deben utilizar algún medio de transporte para llegar hasta allí. Entre estas personas priman los inmigrantes<sup>8</sup> paraguayos o bolivianos, quienes concurren masivamente al parque y realizan importantes campeonatos de fútbol<sup>9</sup> que se complementan con la venta y consumo de comidas tradicionales y bebidas varias, música a alto volumen y encuentros sociales en un marco de alegría y disfrute. Así, pese a que a primera vista el fútbol se imponga como la actividad preponderante, no es la única. Al observar más atentamente es posible notar que en torno a los partidos hay hombres y mujeres de distintas edades reunidos sobre el pasto comiendo o bebiendo y conversando animadamente, padres recreándose con sus hijos, niños jugando, jóvenes parejas seduciéndose, grupos mixtos de jóvenes jugando al voley o a partidos de fútbol informales, vendedores ambulantes ofreciendo sus mercaderías y alimentos tradicionales y puestos de comida con mesas, sillas y toldos protectores del sol. Se trata, en definitiva, de jornadas de descanso, socialización y encuentro familiar y comunitario, que exceden a las actividades propiamente futbolísticas.

---

<sup>8</sup> Utilizo la categoría “inmigrantes” en lugar de “extranjeros” teniendo presente la advertencia de Sayad (1998) acerca de que no todos los “inmigrantes” son “extranjeros”, así como no todos los “extranjeros” son “inmigrantes”. “Inmigrante” remite a una condición social subordinada –derivada de relaciones políticas, económicas y sociales desiguales entre dos países y dos nacionalidades- ante la cual la nacionalidad jurídico-política de las personas es irrelevante. Esta perspectiva es retomada por Freedman (2004), quien señala que la clasificación como “inmigrante” se vincula más con el color de la piel, las características faciales o la condición social que con el origen nacional real. En este marco, cuando hablo de “inmigrantes en el Parque Indoamericano”, refiero a personas que se consideran y son consideradas por otros vecinos y personal estatal como “distintas” debido, *supuestamente*, a su origen nacional. No es de mi interés incluir en este análisis la situación migratoria de estas personas.

<sup>9</sup> El campeonato paraguayo es realizado utilizando siete de las ocho canchas construidas por el GCBA en el año 1995 y reúne aproximadamente a cincuenta y seis equipos de diez jugadores cada uno. Por su parte, el campeonato boliviano se lleva a cabo en unas veinte canchas armadas con elásticos y arcos que se retiran al final de la jornada, y se estructura en varias ligas compuestas por gran cantidad de equipos (por ejemplo, en la *Liga Cóndor Andina* participan alrededor de veinte equipos de ocho jugadores cada uno, mientras que la *Guaqui* está compuesta por alrededor de ochenta equipos). Ambos campeonatos incluyen árbitros, camisetas distintivas, hinchadas, banderas, *fixtures*, delegados y mesas organizadoras.

No obstante, en los documentos elaborados como parte de las jornadas participativas aludidas, si bien desaparecen las referencias al parque como un espacio vacío, se explicita únicamente su utilización para los campeonatos de fútbol y la venta ambulante, sugiriendo además que se trata de usos insuficientes o inadecuados de un espacio público de estas características. En dichos documentos se menciona la necesidad de que el parque sea disfrutado por “todos”, en cierta forma discutiendo con la “exclusividad” de la que gozarían sus actuales usuarios que, como mencioné, son mayoritariamente inmigrantes.

De este modo, en un pre-diagnóstico del parque confeccionado por la Secretaría de Producción, Turismo y Desarrollo Sustentable del GCBA a partir del cual se proponía trabajar en la Primera Jornada de Diagnóstico Participativo para pensar en las “mejoras” a realizar, se señalaba que los “usos actuales” del parque ocurrían centralmente “los fines de semana” y consistían en: *“masiva práctica de fútbol en casi todo el parque, asados familiares y ferias espontáneas de comestibles y bebidas [...]”* (Documento: “Jornadas de Diagnóstico Participativo del Parque Indoamericano”, 2004: 3). Este diagnóstico y otros de dicho documento fueron consensuados durante la posterior jornada. Similar evaluación surgió de la Encuesta de Opinión sobre el Parque Indoamericano, realizada en abril de 2005 para conocer entre los vecinos del entorno del parque las *“estadísticas de uso, condiciones que los hacían ser usuarios o no usuarios del PI, y opiniones respecto a lo que debiera ser un parque público”* (Documento: “Encuesta de Opinión sobre el Parque Indoamericano”, 2005: 1). Dicha encuesta señala entre sus conclusiones que *“casi la mitad del total de los encuestados manifestó la necesidad de hacer un parque “para todos”; que pueda ser “usado y disfrutado por todos””* (Documento: “Encuesta de Opinión sobre el Parque Indoamericano”, 2005: 2, entrecomillado en el original). Finalmente, en uno de los textos de trabajo confeccionados por la mencionada secretaría para llegar al documento final de las Jornadas de Diseño Participativo, se indica: *“tiene que ser un parque “inclusivo”, ofreciendo un lugar amable a cada tipo de usuario que quiera disfrutar en un entorno verde de un espacio social o de contemplación”* (Documento: “Jornadas de Diseño Participativo”, 2005: 3, entrecomillado en el original). En dicho documento directamente se indica que en las jornadas: *“se habló de limitar el fútbol en el PI, introduciendo otro tipo de prácticas deportivas, y de actividades recreativas activas y pasivas”* (Documento: “Jornadas de Diseño Participativo”, 2005: 8).

Este tipo de apreciaciones surgen también en mis entrevistas a algunos funcionarios estatales. Así, uno de ellos, residente en la zona y con una larga historia de trabajo desde el ámbito local para modificar al parque, explicaba: *“el parque tenía que tener otra función. [...] Vos vas sábados y domingos y son miles de personas pero que lo único que hacen es fútbol y venta de comida de la colectividad boliviana. El resto de la gente no puede usar el parque”*.<sup>10</sup> Otro de mis interlocutores estatales, también vecino de la zona y muy comprometido con el parque, indicaba: *“es un espacio de uso público, no es un polideportivo. [...] En un espacio público vos no podés venir con tu criatura a pasear y que estén jugando a la pelota y te peguen un pelotazo. Por eso las normas las tenemos que poner nosotros”* (aludiendo al personal estatal).<sup>11</sup> Y un tercer funcionario manifiesta: *“la colectividad boliviana ocupó el parque para organizar sus campeonatos de fútbol, que por un lado por suerte lo ocupó porque sino hubiera sido intrusado de otra manera, pero a partir que ellos lo ocuparon no lo quieren compartir con nadie”*.<sup>12</sup>

En el marco de estas evaluaciones acerca del uso insuficiente o inadecuado del Parque Indoamericano, el proyecto resultante de las jornadas participativas contempla varios cambios: cerramiento del parque con una reja perimetral con puertas de acceso; relleno de las

<sup>10</sup> Entrevista a Diego -director de un área técnica del Centro de Gestión y Participación Comunal local- 28 de septiembre de 2006.

<sup>11</sup> Entrevista a Alfonso -responsable local de un área del Ministerio de Espacio Público-, 7 de octubre de 2006.

<sup>12</sup> Entrevista a Lautaro -responsable de un área del Programa General de Gestión Ambiental, Ministerio de Medio Ambiente-, 6 de septiembre de 2007. Resaltado mío.

zonas bajas lindantes a las vías del ferrocarril; creación del Centro de Información y Formación Ambiental (CIFA); núcleos de bar con baños públicos; edificación de la administración y mantenimiento del parque; creación de caminos, senderos aeróbicos y bicisendas; acequia, lagunas y sistema de riego; implantación de material vegetal (césped, árboles, arbustos, etc.); una plaza lindante al barrio Los Piletones; patios de juegos infantiles; playa de estacionamiento sobre la Avenida Castañares y vías del ferrocarril; cabinas de seguridad en los accesos; sistema de luminarias; planta de tratamiento de efluentes líquidos; área polideportiva; anfiteatro; forestación; jardín de xerófitas; jardín de mariposas; orquideario. (Ministerio de Medio Ambiente, 2006: Boletín Informativo N° 6). Todo esto implica, en definitiva, la reducción drástica del espacio disponible para los campeonatos de fútbol<sup>13</sup> y sus actividades complementarias.<sup>14</sup>

Independientemente del grado de acuerdo que los inmigrantes que utilizan el parque tengan con este proyecto,<sup>15</sup> quiero llamar la atención sobre el hecho de que surgió de procesos que implicaron el desconocimiento, rechazo y/o desvalorización de las prácticas sociales que se venían realizando y de las maneras de entender el parque que las sustentaban. Esta falencia original hizo que muchos de los interesados en este espacio público fueran obviados como interlocutores válidos a la hora de decidir el futuro del mismo.<sup>16</sup> Señalo esto aún cuando desde el Estado porteño se enfatice que dichas jornadas *“fueron públicas, amplias y plurales, y participaron más de doscientos (200) vecinos, representantes de más de setenta (70) ONG’s de carácter social y comunitario, legisladores de la Ciudad, consejeros del Plan Urbano Ambiental, y otros funcionarios del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”* (Resolución 696, 2005, Secretaría de Producción, Turismo y Desarrollo Sustentable).

Esta situación no es exclusiva del Parque Indoamericano sino que coincide con lo ocurrido en otros espacios públicos de la ciudad donde se implementaron similares procesos participativos. En este sentido, en un artículo sobre el Parque Avellaneda, se señala: *“algunos grupos de residentes bolivianos, por ejemplo, aún viviendo en la misma zona y utilizando el mismo espacio, no se consideran “vecinos” y saben que éstos tampoco los consideran a ellos de ese modo. Porque justamente la categoría “vecino” no es tan abierta como se supone desde las políticas implementadas en el Parque, en el sentido de que muchos bolivianos no participan en las actividades organizadas por autoridades del mismo modo que otros agentes”* (Carmona, Gavazzo y Tapia Morales, 2004: 16, entrecomillado en el original).

Esto nos introduce en el siguiente apartado donde indago los valores y modelos de sociedad, clasificaciones de los individuos y estilos de poder inherentes a las políticas

---

<sup>13</sup> Así, las aproximadamente treinta canchas presentes en la actualidad (ocho de ellas formalmente delimitadas, con arcos e iluminación y el resto armadas cada fin de semana por los mismos jugadores y sin infraestructura fija), se reducirían a no más de tres.

<sup>14</sup> Las obras avanzan a un paso mucho más lento del previsto, entre otras razones por los elevados costos que implica cualquier modificación dada la ausencia total de infraestructura. Sumado a esto, el cambio de Jefe de Gobierno del GCBA y de su gabinete ocurrido en diciembre de 2007 pone en duda la continuidad de las obras acordadas con los vecinos bajo la gestión anterior (entrevista a Lautaro -responsable de un área del Programa General de Gestión Ambiental, Ministerio de Medio Ambiente-, 6 de septiembre de 2007).

<sup>15</sup> Por ejemplo, muchos coinciden en la necesidad de mejorar las condiciones de higiene y seguridad, controlar el consumo de alcohol e incrementar los juegos infantiles. Un aspecto no contemplado en el proyecto y señalado por varios de mis entrevistados es la necesidad de crear infraestructura para que las vendedoras de alimentos puedan ofrecer sus productos en adecuadas condiciones de higiene. La venta y consumo de comida tradicional en diversas actividades sociales es muy valorada por estos inmigrantes, pero la misma se opone a las normativas de salud pública del GCBA.

<sup>16</sup> Esto resulta especialmente sugerente al pensar que en un texto presentado “para estimular ideas” en las Jornadas de Diseño Participativo se señalaba que *“el nombre del parque tiene un significado que el diseño debiera tomar en cuenta: “Indoamericano”. Éste remite a los pueblos originarios del continente americano, proponiendo interpretar a través del diseño (y los elementos que contenga) un vínculo con dicha temática. Es decir, que le de identidad a este parque público”* (Documento: “Jornadas de Diseño Participativo”, 2005: 3, entrecomillado en el original). Llamativamente muchas de las personas que quedaron fuera de las jornadas pueden ser reconocidas como parte de los pueblos originarios con quienes se querría establecer un vínculo mediante el “diseño y los elementos del parque”. Esto me remite a las modalidades por las que el Estado, en lugar de ver como actores de la historia a los sujetos etnicizados, tiende a substancializar y estetizar la etnicidad que supuestamente encarnan (Alonso, 1994).

implementadas por la Secretaría de Producción, Turismo y Desarrollo Sustentable del GCBA en el Parque Indoamericano desde fines de 2004.

### ***Políticas públicas sobre el parque: valores y modelos sociales, clasificaciones y estilos de poder***

Una perspectiva antropológica de las políticas públicas indaga las normas y valores sociales que codifican, los principios organizadores que articulan y los modelos sociales implícitos o explícitos que contienen (Shore y Wright, 1997). En este sentido, las políticas participativas que fueron llevadas adelante para modificar y *poner en valor* al Parque Indoamericano indexan la centralidad que el GCBA otorga a la creación de los consensos que fundan la legitimidad de un Estado democrático y que lo convierten en “gran dialogador”.<sup>17</sup> Tal como expresa un funcionario del actual Ministerio de Medio Ambiente que participó de las jornadas: “*el facilitador puesto por nosotros en cada grupo lo que hacía era facilitar, no los coordinaba: garantizaba que todos hablaran y los que son muy bocones no coparan la parada y se quisieran imponer. (...) Decíamos: ‘acá entre todos tenemos que resolver el espacio de todos. No puede haber nadie que se vaya sintiendo que perdió’*”.<sup>18</sup> La implementación de políticas participativas supone también que las mismas son un camino posible para lograr el valorado compromiso de los actores sociales en el cumplimiento efectivo de los acuerdos alcanzados, tornando más eficaces la decisión y la gestión pública y promoviendo una cultura democrática (Ziccardi, 2004). Así lo manifiesta el mismo funcionario: “*una cuestión de convicción es que el Parque Indoamericano no va a ser viable, por más que lo construyamos bárbaro, si no tiene una gestión asociada con las ONGs, asociaciones vecinales u organismos representativos locales del GCBA. (...) Son cosas que te generan un mejor proyecto. Porque además la gente queda activa, participa en la gestión después, te controla*”.<sup>19</sup>

El modelo de sociedad que subyace a este tipo de políticas implica un contrato entre individuos libres e iguales, poseedores de derechos comunes, comprometidos en forma análoga en la creación y cumplimiento de consensos y que reconocen al Estado como un actor político legítimo para viabilizar el cumplimiento de los mismos. “Igualdad”, “derechos”, “información”, “participación”, “compromiso”, “responsabilidad”, “autonomía”, “respeto”, “legitimidad”, son algunos de los valores presupuestos y no problematizados por este tipo de políticas. Pero, considerando las características del entorno social en que fueron implementadas, algunas preguntas surgen fuertemente: ¿Podemos pensar que las personas afectadas por las decisiones tomadas sobre el parque se encontraban en una situación de igualdad, o algunas de ellas tuvieron menos posibilidades de involucrarse e incidir en los procesos realizados (por encontrarse fuera de los circuitos informativos implementados o por carecer de tiempo libre para participar, por ejemplo)? ¿Es coherente pretender que los inmigrantes y demás personas de bajos recursos que ven negados sus derechos en diversos ámbitos por el Estado lo consideren como interlocutor frente al cual posicionarse como sujetos de derechos? Para estos actores ¿tendrá el Estado la legitimidad requerida para convocar a este tipo de procesos, y qué validez le asignan a los mismos? ¿Compartirán la idea de que es el individuo (y no, por ejemplo, la comunidad) el campo propicio para el ejercicio de la “democracia participativa”? (Vargas, 2006: 24). ¿En qué medida ejercer la ciudadanía del modo propuesto por estos procesos requiere que algunos actores sociales desaprendan sus

---

<sup>17</sup> Entrevista a Lautaro -responsable de un área del Programa General de Gestión Ambiental, Ministerio de Medio Ambiente-, 6 de septiembre de 2007.

<sup>18</sup> *Idem.*

<sup>19</sup> *Idem.*

propios referentes culturales y se asimilen a la cultura política propia de la cultura urbana-castellano-hablante hegemónica? (Tubino Arias-Shreiber, 2003: 15). ¿Puede el Estado ajustarse a otras maneras de entender la participación y a modalidades diversas de acción política? ¿Quiénes y qué queda afuera cuando se imponen criterios de participación no necesariamente compartidos?

Ahora bien, las políticas también inciden en los modos en que los individuos se construyen a sí mismos como sujetos, al categorizarlos y posicionarlos en estatus y roles disímiles (“ciudadanos”, “profesionales”, “nacionales”, “criminales”, etc.) que erigen términos de referencia y desalientan alternativas (Shore y Wright, 1997). En este sentido, las políticas participativas del estilo de las implementadas en el Parque Indoamericano clasifican a los individuos en tanto “sujetos con derecho a tener derechos” o “ciudadanos” a los que suponen “*informados, activos y coherentes*” (Font, 2004).

Pero, como señala este politólogo, estos “perfectos ciudadanos” son una expresión muy minoritaria de las sociedades occidentales debido a factores como disponibilidad de tiempo libre, acceso y comprensión de información política y sentimiento del deber, así como de la capacidad o placer en participar (Font, 2004). Por lo pronto, varios de los habituales usuarios del parque a quienes consulté manifestaron desconocer la realización y resultados de las jornadas participativas, aún cuando la convocatoria a las mismas habría sido realizada recurriendo a diversos medios: *mails* enviados desde el CGPC local a sus referentes de la sociedad civil, volantes distribuidos en el entorno, afiches pegados en comercios y una encuesta.<sup>20</sup> Otros usuarios expresaron contar con alguna información acerca de este proceso pero no participaron del mismo porque carecieron de tiempo libre o bien debido a que no creyeron que los acuerdos alcanzados fueran a implementarse.<sup>21</sup> Sólo algunos dirigentes señalaron haber participado de esas jornadas, y los mismos están disconformes con el trato recibido. Es el caso de Juana, quien refiere haberse enojado durante las jornadas porque los presentes no tuvieron en cuenta las actividades que se venían desarrollando en el parque y debido a que a muchos “*los bolivianos les molestan*”.<sup>22</sup> Respecto a esto, un funcionario estatal que participó de las jornadas expresa: “(con la gente que actualmente usa el parque, la relación durante las jornadas participativas) *fue mala. Mala. Mala a tal el punto que llegó a venir el cónsul boliviano –que según algunos dicen está atrás del negocio del fútbol- a defender este proceso, de la gente que está ahí. No logró integrarse. La idea era que se integraran y que entendieran que el parque era para todos, que tenía que tener otra función*”.<sup>23</sup> Asimismo, según otro funcionario: “(...) *de las jornadas salió: se achica el fútbol. Tienen el Parque Roca, vayan para allá. Ellos resistieron siempre. Se bancaron el consenso porque quedaron en clara minoría.*”<sup>24</sup>

Quiero enfatizar aquí que, incluso los inmigrantes disconformes con la falta de difusión de las jornadas y de sus resultados o con el trato recibido en las mismas, retoman la categorización en términos de “ciudadanos con derechos” inherente a estas políticas para

---

<sup>20</sup> Sería interesante analizar cómo fue diseñada, realizada y leída la encuesta, dos de cuyos aspectos llaman mi atención: su realización por “jóvenes *scouts* capacitados” y el hecho de que “dos tercios de los encuestados fuera del parque no (fueran) usuarios del mismo”. Al respecto, una entrevistada perteneciente a una ONG barrial explicó: “las chicas (*scouts*) no querían entrevistar a los bolivianos, los veían y ponían cara. No querían acercarse. [...] No hubo una encuesta seria, en el sentido de comprometerse y hablar con toda la gente. Elegían a la gente [...] No se habló bien con la gente que está usando el parque, que juegan a la pelota.” (entrevista a Ofelia., Asociación Vecinal del Barrio Nágera y Centro de Jubilados *Renacer*- 3 de octubre de 2006).

<sup>21</sup> Ante mi consulta acerca de qué harán cuando se reduzca el espacio disponible para fútbol, dirigentes paraguayos y bolivianos de distintas ligas futbolísticas coincidieron en manifestar que “entonces verán”.

<sup>22</sup> Conversación con Juana - presidenta de la Asociación de Artesanos y Vendedores del Parque Indoamericano- 28 de agosto de 2006.

<sup>23</sup> Entrevista a Diego -director de un área técnica del Centro de Gestión y Participación Comunal local- 28 de septiembre de 2006.

<sup>24</sup> Entrevista a Lautaro -responsable de un área del Programa General de Gestión Ambiental, Ministerio de Medio Ambiente-, 6 de septiembre de 2007.

elevant sus reclamos posicionándose como tales. Juana lo expresa claramente cuando cuenta su oposición a que se coloque una bandera argentina en el parque si la misma no fuera acompañada por una boliviana: *“nosotros también somos ciudadanos y tenemos derechos”*.<sup>25</sup> Vemos así que las políticas son formas de poder que operan sobre el sentido de sí mismos (*self*) y sobre las normas de conducta de los individuos (Shore y Wright, 1997), lo cual nos introduce en la noción de *gobierno* como estilo de poder inherente a las políticas implementadas en este espacio público.

La perspectiva foucaultiana del gobierno *“refiere a la conducción de la conducta de los otros y de uno mismo. (...) supone todo intento de moldear, con algún grado de deliberación, aspectos del comportamiento humano, con arreglo a una serie de normas y a una variedad de fines.”* (Gil Araujo, 2006: 43). Foucault comienza a abordar el poder según el modelo de gobierno a fines de los años setenta, estableciendo contrastes respecto al paradigma jurídico de la soberanía y al bélico de la disciplina. Tal como explica Gil Araujo: *“a diferencia de la dominación, que ignora la capacidad de acción de aquellos sobre los cuales se ejerce, el gobierno reconoce esa capacidad y actúa a través de ella; a diferencia de la disciplina, no toma como blanco de acción al cuerpo, sino las acciones de otros y de uno mismo. Gobernar no es coartar la capacidad de actuar, sino reconocerla y utilizarla para fines propios”* (2006: 45).

Este es exactamente el modo en que operan las tecnologías participativas como las implementados en el Parque Indoamericano: presuponen y estimulan, con arreglo a los valores y fines señalados antes, la capacidad de acción de los ciudadanos y actúan sobre las conductas de la población a través de esa capacidad. Distintos funcionarios que promueven la participación como tecnología de gobierno, reconocen explícitamente el control que el Estado puede ejercer mediante ella. Vale la pena reiterar una vez más los dichos de unos de ellos: *“el facilitador puesto por nosotros en cada grupo lo que hacía era facilitar, no los coordinaba: garantizaba que todos hablaran y los que son muy bocones no coparan la parada y se quisieran imponer. Y conducía en términos formales, digamos: ‘esto no se puede porque legalmente tal cosa, esto sí se puede, como para no hacer perder tiempo’”*.<sup>26</sup> Más críticamente, Diego manifiesta: *“el proceso fue interesante... con cierto manejo... pero hubo un proceso interesante de participación (...) Yo creo en el planeamiento participativo (...) pero el planeamiento participativo pasa por otro lado. No pasa porque me tengan que aprobar lo que yo hago como gobierno. Si vos lees los documentos, no sé si reflejan la totalidad de las propuestas de los vecinos (...) Venía como un proceso interesante, pero hubo un momento en que el gobierno puso un límite (...)”*.<sup>27</sup> Estos mismos funcionarios señalan la efectividad de las tecnologías participativas para comprometer eficazmente a los ciudadanos en la conducción de su conducta (y en el control de la de otros) de acuerdo a los consensos alcanzados. Así, vimos que según Lautaro *“el Parque Indoamericano no va a ser viable, por más que lo construyamos bárbaro, si no tiene una gestión asociada con las ONGs, asociaciones vecinales u organismos representativos locales del GCBA. (...) Son cosas que te generan un mejor proyecto. Porque además la gente queda activa, participa en la gestión después, te controla”*.<sup>28</sup>

Para introducir el siguiente apartado, me interesa señalar aquí que la racionalidad política bajo la cual, a fines de 2004, fue posible percibir la situación del Parque Indoamericano como un “problema”, tematizarlo como tal y proponer tecnologías participativas para su resolución (de Marinis 1999, en Gil Araujo, 2006), implicó recurrir a un

---

<sup>25</sup> *Idem.*

<sup>26</sup> *Idem.*

<sup>27</sup> Entrevista a Diego -director de un área técnica del Centro de Gestión y Participación Comunal local- 28 de septiembre de 2006.

<sup>28</sup> Entrevista a Lautaro -responsable de un área del Programa General de Gestión Ambiental, Ministerio de Medio Ambiente-, 6 de septiembre de 2007.

lenguaje que interpelaba a los interesados en ese espacio público en tanto ciudadanos cuyo origen nacional *parecía* irrelevante. En este sentido, y teniendo en cuenta que quienes utilizan el Parque Indoamericano son mayoritariamente inmigrantes, podemos considerar a la política participativa implementada para rediseñarlo como parte de “*las políticas de integración de inmigrantes que (...) intervienen en el campo de lo social con el objetivo de resolver sus diferencias / deficiencias y transformarlos en ciudadanos activos, participativos y responsables, en consonancia con el sujeto imaginado por la racionalidad política del liberalismo avanzado*” (Gil Araujo, 2006: 50). Veamos entonces cómo en esta política se vincularon el *orden nacional* y el de las *migraciones*.

### ***Orden nacional y orden de las migraciones***

Según Sayad: “*el orden de la migración, en su doble componente del orden de la emigración y del orden de la inmigración –dos órdenes solidarios entre sí–, está fundamentalmente ligado al orden nacional, o, más precisamente, a dos órdenes nacionales que, de ese modo, se encuentran relacionados entre sí*” (1998: 265).<sup>29</sup> Desde este punto de vista entonces, la inmigración puede ser definida como la presencia, en el orden nacional, de individuos no nacionales; y la emigración como la ausencia en el orden nacional de nacionales de ese orden. Por tal motivo, no podemos hablar del orden de las migraciones sin hablar del nacional, ni viceversa: la inmigración y la emigración son el lugar donde se experimenta el encuentro con el orden nacional, o sea, con la distinción entre “nacionales” y “no nacionales”, obligando a revelar así el carácter arbitrario del orden nacional (Sayad, 1998).

Si bien una política que iguala y convoca a los individuos en tanto “ciudadanos” (en el sentido político del término) quizás parezca más inclusiva debido a que subvierte la habitual oposición en “nacionales” y “no nacionales”, en la práctica puede poseer *efectos perversos* (Favell, 1997) por los que evade a los migrantes en tanto tales, reforzando su exclusión política. Como vimos, las políticas participativas implementadas para rediseñar el Parque Indoamericano “implicaron el desconocimiento, rechazo y/o desvalorización de las prácticas sociales que se venían realizando y de las maneras de entender el parque que las sustentaban, lo cual hizo que muchos de los interesados en este espacio público fueran obviados como interlocutores válidos a la hora de decidir el futuro del mismo”. Así, esta política contribuyó a marcar a los inmigrantes como presencias *ilegítimas* (Sayad, 2000) en el espacio del parque y a profundizar su exclusión de la esfera de decisiones políticas sobre temáticas que los atañen. Señalé previamente que muchos de los inmigrantes que utilizan el parque los fines de semana nunca se enteraron de las jornadas participativas realizadas entre 2004 y 2005, no pudieron asistir a las mismas por razones laborales o descreen que mediante esos procesos hubieran logrado incidir en las medidas a tomar sobre ese espacio público.

El problema radica en que las objeciones de quienes no concurren a las jornadas respecto a sus resultados son desacreditadas en función de esta misma ausencia: “*el que no fue, no fue. (...) Esto funciona si vas. Si no vas estás delegando la decisión a otro. Y lo que se va a acordar va a durar un rato. No podemos estar discutiendo toda la semana*”.<sup>30</sup> Pero es importante tener presente que, tal como indica Sayad, “*el individuo se excluye de aquello de lo que es excluido y de lo cual sabe, casi instintivamente que está excluido; el individuo se excluye antes de ser excluido y también para no tener que ser excluido*” (1998: 269). Finalmente, entonces, los inmigrantes son neutralizados de lo político, monopolio exclusivo

---

<sup>29</sup> Todas las traducciones me pertenecen.

<sup>30</sup> Entrevista a Lautaro -responsable de un área del Programa General de Gestión Ambiental, Ministerio de Medio Ambiente-, 6 de septiembre de 2007.

de los nacionales, y esta exclusión es tanto más efectiva para el orden nacional cuanto es naturalizada mediante la conversión del *problema social* que representan los inmigrantes en un problema meramente *económico* (Sayad, 2000).

La estrecha conexión existente entre el *orden de las migraciones* y el *nacional* explica que este último continúe teniendo un rol protagónico en los procesos sociales que involucran a los inmigrantes. Esto se debe a que el Estado nación es el único modelo de unidad y orden social disponible así como la fuente de soberanía e identidad colectiva más importante, independientemente de los actores y dinámicas transnacionales y/o globales existentes (Castles y Davidson, 2000; Koopmans y Statham, 2000; Freedman, 2004; Favell, 2006). En definitiva, las normativas internacionales a las que podrían recurrir los inmigrantes en su lucha por derechos no sólo son acordadas, justamente, *entre* estados-nación, sino que deben ser ratificadas, interpretadas e implementadas por los mismos. La noción que guía estas operaciones del Estado-nación, es justamente la de “integración” (y sus sinónimos) que “*abarca todo tipo de mecanismos y estructuras encaminados a reproducir una cohesión o solidaridad social (nacional) unificada ante las diferencias de clase, étnicas y extranjeras*” (Favell, 2006: 50).

La política participativa implementada en el Parque Indoamericano puede ser leída entonces como parte de los mecanismos ejecutados por el Estado para integrar a los *inmigrantes* en la sociedad,<sup>31</sup> resolviendo sus diferencias / deficiencias mediante su transformación en *ciudadanos* activos, participativos y responsables (Gil Araujo, 2006). La conversión de los inmigrantes en ciudadanos no implica que se les otorgue el estatus legal de nacionales<sup>32</sup> sino que refiere a producir en ellos los entendimientos y prácticas comunes a la comunidad política (Joppke, 1999). El cuestionamiento de un funcionario a los actuales usuarios del parque señala cuánto incumplieron esta expectativa: “*es la misma gente que siempre lo utilizó y que prácticamente se adueñó del parque. [...] No lograron integrarse. La idea era que se integraran y que entendieran que el parque era para todos*”.<sup>33</sup>

De este modo, las *filosofías públicas*<sup>34</sup> de ciudadanía, liberales y supuestamente progresistas, acostumbran tener por objetivo último –y suelen alcanzarlo– la habitualmente cuestionada integración de inmigrantes (Favell, 1997). Pero además, la prevalencia de la idea de ciudadanía “*en el debate político liberal actual y las ambigüedades de su uso aplicado en contextos políticos nacionales puede también enmascarar sus posibles efectos patológicos y sobre enfatizar las preocupaciones clásicas de la ciudadanía –derechos, participación, membresía, esfera pública, etc.– (...) ocultando el ‘fin de la igualdad’*” (Favell, 1997: 190-191). La noción de ciudadanía enfatizada por este tipo de políticas sería entonces la de *ciudadanía política* (en tanto vínculo entre el individuo y la nación) y no ya la más radical *ciudadanía social* (vinculada al bienestar y relativamente indiferente de los orígenes nacionales).

Ahora bien, aún teniendo por objetivo *formal* integrar a los inmigrantes en tanto ciudadanos (en el restringido sentido político del término), la política participativa ejecutada en el Parque Indoamericano implicó su exclusión política *de hecho* en tanto, les “*negó la posibilidad de obtener representación política o de gozar de real influencia en las decisiones*”

---

<sup>31</sup> Favell señala la existencia de un paradigma de “nación-estado-sociedad” dominante en el debate público y en las ciencias sociales según el cual el Estado-nación es la principal unidad organizativa de la sociedad, la cual es concebida como “*una totalidad limitada y funcional, estructurada por un Estado capaz de crear políticas e instituciones para alcanzar esta meta*” (Favell, 2003: 13-14).

<sup>32</sup> Para un análisis histórico de la frecuente asociación entre ciudadanía y nacionalidad, ver Stolcke, 2000.

<sup>33</sup> Entrevista a Diego -director de un área técnica del Centro de Gestión y Participación Comunal local- 28 de septiembre de 2006.

<sup>34</sup> Para Favell, las filosofías o teorías públicas no resultan de una reflexión sino “*de un proceso político que ha confeccionado una teoría dominante –públicamente reconocida y entendida– para lidiar con los problemas públicos (...) contienen una descripción idealista del pasado y una prescripción de lo que necesita ser reconocido y afirmado en el presente*” (Gil Araujo, 2007: 3).

*que afectan sus vidas*” (Castles y Davidson, 2000: 11). Podemos considerar entonces que el caso bajo análisis ilumina la existencia en Argentina de una *estratificación cívica* de los derechos de los inmigrantes. Retomando a Morris (2002), Freedman (2004) explica que esta estratificación “*incluye tres conjuntos de oposiciones: entre exclusión e inclusión cívica, entre ganancia y pérdida cívica y entre expansión y contracción cívica.*” (Freedman, 2004: 25). Recurriendo a las dos primeras oposiciones deseo enfatizar que, mientras que la Ley de Migraciones 25.871 *incluye cívicamente* a los inmigrantes *concediéndoles formalmente* derechos, éstos se ven afectados por una *pérdida cívica* derivada de la *implementación deteriorada de esos derechos por procesos informales* (Freedman 2004). Así, aunque dicha ley establezca “(...) *la consulta o participación de los extranjeros en las decisiones relativas a la vida pública y a la administración de las comunidades locales donde residan*” (Artículo 11), los procesos políticos implementados localmente pueden implicar (por omisión o por comisión) su exclusión de ámbitos decisorios sobre temas que los incumben.

Frente a esto, existen inmigrantes que actúan contra su exclusión política, buscando incidir en las políticas públicas para “*existir en el país de inmigración en igualdad o según el mismo principio y las mismas condiciones que un nacional de ese país; y, más que eso, reivindicar (...) el derecho de existir en igualdad con un nacional*” (Sayad, 1998: 281). En definitiva, procuran disolver la oposición entre “nacionales” y “no-nacionales” (“inmigrantes”) y contribuyen a producir un nuevo sentido común (o una nueva *filosofía pública*, diría Favell) sobre la inmigración y sobre el orden nacional, lo cual los convierte en *heréticos* del mismo (Sayad 1998). Pero este señalamiento nos introduce en el último punto de este trabajo.

### ***Incidir en las políticas públicas***

Las políticas públicas son espacios de contestación en los que diversos actores políticos buscan dejar su impronta mediante recursos tanto lingüísticos como no discursivos (Shore y Wright, 1997). Para estudiar estos procesos, Koopmans y Statham (2000) presentan un abordaje que liga instituciones políticas con el discurso público y con las interacciones reales entre los actores involucrados en las políticas. Su propuesta retoma el concepto de *estructura de oportunidad política* de Tarrow, entendida como las “*dimensiones consistentes –aunque no necesariamente formales o permanentes– del entorno político que proveen incentivos a la gente para que emprenda acciones colectivas afectando sus expectativas de éxito o fracaso*” (Tarrow, 1994: 85 en Koopmans y Statham, 2000: 32). Según estos autores, las dimensiones de esa estructura consisten en las *estructuras de clivajes nacionales*, las *estructuras de instituciones formales o legales*, los *procedimientos informales o estrategias prevalecientes* y las *estructuras de alianza*.

No pretendo utilizar esta propuesta analítica exhaustivamente en el presente trabajo, sino solamente realizar algunos señalamientos valiéndome de ella. En primer lugar deseo indicar que, ante los resultados de los procesos participativos instrumentados en el Parque Indoamericano, algunos dirigentes de inmigrantes pusieron en acción *alianzas* con diversos actores políticos (desde otros dirigentes de inmigrantes a empleados y funcionarios públicos) con el propósito de legitimar los usos del parque cuya continuidad quedaba amenazada por el diseño del parque resultante de las jornadas participativas. Para esto, su *estrategia* consistió en contactarse con personas conocidas que podían facilitarles un encuentro con funcionarios con poder decisorio o bien directamente pidieron reunirse con los mismos, presentándose siempre como individuos que representaban los intereses de un colectivo social y que podían incidir sobre las conductas del mismo. Es el caso de Juana quien, tras ser elegida presidenta de la Asociación de Artesanos y Vendedores del Parque Indoamericano, logró acordar con

funcionarios de la Corporación Buenos Aires Sur y con el administrador del parque la continuidad de la actividades de los vendedores ambulantes los cuales, no obstante, quedaron comprometidos a reunirse los días lunes para limpiar el predio tras las actividades de los fines de semana.<sup>35</sup>

Por su parte, el *procedimiento* seguido por empleados y funcionarios públicos al ver que la legitimidad de los procesos participativos era desafiada, consistió en reunirse con estos dirigentes expresando así el interés estatal en sus reclamos y buscando ampliar las bases consensuales de las decisiones tomadas. Tal como cuenta Lautaro: “*había mucho ablande con los líderes. Por afuera de las reuniones de los grupos (...) yo iba y agarraba a los líderes, porque te usaban el espacio para otra cosa, como había funcionarios ahí (...). Pero en la medida en que veían que nuestra intención era clara, ibas ganando en respeto (...). Al final hubo un consenso del plan. Todo el mundo se fue contento*”.<sup>36</sup> Asimismo, tras la intervención de una empleada de la Secretaría Derechos Humanos del GCBA, un miembro de la Corporación Buenos Aires Sur (administradora del parque) aceptó encontrarse con quien se presentó como dirigente de inmigrantes bolivianos para escuchar sus planteos tras las jornadas participativas, y ofreció colaborar personalmente ante los conflictos que se produjeran en el parque (facilitando incluso su número de celular para que lo ubicara “*a la hora que sea*”), generando satisfacción en ese dirigente.<sup>37</sup>

La propuesta de Koopmans y Statham me lleva a señalar también que la *estructura institucional* de la política ejecutada por la Secretaría de Producción, Turismo y Desarrollo Sustentable del GCBA explica que los desacuerdos surgidos *durante* los procesos participativos debieran resolverse entre los *ciudadanos* que participaban de ellos y contando con personal estatal que actuaba como “facilitador”. Por otro lado, las objeciones a los *resultados* de esta política eran orientadas formalmente, no hacia nuevos procesos de discusión ciudadana, sino hacia el funcionario responsable de resolver los asuntos cotidianos del parque.<sup>38</sup> Así, tras la reunión en la Corporación, el dirigente en cuestión fue derivado con el administrador del parque, con quien lo contactaron pactándole telefónicamente una reunión para que “*pudiera hablar ante las diferencias en torno a las acciones a realizar en el parque*”.<sup>39</sup>

Finalmente, la *estructura de oportunidad política* ante la cual algunos inmigrantes buscaron actuar para evitar su exclusión de las decisiones tomadas sobre el Parque Indoamericano, implicaba ciertos *clivajes* pasibles de ser *politizados* en el Estado nación argentino, puntualmente, los derechos culturales derivados de la pertenencia étnica de estos inmigrantes. En este sentido, no resultaba pertinente objetar esta política en términos de clases sociales excluidas de las decisiones públicas, sino que era mucho más oportuno denunciar que la misma obstaculizó el ejercicio de derechos culturales de los inmigrantes. Justamente, luego de una jornada en que vendedoras de comidas tradicionales bolivianas fueran detenidas por la policía bajo el argumento de que su actividad violaba las normativas de seguridad e higiene del GCBA, un dirigente inmigrante me comentaba la necesidad de resolver la situación ya que, si bien era comprensible que el GCBA regulase la venta ambulante de alimentos, la

---

<sup>35</sup> Conversación con Juana - presidenta de la Asociación de Artesanos y Vendedores del Parque Indoamericano- 28 de agosto de 2006.

<sup>36</sup> Entrevista a Lautaro -responsable de un área del Programa General de Gestión Ambiental, Ministerio de Medio Ambiente-, 6 de septiembre de 2007.

<sup>37</sup> Notas de la reunión ocurrida en oficinas de la Corporación entre un responsable de la misma y un dirigente boliviano, 2 de noviembre de 2005.

<sup>38</sup> En realidad, el proyecto participativo inicial contemplaba que luego de las jornadas participativas se organizara una Mesa de Trabajo y Consenso integrada por vecinos y personal estatal en la cual se resolverían por consenso las cuestiones que fueran surgiendo. Como señalé, dicha mesa tuvo una corta vida tras la cual los nuevos planteos eran derivados al administrador del parque.

<sup>39</sup> Notas de la reunión ocurrida en oficinas de la Corporación entre un responsable de la misma y un dirigente boliviano, 2 de noviembre de 2005.

misma forma parte de *las formas de socialización de la comunidad boliviana*.<sup>40</sup> Tal como señalan Shore y Wright (1997), los gobiernos actuales promueven las políticas de cultura e identidad justamente cuando el poder del Estado nación para controlar su propio espacio económico y político ha declinado. Los inmigrantes se ven impelidos a actuar en este marco, utilizando las oportunidades políticas que encuentran en el sistema político nacional argentino (Favell, 1997) que, como vimos, enuncia promover “*el conocimiento y la valoración de las expresiones culturales, recreativas, sociales, económicas y religiosas de los inmigrantes*” (Ley 25.871, Artículo 14).

De todos modos, el análisis de la estructura de oportunidad política no basta para comprender la incidencia que distintos actores lograron tener en la política implementada en el Parque Indoamericano. Es necesario considerar también las bases culturales (códigos culturales, identidades colectivas, contenidos discursivos o marcos y símbolos) de los mensajes políticos (Koopmans y Statham, 2000). El descontento, las oportunidades y los recursos tienen que ser cognitivamente percibidos, construidos, definidos, comunicados y mediatizados en discursos públicos que, para sustentar la acción colectiva, deben ser visibles, resonantes y legítimos (Koopmans y Statham, 2000). Pero, como señalamos en otro trabajo (Vargas y Canelo, 2008) -al menos los inmigrantes bolivianos- brindan poca importancia a las acciones que no se vinculan directamente con las muchas situaciones críticas o urgentes que padecen, al tiempo que desconocen derechos consagrados constitucionalmente en Argentina y carecen de experiencia en gestiones que tienen por principal interlocutor al Estado. Por tales motivos, las acciones que algunos inmigrantes realizaron para que sus intereses fueran contemplados por la política pública ejecutada en el Parque Indoamericano resultaron escasamente respaldadas por otros inmigrantes, lo cual ha disminuido la legitimidad con que contaban inicialmente ante el Estado porteño.

### *Consideraciones finales*

En este trabajo he anhelado indagar que ocurre a nivel local con una política que desde 2004 ejecuta la Secretaría de Producción, Turismo y Desarrollo Sustentable del GCBA (actual Ministerio de Espacio Público) en la Ciudad de Buenos Aires y que afecta a los inmigrantes que asisten al Parque Indoamericano todos los fines de semana desde hace varios años.

En primer lugar, me detuve en los valores y modelos sociales, las clasificaciones de los individuos y los estilos de poder propios de esta política. Tras esto exploré cómo se conectan en esta política participativa el *orden nacional* y el de las *migraciones*. Finalmente presenté la *estructura de oportunidad política* y las bases culturales en el marco de las cuales algunos inmigrantes han aspirado a incidir en esta política, tras un proceso que en gran medida les negó la posibilidad de hacerlo por las vías establecidas para tal fin.

Para culminar, quiero enfatizar que el análisis presentado no tiene por meta impugnar los procesos participativos en general como vías legítimas para la toma de decisiones públicas. Tampoco es mi propósito poner en duda la buena voluntad ni el compromiso social de los funcionarios y empleados que llevaron a cabo esta política. Por el contrario, personalmente lamento que este tipo de proceso se interrumpa (en gran medida debido a los sucesivos recambios de autoridades al frente del GCBA), como todos los pronósticos y declaraciones parecen sugerir. No obstante, creo necesario llamar la atención acerca de algunas de las implicancias para los inmigrantes de este tipo de políticas públicas, así como explicitar mediante un análisis de caso cuán lejos se encuentran a veces las declaraciones de derechos de los inmigrantes por parte de normativas existentes a nivel nacional del ejercicio real de los mismos en contextos locales. Y esto recordando que:

---

<sup>40</sup> Conversación telefónica con Francisco, 06 de noviembre de 2005.

“La política migratoria de un Estado está constituida  
por todo acto, medida u omisión institucional  
(leyes, decretos, resoluciones, directrices, actos administrativos, etc.)  
que versa sobre la entrada, salida o permanencia de población nacional o extranjera  
dentro de su territorio. (...)

*La Corte considera que los Estados no pueden subordinar o condicionar  
la observancia del principio de la igualdad ante la ley y la no discriminación  
a la consecución de los objetivos de sus políticas públicas,  
cualesquiera que sean éstas, incluidas las de carácter migratorio.”*

(Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2003: párrafos 163 y 172).

### **Bibliografía citada**

- Alonso, Ana María. 1994. “The Politics of Space, Time and Substance: State Formation, Nationalism and Ethnicity”. *Annual Review of Anthropology* 23. Pp 379-405.
- Arias-Shreiber, Fidel Tubino. 2003. “Interculturalizando el multiculturalismo”. Monografías CIDOB. (Consultado: 02 de mayo, 2008 [http://ccr6.pgr.mpf.gov.br/institucional/eventos/docs\\_eventos/fidel\\_tubino.pdf](http://ccr6.pgr.mpf.gov.br/institucional/eventos/docs_eventos/fidel_tubino.pdf) )
- Carmona, Alicia; Natalia Gavazzo y Consuelo Tapia Morales. 2004. “Fútbol, coca y chicharrón: un paseo hacia ‘lo boliviano’. Usos del espacio y diversidad cultural en el Parque Avellaneda”. *Voces Recobradas*, Año 6, N° 19.
- Castles, Stephen y Alastair Davidson. 2000. *Citizenship and migration. Globalization and the politics of belonging*. Nueva York: Routledge.
- Favell, Adrian. 1997. “Citizenship and immigration: pathologies of a professive philosophy”. *New Community*, (23), 2. Pp: 173-195.
- 2003 “Integration Nations: the Nation-State and Research on Immigrants in Wester Europe”. *Comparative Social Research*, (22). Pp: 13-42.
- Font, Joan. 2004. “Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías”. En: Ziccardi Alicia (coord.) *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*. México: IIS-UNAM, COMECOSO, INDESOL.
- Freedman, Jane. 2004. “Conceptions of Immigration and Citizenship”. En: Freedman, Jane *Immigration and Security in France*. Hans: Ashgate. Pp: 7-30.
- Gil Araujo, Sandra. 2006. “Las argucias de la integración. Construcción nacional y gobierno de lo social a través de las políticas de integración de inmigrantes. Los casos de Cataluña y Madrid.” Tesis doctoral (*mimeo*). Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- 2007. “Discursos políticos sobre la nación en las políticas catalanas de integración de inmigrantes”. En Van Dijk, Teunen y Ricardo Zapata-Barrero (coords.) *Discursos políticos y sociales sobre la inmigración. La UE y España en perspectiva*. Barcelona: Fundació CIDOB y Universitat Pompeu Fabra.
- Joppke, Christian. 1999. “How migration is changing citizenship: a comparative view”. *Ethnic and Racial Studies*, (22) 4. Pp: 629-652.
- Koopmans, Ruud y Paul Statham. 2000. “Migration and Ethnic Relations as a Field of Political Contention: An Opportunity Structure Approach”. En: Koopmans, Ruud y Paul Statham. *Challenging Immigration and Ethnic Relations Politics: Comparative European Perspectives*. Oxford: Oxford University Press. Pp: 13-56.

- Landau, Matías. 2005. “La inclusión de la participación en los programas de gobierno del GCBA. El caso del Diseño Participativo del Parque Indoamericano”. *VII Seminario RedMuni “La gestión Local en Argentina: Situación y Perspectivas”*. Ciudad de Buenos Aires: Secretaría de la Gestión Pública (Consultado: 2 de mayo, 2008 <http://www.sgp.gov.ar/contenidos/inap/redes/redmuni/paginas/seminario2005.html> )
- Sayad, Abdelmalek. 1998. “A Ordem da Imigração na Ordem das Nações”. En Sayad, Abdelmalek *A imigração ou os paradoxos da alteridade*. San Pablo: Editora da Universidade de Sao Paulo. Pp: 265-286.
- , 2000. “O retorno como producto do pensamento de Estado”. *Travessia. Revista do migrante*, número especial. Pp: 20-23.
- Shore, Cris y Susan Wright. 1997. “Policy. A new field of Anthropology”. En Shore, Cris y Susan Wright. *Anthropology of Policy. Critical perspectives on Governance and Power*. Londres: Routledge. Pp: 3-39.
- Stolcke, Verena. 2000. “La 'naturaleza' de la nacionalidad”. *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, (40), 157. Pp: 23-43.
- Vargas, Jorge. 2006. “La tierra no es sólo la Pachamama. Forma comunidad, forma barrial. Charrúa, locus mobile”. Buenos Aires: *Mimeo*.
- y Canelo, Brenda. 2008. “Derechos, espacio público y gestión de la comunidad andina en el Cementerio de Flores, Ciudad de Buenos Aires”. Buenos Aires: Asociación por los Derechos Civiles (ADC) (en evaluación para su publicación).
- Ziccardi, Alicia. 2004. “Espacios e instrumentos de participación ciudadana para las políticas sociales en el ámbito local”. En Ziccardi, Alicia (coord.) *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*. México: IIS-UNAM, COMECOSO, INDESOL.

### ***Normativas, documentos y notas periodísticas citados***

- Boletín Informativo N° 6*, 2006, Secretaría de Producción, Turismo y Desarrollo Sustentable, GCBA.
- Clarín*, 1 de diciembre de 1995: “Inauguran el Indoamericano. El parque más grande de la capital junto al de Palermo”. Ciudad de Buenos Aires.
- Clarín*, 22 de mayo de 1998: “Pondrán rejas en otro parque”. Ciudad de Buenos Aires.
- Clarín*, 8 de octubre de 2004: “Parque Indoamericano: un gran basural a cielo abierto en la Ciudad”. Ciudad de Buenos Aires.
- Decreto 1814/2000* (20/10/00), “Estatuto de la Corporación Buenos Aires Sur”.
- Documento*: “Encuesta de Opinión sobre el Parque Indoamericano”, Secretaría de Producción, Turismo y Desarrollo Sustentable, GCBA.
- Documento*: “Jornadas de Diagnóstico Participativo del Parque Indoamericano”, Secretaría de Producción, Turismo y Desarrollo Sustentable, GCBA.
- Documento*: “Jornadas de Diseño Participativo del Parque Indoamericano”, Secretaría de Producción, Turismo y Desarrollo Sustentable, GCBA.
- Ley Nacional de Migraciones 25.871*.
- Ley 470/2000*, 5 de agosto de 2000, “Creación de la Corporación Buenos Aires Sur”.
- Ley 1582*, 2004, GCBA.
- Opinión Consultiva 18/03, Condición jurídica y Derechos de los migrantes indocumentados*, 17 de septiembre de 2003, San José de Costa Rica: Corte Interamericana de Derechos Humanos.
- Resolución 696/05*, Secretaría de Producción, Turismo y Desarrollo Sustentable, GCBA.