



**FLACSO**  
ARGENTINA

**Maestría Políticas Públicas para el Desarrollo  
con Inclusión Social**

**“Política habitacional y desalojos en la Ciudad  
Autónoma de Buenos Aires: la construcción de la agenda”**

**Tesis**

**Tesista: Lic. Sacha Emanuel Pujó**

**Director: Dr. Tomás Alejandro Guevara**

**Buenos Aires, Noviembre de 2017**

## RESUMEN

Esta tesis tiene como objetivo analizar cómo son procesados los conflictos por tomas de tierras por parte de la agenda institucional de gobierno, y qué tipo de respuestas se dieron a partir de las definiciones del problema realizada. Con ese fin, se analizan dos situaciones: las tomas de tierras en el Parque Indoamericano en diciembre de 2010 y en el predio denominado “Papa Francisco” en 2014.

El énfasis está puesto en analizar cómo el gobierno interpretó y tomó posición en esos conflictos, y también cómo los medios concentrados de comunicación intervinieron en la agenda.

Además se presentan indicadores de la situación habitacional en la Ciudad de Buenos Aires, y una caracterización de la gestión de gobierno. Para ello se desarrolla tanto un marco teórico como histórico, que intenta elucidar cómo se vincula esta situación con el funcionamiento del sistema económico capitalista y sus lógicas de producción del espacio.

Entre los principales aportes del presente trabajo se destaca que la política pública y el tipo de intervenciones estatales desplegadas, dependen de cómo se defina la problemática a abordar. Dicha definición no se limita solo a cuestiones técnicas, sino que está atravesada por las disputas que se dan en el espacio público.

## **INDICE**

<b>RESUMEN.....</b>	<b>1</b>
<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>3</b>
<b>1. PLANTEO DEL PROBLEMA.....</b>	<b>5</b>
1.1 HIPOTESIS.....	8
1.2 METODOLOGIA.....	9
<b>2. ESTADO, POLÍTICAS PÚBLICAS Y AGENDA.....</b>	<b>12</b>
2.1 LAS POLÍTICAS HABITACIONES.....	12
2.2 EL ROL DEL ESTADO.....	16
2.3 LA NORMATIVA VERSUS LA REALIDAD.....	18
2.4 EL DERECHO A LA PROPIEDAD Y EL DERECHO A LA VIVIENDA.....	22
2.5 EL CONFLICTO POR EL ESPACIO URBANO.....	25
2.6 AGENDA PÚBLICA Y AGENDA DE GOBIERNO.....	27
2.7 UNA FÁBRICA DE REPRESENTACIONES SOCIALES.....	29
<b>3. EL PROBLEMA HABITACIONAL.....</b>	<b>33</b>
3.1 RÉGIMEN DE ACUMULACIÓN Y RENOVACIÓN URBANA.....	33
3.2 ACCESO A LA VIVIENDA Y HÁBITAT POPULAR.....	38
3.3 ACCIONAR ESTATAL: POLITICAS URBANAS Y DESPLAZAMIENTOS....	42
3.4 ALGUNOS CASOS PARADIGMÁTICOS.....	50
<b>4. UN MODELO DE GESTIÓN Y DE CIUDAD.....</b>	<b>55</b>
4.1 LA CRISIS HABITACIONAL.....	60
4.2 UNA CIUDAD INQUILINIZADA.....	64
4.3 LOS DESALOJOS Y LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE CALLE: EL ACCIONAR DE LA UCEP Y EL BAP.....	66
<b>5. UN CONSENSO PARA EXPULSAR.....</b>	<b>72</b>
5.1 LA OCUPACIÓN Y DESALOJO DEL PARQUE INDOAMERICANO.....	72
5.1.1 LAS CAUSAS DE LA OCUPACIÓN .....	77
5.2 LA OCUPACIÓN Y DESALOJO DEL BARRIO PAPA FRANCISCO.....	83
5.3 LA CONVERGENCIA DISCURSIVA DE LOS MEDIOS Y EL GOBIERNO....	90
5.3.1 LA INMIGRACIÓN DESCONTROLADA.....	90
5.3.2 BANDAS DE NARCOS Y MAFIAS.....	93
5.3.3 INSEGURIDAD.....	97
5.3.4 NEGOCIO DE PUNTEROS POLÍTICOS.....	101
5.3.5 OKUPAS VERSUS VECINOS.....	103
5.4 DEMANDAS HABITACIONALES COMO HECHOS DE INSEGURIDAD.....	109
<b>CONCLUSIÓN.....</b>	<b>114</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>121</b>
<b>AGRADECIMIENTOS.....</b>	<b>128</b>

## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo pretende contribuir en el conocimiento acerca de cómo se construye un problema que toma esta público y pasa a formar parte de la agenda de políticas públicas de un gobierno. En ese marco, se analiza cómo se obtiene legitimidad y consenso para realizar determinadas políticas, que nunca están definidas de antemano, sino que son objeto de disputas y negociaciones por los distintos actores involucrados. Es así que las luchas y resistencias generados en torno a ciertos conflictos intentan, y en algunos casos han logrado, modificar la dirección de las políticas públicas del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA).

En el capítulo 1 se presenta el planteo del problema de investigación, los conceptos centrales que se sostienen en el trabajo y las hipótesis que guían y orientan el desarrollo del estudio. Además se detallan los objetivos y la metodología utilizada.

En el capítulo 2 se despliegan lineamientos conceptuales de las teorías de las políticas públicas en general y de la habitacional en particular. Se desarrollan los distintos momentos por los que atraviesa el ciclo de una política pública, donde se destaca por su carácter fundamental, el primer momento de la definición del problema. En este marco se plantea el rol de los medios concentrados de comunicación y su intervención en la agenda.

En el capítulo 3 se presenta un contexto socio-histórico que comienza con la dictadura militar instaurada en 1976 y describe el proceso de génesis de la crisis habitacional en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires vinculado al patrón de acumulación del capitalismo argentino, con sus variantes de acuerdo a los distintos

momentos históricos. Se trata de un proceso signado por avances y retrocesos en el acceso a la vivienda y la Ciudad vinculados a las cambiantes relaciones de fuerza, a las luchas y a los distintos momentos de mayor o menor apertura democrática e institucional.

En el capítulo 4 se presenta una caracterización de la gestión de los gobiernos 2007-2015. También se desarrolla una descripción analítica de la situación habitacional con indicadores concretos del periodo de estudio en el que fueron realizadas las tomas y desalojos del predio del Parque Indoamericano y el del Papa Francisco en la Villa 20.

En el capítulo 5 se desarrollan las crónicas de las tomas del Parque Indoamericano y del barrio Papa Francisco y cómo se construyeron los acontecimientos desde los medios de comunicación a partir de una muestra de artículos de prensa y coberturas audiovisual. En ese marco se analiza cómo fueron procesadas por la política pública.

Finalmente se presentan un conjunto de reflexiones finales a modo de conclusión donde se exponen los principales hallazgos y aportes de este trabajo. También se presentan una serie de interrogantes e indagaciones para profundizar en futuras líneas de investigación.

## 1. Planteo del problema

*“La creación de nuevas geografías urbanas bajo el capitalismo supone invariablemente desplazamiento y desposesión, como horrorosa imagen especular de la absorción de capital excedente mediante el desarrollo urbano” (Harvey, 2012)*

El estallido de las tomas de tierras en los primeros días de diciembre de 2010 en el Parque Indoamericano en el sur de la Ciudad de Buenos Aires<sup>1</sup> puso de manifiesto una crisis socio habitacional. Mas de 13.000 personas ocupaban el predio cuando el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación realizó el censo. A causa de la violenta represión para desalojarlo llevada a cabo por la policía Metropolitana, la Policía Federal y la Gendarmería, murieron tres personas.

En febrero de 2014 otra toma de tierras en terrenos linderos al Parque Indoamericano en la villa 20 de Lugano, instaló nuevamente un conflicto envergadura en la Capital vinculado a la tierra y la vivienda. Unas 700 familias fueron desalojadas de sus casillas y viviendas precarias luego de seis meses de asentados en el predio.

En este marco, el propósito de este trabajo es investigar cómo se procesó en la agenda institucional o de gobierno la problemática habitacional de la Ciudad de

---

<sup>1</sup>La Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) está situada sobre la orilla occidental del Río de la Plata, en plena llanura pampeana, y limita al sur, oeste y norte con la Provincia de Buenos Aires y al este con el Río de la Plata. Esta ubicación y su rol como ciudad-puerto en el marco de la conformación de Argentina como país agro-exportador y dependiente en el orden global, le dieron una centralidad económica, política y cultural.

La CABA es integrante de un ejido urbano más amplio, como es el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), en el que la Ciudad cumple un rol central. Es así que sus problemáticas y su agenda son comunes en muchos aspectos, en especial los referidos al hábitat y urbanismo. De esta manera las políticas públicas deben en muchos casos tener en cuenta un abordaje coordinado entre las diferentes administraciones para que puedan lograr un efecto deseado. En este trabajo sin embargo focalizamos en la CABA en un periodo concreto de gobierno por una cuestión de análisis. En este sentido, cada provincia y municipio tiene su autonomía administrativa y política con una propia constitución para diseñar e implementar políticas sobre las cuestiones locales.

Buenos Aires a partir del análisis de situaciones conflictivas como los desalojos mencionados, en particular los que pueden ser caracterizados como “desalojos ejemplares” (Carman, Yacobino, 2007).

Este trabajo sostiene que los casos mencionados pueden ser catalogados como “desalojos ejemplares”: el desalojo del Parque Indoamericano en diciembre de 2010 y el del barrio Papa Francisco en agosto de 2014, ambos ocurridos en la comuna 8 (Villa Lugano, Villa Soldati y Villa Riachuelo) al sur de la Ciudad<sup>2</sup>. Este tipo de acción estatal es una medida aleccionadora que se lleva adelante con una violencia explícita para disciplinar e impedir otras ocupaciones, esto es como una advertencia sobre el poder coercitivo estatal hacia el resto de las ocupaciones. De esta manera, son “expulsiones moralizantes”, producto de “una decisión política que no siempre es explicitada” (Carman, Yacobino, 2007: 31).

Asimismo, se observa el tratamiento y la construcción mediática de los acontecimientos como un factor fundamental que interviene en la forma que se procesan los hechos. Sin embargo, no es el objetivo de este trabajo establecer una relación causal entre construcción mediática y políticas de gobierno, sino problematizar e interpretar cómo se refuerzan, apoyan o entran en conflicto las acciones estatales -en este caso los desalojos- y su desenlace político, y la construcción discursiva que realizan los medios sobre los acontecimientos, las causas y el rol de los actores.

Este trabajo analiza justamente cómo se procesa en la agenda gubernamental la cuestión habitacional en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En ese análisis, se observa el tratamiento de los medios concentrados en situaciones

---

<sup>2</sup> La elección de estos casos está determinada en que ambos se desarrollaron en la zona sur de la CABA, el alto impacto mediático que tuvieron y por el tipo de respuesta estatal que implicaron.

conflictivas, teniendo en cuenta que la definición del problema que realizan esos medios influye en la política pública que se aplique.

Cuando hablamos de medios concentrados hacemos referencia a:

“Los megagrupos mediáticos que detentan la propiedad de los medios de producción, la infraestructura tecnológica y las bases logísticas, como parte de un sistema corporativo que rige hábilmente los procesos de producción material e inmaterial, (...) el sistema corporativo ejerce un rol crucial en la circulación de informaciones, interpretaciones y creencias indispensables para la consolidación de consensos sociales, por mas diversificadas que puedan ser las reacciones y las respuestas”

(De Moraes, 2013: 23)

Es así que como señala Aguilar Villanueva, “los problemas son elaboraciones humanas (...), construcciones sociales que plasman ciertas concepciones particulares de la realidad (Aguilar Villanueva, 2007: 31). En efecto, son elaboraciones humanas en las que puede haber concepciones divergentes en función de intereses contrapuestos. Sin embargo, no todos los problemas o situaciones conflictivas que atraen la atención de la sociedad o de una parte de ella llegan a ser objeto de una decisión gubernamental. En este sentido se entiende por agenda gubernamental o institucional al "conjunto de los asuntos explícitamente aceptados para consideración activa por parte de los encargados de tomar decisiones. Por lo tanto, cualquier conjunto de asuntos aceptados por cualquier organismo gubernamental en el nivel local, estatal o nacional constituirá una agenda institucional" (Cobb y Elder, 1986: 115-116; Cobb y Ross, 1976: 126, citado en Aguilar Villanueva, 2007: 32)

En este marco se parte del supuesto de que los medios de comunicación concentrados son un factor de construcción de opinión pública que influye en la agenda gubernamental o institucional: “Si los medios centran la atención en el mismo tema, lo encuadran en forma similar y lo cubren con perseverancia, es posible esperar un impacto sobre la agenda política” (Aruguete, 2015: 112). Esto implica que no solo intervienen sobre los temas de los que se habla en un momento determinado, sino también en el diagnóstico que se hace del fenómeno problemático. Así se pone en cuestión de qué manera y cómo influyen en las acciones que realiza el Estado sobre un problema público.

La razón por la cual se enfoca el análisis en los desalojos es que éstos constituyen una manifestación concreta que sufren quienes ven vulnerado el derecho a la vivienda, junto con otro fenómeno vinculado como es el aumento sostenido de los habitantes en situación de calle en la Ciudad de Buenos Aires (Rosa, 2010). De esta manera se analiza cómo estas situaciones son procesadas en materia de gestión.

## **1.2 Hipótesis**

Este trabajo sostiene tres hipótesis que guían la investigación para intentar dar respuestas no definitivas pero si que den cuenta e iluminen en el camino sobre cómo se construyó y procesó en la agenda los conflictos del Parque Indoamericano y del Papa Francisco en la Villa 20.

1. Existe una política pública excluyente de los sectores más pobres de la Ciudad que deja librado al mercado el acceso a un derecho como es la vivienda digna. Los

desalojos son una significativa expresión de esa política. Esta no está definida ni enunciada explícitamente, sino que el trabajo analítico permite reconstruirla. En este sentido la hipótesis refiere a que estamos en presencia de una política pública implícita.

2. La respuesta gubernamental predominante, entre otras alternativas posibles, a los conflictos desatados a raíz de las tomas de tierras en el Parque Indoamericano y en el Barrio Papa Francisco, se asentó en definir esos hechos como fenómenos delictivos. Esa respuesta se desarrolló en convergencia con los medios de comunicación concentrados que construyeron una representación que resalta el delito de usurpación a la propiedad y los vínculos con los políticos y narcotraficantes, por sobre la afectación al derecho a la vivienda y las luchas colectivas para lograrlo.

3. Los desalojos se producen cuando los patrones de distribución del espacio urbano se alteran. En consecuencia, los desalojos están vinculados a procesos de transformación y reestructuración territorial. El aumento de los desalojos se relaciona así, con una fuerte valorización del suelo urbano y las propiedades inmuebles.

### **1.3 Metodología**

La presente investigación tiene un carácter descriptivo-analítico de acuerdo a la problemática y objetivo planteado. En este marco la propuesta metodológica para abordar el proyecto se basa en una estrategia cualitativa.

Las fuentes de datos en las que se basa el estudio son primarias y secundarias. En cuanto a las fuentes secundarias se incluyen la recopilación de bibliografía existente sobre agenda y políticas públicas en general y habitacionales en particular; el rol del Estado en procesos de urbanización y desalojos, así como

también el análisis de fuentes periodísticas, análisis documental de leyes y decretos gubernamentales, las denuncias e informes de organismos de derechos humanos, organizaciones sociales por la vivienda, e investigaciones de casos especialmente sobre la Ciudad de Buenos Aires.

En cuanto a las fuentes primarias se incluyen como técnica de recolección la realización de entrevistas semi-estructuradas que requirieron de una guía de preguntas que abarcan las dimensiones y objetivos de investigación, a actores involucrados como referentes de los dos casos de desalojos tomados, referentes de organizaciones sociales vinculadas a inquilinos y desalojos, y también individuos con cargos institucionales, referentes académicos y miembros de ONG expertos en la temática. Estas entrevistas permiten obtener la mirada e interpretación de actores clave para analizar los acontecimientos en pos de desarrollar las hipótesis. Si bien, no se pretende indagar sobre las percepciones de los individuos que participaron de las tomas porque el objetivo no es analizar las representaciones de los actores participantes, si se realizaron entrevistas a tres referentes que fueron procesados y perseguidos dado que su perspectiva resulta muy valiosa a los fines de ésta investigación.

El análisis de contenido de medios no pretende ser una muestra representativa de carácter cuantitativo, sino que se busca indagar y describir ciertas maneras de construir representaciones sociales que influyen en la agenda sistémica y gubernamental. En particular se analizaron noticias de los diarios de mayor tirada y ventas de edición impresa: en primer lugar el diario Clarín, y en segundo lugar La Nación. Al mismo tiempo debido a la caída año a año que experimentan la venta de periódicos impresos y su reemplazo por la ediciones digitales online, también se analizaron las coberturas del diario digital Infobae ya que ocupa el tercer lugar de

medios digitales más visitados en español. En ese ranking Clarín también figura en primer lugar, y La Nación aparece entre los cinco más visitados en español y tercero de Argentina<sup>3</sup>.

Se trata de ver cómo ciertos medios concentrados interpretan y construyen un hecho social, en particular los dos casos de ocupación y desalojos analizados aquí, y no tanto cuántas veces repitieron una palabra o conjunto de ellas o cuántas veces repitieron una tema en un diario en comparación con otro, probablemente esto último pueda ser el camino para profundizar esta investigación. De esta manera, es una muestra de carácter intencional en función de los criterios explicitados. La posibilidad de acceder a abundante material audiovisual de las coberturas de los principales noticieros y de prensa escrita a través de internet permiten reconstruir cómo fueron presentados los acontecimientos.

---

<sup>3</sup>Según detalla la consultora Comscore: "En la Argentina, Clarín y La Nación están entre los sitios más leídos y que han trascendido a sus ediciones originales en papel. De los sitios "puros" digitales, el mejor posicionado es Infobae". <http://www.diariosobrediaros.com.ar/dsd/notas/5/4065-clarin-el-diario-digital-en-espanol-mas-leido-en-2016.php#.WQIRMVLSego>

## **2. ESTADO, POLÍTICAS PÚBLICAS Y AGENDA**

### **2.1 Las Políticas habitacionales**

En este marco se problematiza cómo estos casos fueron procesados en la agenda gubernamental en materia de política habitacional, qué impactos tuvieron y cómo se vincula o qué influencias tuvo la construcción mediática de los acontecimientos en las respuestas estatales a estos conflictos. Estas preguntas remiten a algo fundamental del ciclo de una política pública: cómo se define un problema y qué peso específico tienen los distintos actores en la construcción de una intervención estatal.

La definición de una política pública implícita determina que no se trata de una intervención estatal que cuente con todos los elementos que la definen como política pública, ya que ésta involucra un proceso en el que se desarrollan una serie de etapas que contienen distintos elementos. Siguiendo el concepto desarrollado por Torres (2006), las políticas urbanas implícitas son aquellas que no fueron enunciadas explícitamente como políticas urbanas, pero que tuvieron un peso preponderante en el proceso de consolidación de la estructura socioespacial de Buenos Aires<sup>4</sup>. Es decir, no hay una política explícita formulada públicamente como fue por ejemplo el programa de erradicación de villas implementado en la dictadura cívico-militar instaurada en el '76 en el marco del proyecto de Ciudad que se propuso, y que fuera investigado y analizado por Ozslak (1991), pero si existen intervenciones que dan cuenta de un modelo de ciudad que, mediante mecanismos

---

<sup>4</sup> La nacionalización de los ferrocarriles en 1948 que posibilitó fijar tarifas políticas, es decir subsidiadas, es un ejemplo paradigmático de política urbana implícita que tuvo como efecto favorecer la suburbanización "económica" de los sectores populares.

fragmentados y dispersos, en consonancia con un discurso mediático, actúan para expulsar de la Ciudad a los sectores pobres.

Dicha conceptualización es compatible con una definición clásica de política pública que la concibe como el “un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad” (Ozslak, O’Donnell, 1976). Desde este punto de vista, las omisiones del Estado, o el dejar hacer al mercado, en la cuestión habitacional tiene consecuencias directas y concretas.

La política pública desde un plano teórico, atraviesa un ciclo compuesto por las siguientes etapas:

1. Identificación y definición del problema: se define cuál es el problema, quién o qué es el responsable y cuáles las causas. Esta etapa tiene un carácter fundamental y por eso es conflictiva, ya que la definición de un problema depende de las visiones de los actores inmersos, y de la definición que se determine, se desarrollan los pasos para llegar a la solución.
2. Se formulan distintas alternativas de solución y se establecen los objetivos a alcanzar y los posibles caminos para llegar mediante la comparación de los impactos y los costos y beneficios de cada alternativa.
3. Se adopta una alternativa entre las distintas posibles para intervenir en un problema público.
4. Se implementa la alternativa seleccionada que implica la concreción del plan a través de los aparatos burocráticos estatales.
5. Finalmente se lleva adelante la evaluación y el monitoreo de los resultados obtenidos que permiten modificar y/o corregir la política (Tamayo Sáez, 1997).

Este ciclo, sin embargo, es una construcción teórica que en la práctica puede sufrir reformulaciones en el diseño. Es así que durante todo el proceso que incluye la puesta en marcha de una política pública se producen interacciones y redefiniciones motivadas por intereses contrapuestos que caracterizan una arena política con actores que tienen diferente capacidad de influencia. Los actores vinculados, personas físicas y jurídicas, difieren muchas veces en sus intereses, sus recursos, apoyos y capacidades que determinan el carácter negociado de la política pública.

La política de vivienda es definida como el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas habitacionales de los ciudadanos, entendiendo por problemas habitacionales en sentido amplio, no solo los relacionados con el interior de la vivienda sino también el exterior y sus servicios de infraestructura y acceso (Almansi, 2005).

Desde el punto de vista estrictamente teórico, los desalojos no pueden ser caracterizados como política habitacional ya que no existe una política definida con los elementos mencionados y objetivos explícitos. Sin embargo, siguiendo a Torres (2006) se pueden entender desde la óptica de la política pública implícita, en tanto si bien no fueron enunciados explícitamente, existen intervenciones y omisiones estatales que podrían favorecer el desarrollo de desalojos<sup>5</sup>. En efecto, expresan una forma de intervención oficial sobre la problemática<sup>6</sup>.

Sin embargo, una política de desalojos también puede ser implementada directamente con programas de expulsión de la población. Cuando hay resistencia

---

<sup>5</sup>Torres (2006) menciona como ejemplos históricos los subsidios al transporte público, las tasas de interés o la permisividad de las reglamentaciones de usos del suelo, que si bien no son políticas habitacionales estrictamente, tienen un efecto en la conformación de la estructura urbana, en la desigualdad socioespacial y el acceso a la vivienda

<sup>6</sup>En esta línea en los estudios de caso realizados por María Florencia Rodríguez y Marianne von Lücken en el Asentamiento Costanera Sur Rodrigo Bueno (CABA) y Villa la Maternidad (Ciudad de Córdoba) se define a los procesos de desalojos como política de Estado (2011).

el Estado pasa a actuar con lógicas de presión e intimidación similares a las utilizadas por la última dictadura militar con la erradicación de villas (Rodríguez, Von Lücken, 2011). Sin embargo, los desalojos de villas y asentamientos tienen otra lógica a los desalojos que se desarrollan en propiedades privadas y públicas de la ciudad formal. Las especificidades de cada uno están dadas por la legitimidad que tiene en cada caso, ya que hay villas y asentamientos que han logrado legitimarse e incluso ser urbanizados y regularizados.

En este trabajo, siguiendo a Guevara (2012) se entiende que la orientación de las políticas públicas está determinada por:

"el resultado de la interacción y la correlación de fuerzas en un momento dado entre los diferentes sectores y grupos sociales, que disputan dicha orientación como una forma de mejorar sus condiciones de vida y participar en la definición de cómo se distribuye la riqueza generada en una sociedad" (p.129-130).

En función de esta concepción, se puede comprender a las políticas habitacionales efectivamente implementadas a partir del establecimiento de una agenda con problemas, diagnósticos y soluciones que determinan la acción estatal, de acuerdo a la siempre cambiante relación de fuerza entre los distintos actores que pugnan por establecer una visión particular y situada de la realidad.

Desde esta perspectiva, entonces, las distintas orientaciones en materia de política habitacional son el resultado de la correlación de fuerzas entre diferentes clases y grupos sociales. Esto supone que puede haber contradicciones al interior del Estado y en consecuencia en la orientación de las políticas públicas.

## 2.2 El rol del Estado

El rol del Estado en la gestión urbana es fundamental para la planificación territorial y para lograr el acceso al hábitat y espacio urbano de manera equitativa. Sin embargo, sus acciones u omisiones también pueden generar desigualdad espacial en las metrópolis contemporáneas. Se puede mencionar como ejemplos de lo primero, los procesos de urbanización y la integración de los barrios informales y precarios. Las políticas de construcción masiva de vivienda social y los créditos hipotecarios también son políticas públicas que pueden dar accesibilidad a vivienda y suelo urbano para sectores de menores recursos. De lo contrario, sin ese tipo de intervenciones, el mercado determina quién está en condiciones de acceder a la vivienda a través del mecanismo de la oferta y la demanda. En efecto, a los que trabajan en la informalidad y los desocupados les resulta casi imposible comprar una vivienda o acceder a un crédito no subsidiado.

El Estado también cumple un rol fundamental para desarrollar los procesos de gentrificación y/o difusión urbana<sup>7</sup> a través de políticas públicas que crean las condiciones iniciales, o para contrarrestar y combatir estos procesos. Sin entrar en el debate teórico alrededor de los términos, la gentrificación alude al desplazamiento de un sector social por otro, originalmente en áreas centrales degradadas de las ciudades, y a un cambio estético y en los estilos de vida. Este proceso contiene un componente de clase ya que los sectores trabajadores y vulnerables son reemplazados por sectores de mayor nivel económico y estatus social (Guevara, 2012; Herzer, 2008). La intervención estatal en este proceso se expresa en la inversión en infraestructura, en la asociación con el capital privado, para hacer

---

<sup>7</sup> Si bien son conceptos desarrollados en otras geografías, y no son fácilmente exportables a otras latitudes sin antes hacer adaptaciones y críticas, estos conceptos sirven como herramienta heurística para referirse a fenómenos desarrollados aquí.

rentables ciertas operaciones. En ese sentido, Wacquant (2008) señala que el Estado pasa de ocupar un rol de proveedor de bienes y servicios para la población de bajos ingresos, al rol de proveedor de servicios para negocios y amenidades para sectores medios y altos urbanos. En otras ocasiones se limita simplemente a una política de “laissez faire”, sin intervenir mayormente en la dinámica.

La difusión urbana como fenómeno vinculado a la expansión física acelerada de las ciudades y también de ciertas pautas socioculturales, sería casi como la otra cara de una misma moneda, asociado a cambios globales en el sistema económico con el advenimiento de un modelo de producción posfordista que se caracteriza por la relocalización del aparato productivo (Guevara, 2012). El Estado puede generar las condiciones a través de la regulación urbana, así como también a través de la extensión de la red vial, condición sine qua non de la difusión, la formulación de políticas habitacionales y su localización territorial, y a través de una mayor asociación con el sector privado en los desarrollos residenciales. Pero, también a través de la promoción de la demanda efectiva, por ejemplo a través de mecanismos de financiación, o de promoción, a través de la desgravación impositiva (Guevara, 2012).

Estos fenómenos son fundamentales para entender los mecanismos de desplazamiento poblacional y el rol del Estado para fomentarlos o contrarrestarlos. Herzer (2008) plantea que el desplazamiento de la población puede darse de manera directa o indirecta, siendo el desalojo la expresión de la primera cuando la gente es forzada de manera violenta a dejar sus viviendas. El desplazamiento indirecto tiene razones de índole socioeconómica porque aumentan los alquileres o los impuestos inmobiliarios cuando aumenta el valor de la propiedad.

Es indudable que los desplazamientos de población en la CABA se dan de ambas maneras, siendo los casos de desplazamiento directo donde el rol del Estado se ve explícitamente a través del poder judicial, las fuerzas represivas y la comunicación y accionar del poder ejecutivo. En el marco de este trabajo se busca indagar cómo se vincula el discurso generado por los medios de comunicación con el discurso gubernamental, y cómo se construyen dichos elementos en tanto se trata de discursos de similares características, de actores que son fundamentales en la construcción de la agenda habitacional y las políticas públicas que efectivamente se ponga en práctica.

El Estado puede intervenir en contextos conflictivos a favor de los sectores más desprotegidos, o puede ahondar a través del accionar represivo las lógicas del mercado que profundizan la exclusión de los individuos que están por fuera de lo formal. De eso se trata la problematización de la agenda habitacional, es decir, cuáles de las distintas posibles intervenciones priman sobre las mismas problemáticas.

### **2.3 La normativa versus la realidad**

El derecho a la vivienda está consagrado en la normativa nacional y en la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires. En nuestro país, el derecho a la vivienda está reconocido en el Art. 14 bis de la Constitución Nacional y su contenido complementado por lo dispuesto en los Tratados Internacionales de Derechos Humanos, que gozan de jerarquía constitucional conforme lo establecido por el art. 75° inciso 22 de la Constitución Nacional. Con respecto a la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, en el artículo 31° del capítulo quinto sobre hábitat se

establece el derecho a la vivienda digna y a un hábitat adecuado; con la obligación de: a) resolver progresivamente el déficit habitacional, de infraestructura y servicios, dando prioridad a las personas de los sectores de pobreza crítica y con necesidades espaciales de escasos recursos; b) auspiciar la incorporación de los inmuebles ociosos, promover los planes autogestionados, la integración urbanística y social de los pobladores marginados, las recuperación de las viviendas precarias y la regularización dominial y catastral, con criterios de radicación definitiva; y c) regular los establecimientos que brindan alojamiento temporáneo, cuidando excluir los que encubran locaciones.

La vivienda adecuada fue reconocida como parte del derecho a un nivel de vida adecuado en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 y en el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966. Otros tratados internacionales de derechos humanos han reconocido o mencionado desde entonces el derecho a una vivienda adecuada o algunos de sus elementos, como la protección del hogar y la privacidad. Según el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>8</sup>, en la Observación general N° 4 (1991): El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto) abarca "mas que cuatro paredes y un techo": debe contener ciertos servicios e infraestructura indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición. Las personas deben tener acceso a: energía, agua potable, instalaciones sanitarias, eliminación de desechos, drenaje y servicios de emergencia<sup>9</sup>. Además contiene libertades y

---

<sup>8</sup>El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR, por sus siglas en inglés) se estableció en virtud de la resolución 1985/17, de 28 de mayo de 1985, del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) para desempeñar las funciones de supervisión del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC) asignadas a este Consejo en la parte IV del PIDESC. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales es el órgano de expertos independientes que supervisa la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) por sus Estados Parte.

<sup>9</sup>Diversos autores definen a la vivienda como un conjunto de servicios habitacionales (Yujnovsky, 1984). Estos incluyen la satisfacción de diversas necesidades y dependen de la accesibilidad relativa

derechos, como la seguridad de la tenencia contra desalojos forzosos y la elección de dónde y cómo vivir<sup>10</sup>.

En contraste con esos principios normativos, en un informe presentado en 2011, la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada de la ONU<sup>11</sup> advirtió que el país presenta una “importante crisis habitacional”, relacionado con el crecimiento económico que ha conocido Argentina en los últimos años y sus efectos directos sobre el aumento de los precios de la tierra, suelo urbano, inmuebles y alquileres en proporción significativamente superior a los aumentos de ingresos de la mayoría de la población, y a la ausencia de crédito y opciones de vivienda incluso para las clases medias<sup>12</sup>.

En la Observación General N° 7 (1997), se define como desalojos forzosos a:

"el hecho de hacer salir a personas, familias y/o comunidades de los hogares y/o las tierras que ocupan, en forma permanente o provisional, sin ofrecerles medios apropiados de protección legal o de otra índole ni permitirles su acceso a ellos. Sin embargo, la prohibición de los desalojos forzosos no se aplica a los desalojos forzosos efectuados legalmente y de

---

a los empleos, a los servicios comerciales, de salud, de educación, transporte, es decir a lo que se denomina infraestructura urbana. Los servicios habitacionales deben dar satisfacción a necesidades humanas primordiales: albergue, refugio, protección ambiental, espacio, vida de relación, seguridad, privacidad, identidad, accesibilidad física, entre otras. Estas necesidades varían con cada sociedad y grupo social y se definen en el devenir histórico (Yujnovsky, 1984).

<sup>10</sup>Por ejemplo existen casos en que el Estado ofrece a los habitantes un subsidio habitacional para abandonar los lugares donde habitan o una reubicación en otros espacios, generalmente alejados de los centros de la ciudad donde se obtiene acceso a empleo y servicios. En estas opciones el Estado actúa unilateralmente ya que no toma en cuenta las decisiones y necesidades de la población para diseñar e implementar una solución.

<sup>11</sup>El derecho a una vivienda adecuada ha recibido una creciente atención internacional, en particular de los órganos establecidos en virtud de tratados internacionales de derechos humanos, de los acuerdos regionales de derechos humanos y del Consejo de Derechos Humanos, que creó el mandato de un “Relator Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado” en el año 2000.

<sup>12</sup>Naciones Unidas: “Informe preliminar” Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, y sobre el derecho a la no discriminación en este contexto Visita Oficial a la Republica Argentina, 13-21 de Abril del 2011. Disponible en <http://habitarargentina.blogspot.com.ar>

acuerdo con las disposiciones de los Pactos Internacionales de Derechos Humanos”.

Los desalojos forzosos<sup>13</sup> con frecuencia están vinculados a la falta de una tenencia jurídicamente segura, que constituye un elemento esencial del derecho a una vivienda adecuada, lo que implica que una dimensión fundamental del derecho a la vivienda adecuada es la seguridad de la tenencia. Cualquier iniciativa relacionada con la vivienda, ya sea en el contexto de la renovación urbana, la gestión de la tierra u otros proyectos de desarrollo, o para hacer frente a las necesidades de reconstrucción después de conflictos o desastres, inevitablemente tendrá repercusiones en ese sentido. La falta de seguridad de la tenencia – en el derecho y en la práctica – hace muy difícil la protección contra el desalojo forzoso, dejando a los más vulnerables, tales como los habitantes de los asentamientos informales, en riesgo de padecer una serie de violaciones en materia de derechos humanos. En este sentido, siguiendo con la Observación General N° 7 (1997), se establece que los casos de desalojos forzosos son *prima facie* incompatibles con los requisitos del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y sólo pueden justificarse en las circunstancias más excepcionales y de conformidad con los principios pertinentes del derecho internacional.

Tienen particular importancia los Principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento que indican las obligaciones de los Estados de brindar protección contra los desalojos forzosos, así como determinadas obligaciones que

---

<sup>13</sup>El empleo de la expresión "desalojos forzosos" es en cierto modo problemático. Esta expresión pretende transmitir el sentido de arbitrariedad e ilegalidad. Sin embargo, para muchos observadores la referencia a los "desalojos forzosos" es una tautología, en tanto que otros critican la expresión "desalojos ilegales" por cuanto que supone que la legislación pertinente brinda una protección adecuada y se ajusta al Pacto, cosa que no siempre es así en absoluto. Asimismo, se ha señalado que el término "desalojos injustos" es aún más subjetivo dado que no se refiere a ningún marco jurídico. La comunidad internacional, especialmente en el contexto de la Comisión de Derechos Humanos, ha optado por la expresión "desalojos forzosos" sobre todo teniendo en cuenta que todas las alternativas propuestas adolecían también de muchos de esos defectos.

les incumben antes y después de dichos desalojos y durante su realización. En fin, los Estados deberían explorar plenamente todas las posibles alternativas a los desalojos y evitar violaciones a los derechos humanos.

Si el desalojo puede estar justificado debido por ejemplo a que el locatario persistentemente no cumple con el pago del alquiler o daña el inmueble sin causa razonable, el Estado debe asegurar que se lo efectúe de manera lícita, razonable y proporcionada, y de conformidad con el derecho internacional. Las personas desalojadas deben tener acceso a reparaciones y recursos jurídicos efectivos, incluida una indemnización adecuada por el patrimonio real o personal afectado por el desalojo. Los desalojos no deben tener como resultado dejar sin hogar a las personas o exponerlas a otras violaciones de los derechos humanos.

## **2.4 El derecho a la propiedad y el derecho a la vivienda**

Como se mencionó previamente, en la Constitución Nacional y de la Ciudad de Buenos Aires se reconoce el derecho a la vivienda. Sin embargo, cuando se generan conflictos sociales por el acceso a la vivienda que son judicializados, este derecho parece entrar en contradicción con el derecho a la propiedad. Así, una dimensión de análisis que está presente en los procesos de desalojos es la contradicción entre una noción de un derecho fundado en una concepción liberal que prioriza los derechos civiles, entre ellos el de propiedad, por sobre otro tipo de derechos sociales como el acceso a una vivienda digna. Es una cuestión a indagar la manera en que se procesa esta contradicción. Los actores más débiles, como los inquilinos u ocupantes, son muchas veces víctimas de los desalojos, lo que manifiesta una modalidad de resolución de la contradicción de derechos. Como

señala Harvey (2012), “vivimos en un mundo en el que los derechos a la propiedad privada y la tasa de ganancia prevalecen sobre todos los demás derechos” (p. 19).

En general, las constituciones de la segunda mitad de siglo XIX consolidaron textos constitucionales liberales tendientes a proteger la propiedad privada individual y la concentración de la tierra en las clases altas (Tedeschi, 2010). Es así, por ejemplo, en las situaciones de conflictos generadas por usurpaciones, desalojos y distintas manifestaciones de las luchas por el acceso a la vivienda en las que la justicia hace prevalecer la defensa absoluta de la propiedad (aun cuando el propietario la haya abandonado), por sobre el derecho de las personas a un hábitat.

No es el objetivo de este trabajo analizar cómo actúa la justicia en conflictos por el acceso a la vivienda, pero al problematizar la cobertura mediática y la agenda habitacional, se observa que el accionar de la justicia en muchos casos coincide con el discurso mediático que criminaliza las luchas por la vivienda y legitima las políticas expulsivas del poder ejecutivo. Sin embargo en muchas ocasiones la justicia dicta sentencias favorables al acceso al hábitat de las familias litigantes que no son cumplidas por el poder ejecutivo<sup>14</sup>.

Según Tedeschi (2010) en Argentina las leyes y códigos tienen una fuerte inclinación por la protección de derecho de propiedad individual, se ocupan de delitos como la “usurpación” y detallan cuidadosamente una serie de acciones reales y posesorias para proteger este derecho. Lo curioso es que este desarrollo de acciones para proteger a los propietarios o a los poseedores originarios, no es acompañado con “el mismo rigor para defender la posesión de los ocupantes de

---

<sup>14</sup>En el caso del edificio de Gascón 123 en CABA, su abogado Andrés Bernal reflexiona “el caso de Gascón está con sentencia favorable en todas las instancias, incluido el tribunal supremo que ratificó la medida cautelar, con el amparo que lo ordena construir vivienda social en un edificio que viven 75 familias y el Gobierno de la Ciudad que no hace nada. Eso cómo incide en la organización, han pasado ocho años, y eso es completamente efectivo para el macrismo: desgaste, pelea, disociación... van logrando lo que el camión hidrante les hubiera permitido: que la gente se canse, se vaya se repliegue...”. Entrevista realizada en 2016 por Sacha Pujó.

predios que estaban abandonados o que no cumplían una función social como ser lugar de habitación o productivo” (Tedeschi 2010: 22).

Cabe preguntarse por ejemplo en el caso de lotes abandonados qué sentido tiene la propiedad sin propietario, ya que el derecho de propiedad debe entenderse como un complejo de derechos y obligaciones, no simplemente los derechos que alguien detenta sobre una cosa (Guevara, T., Nussbaum, M., Oglietti, G. y Paolinelli, J., 2017). Es así que en situaciones de predios o edificios abandonados se generan contextos proclives a estafas o irregularidades en las que los sectores mas carenciados extremados por la necesidad de un techo son la mayoría de las veces los perjudicados. Entonces aquí es dónde se plantea cuál debe ser el rol del Estado y qué tipo de interpretación legal predomina sobre la propiedad.

Muchos de estos conflictos se presentan en el poder judicial como un simple conflicto individual entre un propietario inscripto en el registro de propiedad y un ocupante que no posee título jurídico que le garantice la seguridad de la tenencia. Sin embargo, estas situaciones, tratadas como relaciones entre particulares por la ley civil ocultan un conflicto colectivo entre un propietario inscripto que no cumplió con sus deberes de propietario porque abandonó su tierra o simplemente nunca le dio una función, y un grupo que ocupó y mejoró el lugar para vivir (Tedeschi, 2010).

Hay que tener en cuenta que sobre tierras o predios abandonados se asientan la mayoría de las ocupaciones irregulares y se originan los conflictos. En la mayoría de estos casos las resoluciones del Estado parecen estar determinadas por el poder económico de los grupos involucrados, tal es así cuando se otorga permisividad a grupos económicos para realizar negocios inmobiliarios sobre predios abandonados o con irregularidad en la propiedad, y por el contrario el desalojo como resolución para la población vulnerable.

## 2.5 El conflicto por el espacio urbano

El derecho al espacio urbano debe entenderse como un derecho al goce de las oportunidades sociales y económicas asociadas a la localización de la vivienda o actividad. Al mismo tiempo, siguiendo a Harvey (2012), ese derecho es también un derecho a cambiar y reinventar la ciudad de acuerdo con nuestros deseos. Es un derecho más colectivo que individual porque el tipo de ciudad que queremos está asociado a determinadas relaciones sociales y estilos de vida. En este sentido, el conflicto se expresa cuando hay disputa por el uso o los usos del espacio urbano.

El lugar dónde habitar y cómo habitar no es ajeno al conflicto social y territorial. Es un derecho producto de la conquista de la lucha social: "el producto de luchas históricas, de conquistas logradas por hombres y mujeres que, en contextos históricos específicos, se han preocupado y ocupado por lograr que las instituciones reconozcan y especifiquen los atributos humanos que deben ser garantizados" (Jelin, 2011: 20). La condición de ciudadanía adquiere así en este contexto su carácter histórico, como un "proceso instituido", dado que los derechos son conquistas obtenidas a través de una lucha que debe renovarse permanentemente (Wacquant, 2013).

Desde esta perspectiva, las tomas de tierras urbanas en general pueden encuadrarse como luchas colectivas por alcanzar el derecho a la vivienda. Son también acciones disruptivas del ordenamiento territorial de las ciudades capitalistas, porque cuestionan la distribución y la organización del espacio urbano. Ejercen así una presión social que cuestiona la injusticia territorial de dicho ordenamiento. (Giaretto, 2011)

El espacio urbano es una construcción social, planteaba Lefebvre (1978), y ese sentido, las ciudades son productos resultantes de procesos que implican la toma de decisiones y no decisiones –acciones por omisión– de diversos actores sociales que, en su interacción, definen un patrón de ocupación y asignación del espacio (Ozslak, 1991). Uno de los actores fundamentales que interviene en este proceso es el sector inmobiliario privado, es decir, los propietarios del suelo, y los promotores o desarrolladores inmobiliarios que ofician de intermediarios ofreciendo suelo y edificación. Estos actores intervienen en la valorización inmobiliaria que se genera fundamentalmente por la escasez de lotes y la renta potencial esperada, determinando un tipo de estructura urbana (Baer, 2006).

Con el desarrollo del neoliberalismo desde la década del setenta y la instauración del patrón de acumulación financiero en el marco del desguace de las capacidades reguladoras del Estado, el capital privado inmobiliario ha adquirido mayor poder en su capacidad de modelar el espacio urbano. Como menciona De Mattos (2016) en este contexto de financierización de la economía, "el sector inmobiliario y la industria de la construcción adquirieron una magnitud mucho mayor que en el pasado, haciendo que sus inversiones y negocios tuviesen una influencia cada día mayor en la mercantilización de la respectiva metamorfosis urbana" (p.39)

La estructura de ocupación del espacio tiende así a reproducir y yuxtaponerse a la estructura social. En efecto, los sectores sociales de mayores ingresos y riqueza ocupan, en la distribución espacial, las zonas más privilegiadas en términos de localización y acceso a servicios, en tanto que las clases populares se concentran en las zonas urbanizadas más marginales. De todas maneras, como

afirman Kessler y Di Virgilio (2008) existe una nueva pobreza<sup>15</sup> que escapa a la lógica que por décadas fue el rasgo característico de la pobreza urbana en Argentina establecida como villa = pobreza. La nueva pobreza rompe con esta lógica característica de la pobreza estructural, puesto que ahora la posición social no se traduce necesariamente en formas estandarizadas de ocupación del territorio ni en condiciones uniformes de acceso al hábitat y a los servicios urbanos.

Ese patrón de distribución socio espacial es el resultado de una lucha permanente por el derecho al espacio urbano (Ozslak, 1991). En consecuencia, podemos afirmar que las políticas habitacionales que promueve el Estado están determinadas y a la vez influyen, en gran medida, en esa lucha por la distribución del espacio urbano. Desde esta perspectiva teórica, se puede plantear entonces que los desalojos funcionan como parte de las intervenciones estatales facilitadoras de los procesos de reconversión de la estructura urbana.

## **2.7 Agenda pública y agenda de gobierno.**

En la formación de la agenda emergen las relaciones conflictivas entre la sociedad y el Estado, que toman la forma de problemas y soluciones, en donde el Estado aparece como el encargado de resolver los problemas que preocupan a la sociedad. Sin embargo, no todos los problemas, necesidades, cuestiones y conflictos que padece una sociedad son objeto de políticas públicas (Aguilar Villanueva, 2007). La construcción de la agenda es en pocas palabras, la discusión acerca de qué es objeto y qué no de una acción gubernamental.

---

<sup>15</sup>La noción de nueva pobreza surge a partir de la década del 80 y apunta sobre todo a la emergencia de grupos de población afectados por una fuerte movilidad descendente y formas de pobreza diferentes a las conocidas en cada contexto. En este sentido, el empobrecimiento sin pérdida de posición laboral constituye una experiencia particular, distinta del desempleo o la pobreza estructural. (Kessler, Di Virgilio, 2008).

En la teoría de las políticas públicas se distingue por un lado la agenda de la sociedad, denominada como agenda sistémica o pública, compuesta por todas las cuestiones que los ciudadanos o una mayoría de ellos perciben como merecedoras de la atención pública, del accionar gubernamental; y la agenda institucional o gubernamental, compuesta por los problemas que los decisores públicos consideran prioritarios en un momento determinado (Aguilar Villanueva 2007, Tamayo Sáez, 1997). Estas agendas no siempre coinciden y se diferencian en que:

"la agenda sistémica tenderá a integrarse con cuestiones abstractas, generales, globales, que grandes números de población comparten precisamente por su formación genérica como por ejemplo la contaminación, la pobreza extrema o la seguridad nacional. En cambio, la agenda institucional tiende a ser mas específica, concreta y acotada, indicando y definiendo problemas precisos como por ejemplo el sida, el analfabetismo o el narcotráfico" (Aguilar Villanueva, 2007: 33).

El problema es cómo estas agendas interaccionan y cómo determinados asuntos pasan a obtener visibilidad para alcanzar la calidad de "problema público". Algunos problemas de la agenda sistémica tienen más posibilidades de acceso a la agenda institucional. En este sentido, existen sesgos negativos en la accesibilidad a la agenda institucional, es decir factores que operan en la realidad como barreras para que ciertos colectivos sociales puedan imponer sus prioridades. Los de mayor importancia son: el poder y la capacidad de presión de los grupos de interés; los sesgos culturales de cada administración; el peso de la tradición; y las actitudes y valores de los decisores públicos.

Según Tamayo Sáez (1997) existen contrasergos que mitigan la influencia de los anteriores, entre los que menciona a los medios de comunicación de masas. Esta idea es por lo menos polémica en la coyuntura histórica de la Argentina con el debate y la sanción en 2009 de la Ley de servicios de comunicación audiovisual, en donde se puso en cuestión el rol que ocupan los medios concentrados en la formación de la agenda gubernamental. En un contexto de concentración del mercado audiovisual resulta muy dificultoso que los medios expresen la pluralidad de discursos de los distintos actores. Esta realidad cuestiona el rol democratizador, o en términos de Tamayo Sáez de contrasergo, que se le asigna a los medios en la construcción de la agenda gubernamental.

Desde la concepción teórica de este trabajo, el Estado es el actor central en el proceso de conformación e implementación de una política pública, pero los medios de comunicación concentrados son un actor muy influyente con su toma de posición sobre la realidad que puede influir en el rumbo elegido por el accionar estatal. En este trabajo justamente se problematiza el rol como factor interviniente de algunos medios concentrados.

## **2.8 Una fábrica de representaciones sociales**

*“La televisión, que pretenden ser un instrumento que refleja la realidad, acaba convirtiéndose en un instrumento que crea una realidad”.*

*Pierre Bourdieu, Sobre la Televisión, (2001)*

En este trabajo se parte de la idea de que los medios de comunicación tienen un lugar central en la conformación de las representaciones sociales, y constituyen

una de las instituciones de socialización más importantes junto a la familia y las instituciones educativas. En *La visión mediática*, Champagne (2013) sostiene que los medios producen efectos de realidad ya que los malestares sociales solo tienen existencia cuando los medios hablan de ellos. Es decir, estos son malestares para periodistas en tanto existe una fabricación del acontecimiento con sustanciales definiciones que responde a los intereses del negocio periodístico. No implica ello decir, siguiendo al autor, que los periodistas inventen los problemas ni que no contribuyan a darles visibilidad, sin embargo están lejos de limitarse solo a dar un registro de la realidad.

Las representaciones sociales que construyen contienen valoraciones y prejuicios sobre los grupos que reproducen y profundizan un sentido común vigente. En efecto por más alejada que este de la realidad una representación, ésta va a perdurar porque no hace más que reforzar las interpretaciones espontáneas y movilizar los prejuicios y con ello tiende a redoblarlos (Champagne, 2013). En ese sentido la televisión es el medio que mayor impacto tiene por la dramatización que implica la “puesta en imágenes” y la movilización de emociones que genera. Hay que tener en cuenta además que se tiende a poner el acento en la comunicación de lo extraordinario como son los hechos de violencia.

En esa realidad que construyen, cuando están implicadas las poblaciones más desfavorecidas, son los que están más indefensos, en tanto "los dominados son los menos aptos para controlar la representación de sí mismos (...), se habla de ellos más de lo que ellos mismos hablan, y cuando se dirigen a los dominantes, tienden a emplear un discurso prestado, el que éstos emiten a su respecto." (Champagne, 2013: 55). De esta manera se genera un efecto de orden simbólico al estigmatizar a esa población y se crea un círculo vicioso donde los que se sienten

excluidos tienden adoptar por esa razón comportamientos que los excluyen aún más, lo que confirma los estereotipos transmitidos por los medios. En ese sentido, los medios concentrados actúan como formadores de opinión y son un actor central, como ya se mencionó anteriormente, en la construcción de agenda.

En el marco de la realización de un análisis de contenido de los medios, se toma como referencia teórica metodológica los conceptos de modelo interpretativo de la realidad social y convergencia discursiva, ambos desarrollados por Irene Vasilachis de Gialdino (2007). El modelo interpretativo de la realidad social hace referencia a los "recursos lingüísticos y variadas estrategias argumentativas empleados por los hablantes para representar dicha realidad, a sus actores, a sus relaciones, a sus procesos" (Vasilachis, 2007: 153). Siguiendo a la autora, estos modelos hacen referencia a las representaciones de la sociedad, de sus relaciones, sus jerarquías, sus identidades y la mayor o menor posibilidad de los individuos de desarrollarse autónomamente, en general refieren entonces al tipo de sociedad al que se aspira.

La convergencia discursiva alude a aquellos textos que construyen objetos, que proponen modelos de interpretación y de legitimación que poseen características similares, que pertenecen a la misma formación discursiva y que fueron producidos en el mismo período de tiempo. De esta manera, a través de este concepto, y teniendo en cuenta una de las hipótesis de trabajo, se puede analizar cómo los medios reproducen un discurso similar al gubernamental que refuerza un modelo interpretativo de la realidad y construye imaginarios sociales.

El texto aquí es analizado como una unidad semántica, como una unidad de significado más que de forma. En este marco se denominan "*redes semánticas* al conjunto de términos, de palabras, de vocablos, de ítems lexicales que se reiteran

en un texto y que refieren a actores, relaciones, contextos, procesos, fenómenos, estados, objetos” (Vasilachis, 2007: 156). Dentro de estas redes, las palabras que se reiteran constituyen el nudo de esa red que van a orientar el sentido de la interpretación.

### **3. EL PROBLEMA HABITACIONAL**

#### **3.1 Régimen de acumulación y renovación urbana**

El análisis de los procesos de estructuración territorial de las ciudades no puede ignorar las tendencias generales de la economía a nivel mundial. Es así que las transformaciones en el régimen de acumulación influyen en las formas de producción de la ciudad, en la orientación de las políticas públicas en materia de regulación de suelo urbano y vivienda, y en las relaciones de fuerza entre las clases sociales en lucha por el espacio urbano.

En un nivel de análisis sistémico, Harvey (2004) señala que la tendencia del capitalismo a la crisis de sobreacumulación es resuelta mediante ajustes espacio-temporales, esto es, por un lado la expansión geográfica, apertura de nuevos mercados en otros lugares y la reorganización espacial; y por otro lado, un aspecto temporal vinculado a las inversiones a largo plazo en infraestructura, transporte y comunicaciones cuyo valor tarda muchos años en realizarse a través de la actividad productiva a la que contribuyen. En efecto, el excedente que se genera continuamente encuentra en la urbanización un modo de absorberlo mediante inversiones en infraestructura financiadas con deuda y distintos tipos de instrumentos e innovaciones financieras para canalizarlo.

Siguiendo a Harvey (2012) estos procesos de transformación y reestructuración urbana que sobrevienen con la crisis son definidos como destrucción creativa dado que son resueltos con consecuencias negativas en términos sociales y ambientales, y con un claro componente de clase en donde la violencia está presente. El autor plantea que:

“la urbanización, ha desempeñado un papel crucial en la absorción de excedentes de capital, y lo ha hecho a una escala geográfica cada vez mayor, pero a costa de impetuosos procesos de destrucción creativa que implican la desposesión de las masas urbanas de cualquier derecho a la ciudad”.

(Harvey, 2012:45).

Harvey realiza un análisis crítico del concepto de acumulación originaria de capital, y lo sustituye por el concepto de acumulación por desposesión, dado que entiende que este proceso forma parte de la lógica actual del capital en su expansión geográfica. Forman parte de ese tipo de acumulación fenómenos como la mercantilización, la apropiación imperialista de recursos naturales, el fraude y la usura del sistema financiero internacional, la privatización de bienes públicos y la expulsión forzosa de poblaciones, facilitados por el rol del Estado en su carácter de detentador del monopolio de la violencia legítimo.

En este contexto de mundialización de las relaciones capitalistas, el proceso de urbanización adquiere escala planetaria, con lo que dispone a competir a los Estados locales municipales con exenciones para absorber el excedente. Según Harvey (2012), tras varias décadas de capitalismo neoliberal, se ha intensificado el control privado del excedente con consecuencias negativas para los más pobres. El proceso de urbanización y las formas espaciales expresan y determinan distintos modos de vida en donde el carácter de clase de ese proceso queda impreso en el desplazamiento y desposesión de un sector de la población y en las ciudades fortificadas todo lo cual profundiza la fragmentación social.

En Argentina este proceso se intensifica a partir de la instauración en 1976 de un régimen de acumulación de capital basado en la valorización financiera. Basualdo

(2010) sostiene que en ese régimen, la rentabilidad de las inversiones financieras es superior a la inversión productiva mediante el endeudamiento externo, la colocación a las tasas de interés locales y la posterior fuga de divisas. Este régimen de acumulación influyó en las reestructuraciones territoriales que impactaron sobre las condiciones de acceso al suelo urbano y a la vivienda de los diferentes sectores sociales (Guevara, 2012).

Previo a ello, a partir de 1930, con la crisis del modelo agroexportador configurado con la inserción de Argentina como economía dependiente en la división internacional del trabajo y que definió la centralidad de la Ciudad puerto de Buenos Aires, se dio paso a un proceso de industrialización por sustitución de importaciones (ISI). En ese sentido en 1938, la actividad industrial superó por primera vez a la actividad agrícola. Se marcó así el inicio de un proceso de reestructuración social y económica y el inicio de una migración masiva a las ciudades. La industrialización sustitutiva, principal fuerza de atracción, absorbió gran parte de esta población en un proceso que duró hasta mediados de los setenta.

El acelerado proceso de urbanización resultante se caracterizó por la falta de planificación y la deficiencia en la infraestructura de los servicios. Podría decirse que las ciudades no estaban preparadas para recibir súbitamente un caudal tan importante de población. En el caso de Buenos Aires, una dotación importante de medios de transporte público vinculados a la actividad agroexportadora facilitó paradójicamente la extensión del crecimiento urbano a lo largo de las vías férreas. La posterior nacionalización del tren en 1948 y el subsidio a las tarifas del transporte suburbano serían fundamentales para comprender la expansión urbana como políticas implícitas, en conjunto con la permisividad en las reglamentaciones sobre los usos del suelo y la radicación de industrias (Torres, 2006). Esa regulación

favoreció las características de la urbanización resultante, que facilitó el desplazamiento de los sectores populares concomitantemente con la industria. En consecuencia, se conformó una constitución de tejidos mixtos con usos residenciales e industriales en vastas zonas de la región. Durante el proceso histórico que rigió la ISI la mayor parte de los establecimientos productivos se había instalado en barrios de la Ciudad como Barracas y Parque Patricios, y en el cinturón industrial del primer cordón del Conurbano de Buenos Aires -Avellaneda, Lanús, La Matanza, San Martín, etc.-.

Sin embargo este proceso sería detenido con la desindustrialización promovida por la última dictadura -así como la normativa que tendía a desplazar las industrias de la Ciudad central- y profundizada durante la década de 1990 con la reconfiguración del aparato productivo. Ese proceso implicó una creciente desconcentración geográfica de la producción que se fue desplazando hacia la segunda y tercera corona de conurbación, hacia los bordes del aglomerado (Guevara, 2010).

En el origen del agotamiento de la ISI, y de la transformación de la economía y la estructura social y urbana, se generó un consenso de época tendiente a desacreditar y culpar al denominado Estado de bienestar como responsable de la crisis económica. Este clima de ideas se afianzó y el régimen de acumulación se profundizó en la década del '90 con la convertibilidad de la moneda, el tipo de cambio fijo, la apertura comercial, la desregulación y las privatizaciones. El resultado de la aplicación de estas políticas neoliberales fue la desindustrialización, el desempleo y la precarización laboral.

Señala Guevara (2012) que desde fines de los años '70, y luego profundizada en los '90, la valorización inmobiliaria se consolidó como una política

urbana sostenida y como expresión de la constitución de un régimen urbano de desarrollo, donde el rol del Estado es el de promotor de la inversión privada. Es decir, un modelo que ha convertido su espacio y sus infraestructuras públicas en objeto de negocio.

El Código de Planeamiento Urbano (CPU) es en ese sentido, uno de los elementos centrales de la política de valorización inmobiliaria ya que implica la adaptación de la normativa urbana a las demandas del sector inmobiliario. Es por esto que, como señala Guevara (2012), el CPU es objeto recurrente de presiones y lobbies por parte de los sectores vinculados a los negocios inmobiliarios para aprobar excepciones y modificaciones. Siguiendo al autor, la consecuencia de esta matriz es la apropiación de renta urbana por parte del sector privado, específicamente desarrolladores y propietarios inmobiliarios, sin efectos en términos de desarrollo económico, social y urbano para el resto de la población.

Con las bases sentadas a partir de los cambios estructurales mencionados, se generaron procesos de renovación urbana en los noventa que impactaron de manera negativa en los sectores de menores ingresos, que se vieron obligados a relocalizarse o fueron desplazados a la fuerza por el Estado. En este contexto de apertura económica y desregulación, y ante la necesidad de atraer nuevas inversiones y capitales, “las ciudades de América Latina desarrollan procesos de recualificación y renovación urbana, que consisten en recuperar y revalorizar áreas inutilizadas de la ciudad para los sectores de mayores ingresos, a través de grandes emprendimientos inmobiliarios comerciales, residenciales y de recreación” (Rodríguez, 2010: p. 25). Eso fue lo que sucedió en CABA, donde en el transcurso de la década del ‘90 el desarrollo de un sector inmobiliario relacionado a las nuevas formas de consumo, recreación y turismo fue profundizando la transformación de la

organización económica, social y urbana de la Ciudad (Rodríguez et. al., 2012). Siguiendo a las autoras, el Estado tanto local como nacional, jugó un papel relevante como generador de las condiciones necesarias para la transformación. Esto se manifestó en la privatización y generación de emprendimientos que reciclaron espacios dedicados a actividades obsoletas como Puerto Madero y el Abasto, y se “recalificaron pedazos del territorio y provocaron un aumento de los contrastes sociales”(Rodríguez et al., 2012: 40).

La valorización inmobiliaria fue impulsada por diferentes intervenciones, tales como la puesta en valor de algunas zonas de la Ciudad mediante inversión en equipamiento y espacio público, la modificación de normativa urbana, estrategias de marketing y, en general, todo tipo de incentivos que alentaron la inversión privada en determinadas zonas. Como se mencionó, las consecuencias de estas políticas fueron desarrollar procesos de renovación urbana, transferencia y apropiación de rentas.

### **3.2 Acceso a la vivienda y hábitat popular**

En las sociedades capitalistas la vivienda es una mercancía más, con la particularidad de que es un bien que tiene mucho trabajo social incorporado, lo que implica que corporiza mucho valor. Por otro lado tiene un tiempo de vida útil mayor a la del trabajador. Dado que en el salario de los trabajadores sólo se reconocen las necesidades más inmediatas, surge la necesidad de que aparezcan el alquiler y el crédito inmobiliario para que la mercancía vivienda pueda circular (Topalov, 1978). Estas tareas de intermediación la ejercen agentes capitalistas, por lo que el precio

se eleva más y el usuario debe pagarlo: esto es la ganancia del arrendador en un caso y el interés del financista en otro caso.

El otro factor estructural que hace aumentar el precio de la vivienda es la propiedad privada de la tierra que determina que para acceder a ella se debe pagar una renta, que significa una ganancia extraordinaria para el propietario territorial, un costo a pagar para el promotor inmobiliario y un sobreprecio para el comprador. Otras condiciones estructurales de la producción de vivienda como lo son el atraso productivo de la rama o el período excepcionalmente largo de producción, son factores que también hacen elevar el precio (Jaramillo, 2008).

En este contexto de dificultad estructural para acceder a la vivienda con la particularidad de la agudeza del problema en América Latina, surgen las ocupaciones irregulares de tierras urbanas como prácticas de las poblaciones que están excluidas de la demanda solvente de la producción capitalista de vivienda. Esas poblaciones tampoco entran en los esquemas de financiamiento, por tanto le queda únicamente la opción de autoproducir su vivienda a través de la autoconstrucción (Scheingart, 1989). En otras palabras, ese sector se ve obligado a resolver sus necesidades habitacionales de manera informal, a menos que medie la intervención estatal a través de políticas habitacionales.

Como ya se ha mencionado, las distintas variantes en las intervenciones estatales están determinadas por la orientación del gobierno y las relaciones de fuerza, pero la cuestión del acceso a la vivienda siempre hace necesaria la intervención estatal frente a las contradicciones estructurales. En este marco, algunas de estas acciones estatales son los créditos subsidiados, o la creación de promotores estatales de vivienda, es decir agentes estatales que producen vivienda a un precio menor y que son asignadas administrativamente para los beneficiarios

que de otra manera no podrían acceder. Sin embargo, el impacto de estos promotores estatales ha sido limitado desde el punto de vista de satisfacer la demanda habitacional dado que las familias que no tienen ingresos estables quedan al margen, y si bien han favorecido a los sectores populares, los más pobres quedan excluidos, y sólo benefician a los trabajadores del sector formal (Jaramillo, 2008).

Este es el contexto del surgimiento de la modalidad de urbanización informal que caracteriza a gran parte de América Latina. Como se mencionó previamente, la proliferación de la autoconstrucción, como mecanismo de autosuministro de alojamiento por parte de las familias excluidas, es una de las respuestas frente a la imposibilidad de acceder a vivienda en el mercado (Jaramillo, 2008). La autoconstrucción converge con la ocupación ilegal de tierras en la urbanización espontánea.

Las dificultades en el acceso a la vivienda para toda la población no es algo propio de la realidad de Argentina. Señala Jaramillo (2008) que “la penuria de vivienda es un fenómeno que ha acompañado el desenvolvimiento capitalista” (p.19). Siguiendo a Jaramillo, la crisis habitacional es un problema estructural, pero que en América Latina sobresale por su agudeza.

Los procesos de urbanización en América latina comparten rasgos comunes y distintivos. Estas características se expresan en el mercado del suelo, ya que según Jaramillo (2008) “la estructura social de las ciudades latinoamericanas presenta ciertas peculiaridades –originadas en determinantes generales como son las modalidades de acumulación, el lugar en el sistema global de división del trabajo, etc.- y el mercado del suelo las traduce como manifestación en el espacio” (p.13). Algunos de estos rasgos, como menciona el autor, están determinados por el carácter periférico de la acumulación capitalista en estos países. El lento crecimiento

económico en conjunto con un acelerado crecimiento poblacional ha generado una importante sobrepoblación relativa que tiene como efectos salarios bajos y alta desocupación, y tensiones en el proceso de urbanización por la alta demanda de suelo urbano. Estos hechos han favorecido a su vez el desarrollo del sector informal, y actividades mercantiles simples y marginales que operan con muy baja productividad y en muchos casos en la ilegalidad.

Es así que se desarrolla la urbanización “informal” o “popular” como la manifestación del acceso a la vivienda para los sectores pobres donde confluyen dos procesos o estrategias: una forma de producción premercantil, es decir la autoconstrucción; y la ocupación de suelo ilegal, principalmente terrenos de propiedad estatal o donde el título de propiedad sea dudoso para enfrentar menos resistencia (Jaramillo, 2008). Las villas y los asentamientos son dos expresiones de estos procesos de urbanización. De esta manera, como señala Tedeschi (2010),

“la extensión de asentamientos informales en la mayoría de los países de América Latina ha sido un fenómeno bastante extendido. En las grandes metrópolis de América Latina, la ocupación de tierras públicas y privadas ha sido la forma normal de acceso a la tierra de la población de bajos ingresos”  
(p. 6).

En Argentina y en particular en la Ciudad de Buenos Aires este fenómeno tiene su expresión en las villas miseria<sup>16</sup> como así también en los conventillos, inquilinatos, casas tomadas y asentamientos informales que conforman las

---

<sup>16</sup>Los orígenes de las villas se remontan a la década de 1930, a la ocupación de galpones vacíos ubicados en Puerto Nuevo por migrantes polacos, que dieron lugar a los primeros núcleos “Villa Desocupación” y “Villa Esperanza”. Durante la década del ‘40 se expanden, aparecen otras villas y se genera un crecimiento poblacional relacionado con la migración interna rural-urbana como consecuencia del mencionado modelo económico de industrialización y sustitución de importaciones, y a partir de la década del ‘60 con la migración interna. La existencia de las villas en la segunda mitad del siglo xx se constituye así como un “problema a resolver” (Mazzeo, 2013).

diferentes tipologías del hábitat popular. Otras alternativas informales al acceso a la vivienda son las ocupaciones de edificios, los inquilinatos o conventillos, los hoteles-pensión, etc., todas caracterizadas en mayor o menor medida por un elevado nivel de precariedad, en términos de calidad constructiva, condiciones de habitabilidad del suelo, entorno urbano y/o régimen de tenencia.

Si bien la región presenta las mencionadas tendencias comunes, cada país y ciudad tiene sus propias características en función de las intervenciones estatales en gran medida determinadas por las luchas sociales para el acceso a la vivienda.

### **3.3 Accionar estatal: políticas urbanas y desplazamientos**

Partiendo desde el recorte histórico definido anteriormente, la dictadura cívico-militar instaurada en 1976 desarrolló una serie de políticas urbanas de carácter autoritario y excluyente que modificaron las condiciones socio urbanas de la Ciudad haciendo más difícil el acceso al suelo urbano para los sectores populares (Ozslak, 1991). Siguiendo a Ozslak (1991), se pueden mencionar el CPU sancionado en 1977 por el brigadier Osvaldo Cacciatore, que intervino en el ordenamiento territorial fomentando la construcción de autopistas urbanas que implicaron expropiaciones y demoliciones masivas que facilitaron el proceso suburbanización y periurbanización de las elites.

Otra política pública significativa fue la liberalización de los alquileres que generó un fuerte aumento de los mismos y provocó procesos de desalojos para los sectores que no podían afrontar los nuevos costos. El proyecto de construcción del cinturón ecológico que constaba de un anillo verde, previsto como regulador de la expansión metropolitana y frontera para la burguesía urbana, nunca fue completado,

pero formó parte de estos dispositivos de ordenamiento territorial y social con amplio impacto mediático<sup>17</sup>.

Con respecto a las villas, la dictadura impulsó un programa de erradicación de población. En este sentido, señala Fernández Wagner (2008) que

“la población de la villas de la Capital Federal, que en 1976 llegaba 224.885 habitantes, pasó tras los desalojos más violentos a 165.312 a fines de 1977, y en 1978 (antes del mundial del fútbol) a 115.236 (...) finalmente, en 1981, a sólo 16.008 habitantes” (pp. 28).

Paralelamente, los cambios en la normativa que hizo la dictadura como el Decreto-Ley de la Provincia de Buenos Aires N° 8.912, de ordenamiento territorial y usos del suelo, que prohibió los nuevos loteos sin infraestructura fue una de las causas que determinó el agotamiento de los "loteos populares". Estos habían provocado desde 1950 la expansión de la primera y segunda corona del Gran Buenos Aires a través de la creación de barrios producto de la subdivisión de tierras y la autoconstrucción (Fernández Wagner, 2008). Este cambio normativo, junto con la erradicación de villas, la expropiación y demolición de parque habitacional central para la construcción de autopistas y la nueva ley de locaciones urbanas que dispuso el descongelamiento de los alquileres, impulsaron a amplios sectores de la población a realizar ocupaciones de predios (tierras fiscales y privadas) a los fines de resolver la necesidad de techo que la ausencia de una intervención favorable del Estado no les resolvió.

---

<sup>17</sup>La construcción del cinturón ecológico contó con una amplia campaña mediática de marketing destinada a instalar la necesidad de su construcción en el marco de una problematización pública de la cuestión urbana como modo de legitimación de las medidas de transformación urbana. En este sentido Carre y Fernandez (2013) señalan que “La estrategia de puesta en escena de la crisis urbana apuntó a identificar actores —víctimas y decisores— y a definir problemas que hasta ahí parecían aislados, pero cuya resolución cabía dentro de un único proyecto” (53)

Ya hacia finales de la dictadura, con la recuperación democrática en el '83, y ante las nuevas condiciones políticas, los sectores populares fueron encontrando alternativas de acceso a la vivienda, principalmente a través de las acciones directas, que se extendieron masivamente como fueron las ocupaciones de tierras e inmuebles, y la ocupación de una parte importante del parque habitacional deshabitado de la CABA y otros inmuebles no destinados a vivienda, tanto públicos como privados (Rodríguez, 2005).

Al mismo tiempo comenzaron a repoblarse las villas de emergencia y se generaron nuevas urbanizaciones informales vinculadas a la toma masiva de tierras en los principales centros urbanos del país. Fue este un fenómeno con características originales. Por un lado, estas tomas contaron frecuentemente con apoyo de organizaciones de base política, social y religiosa de diversa índole. Por otro lado, a diferencia de la conformación de las villas de emergencia, se buscó que el hábitat producido fuera mucho más asimilable al resto de la ciudad formal, emulando la trama urbana, con el objetivo de plantear posteriormente la regularización e integración del barrio autoproducido al conjunto de la ciudad.

La otra cara de estas transformaciones políticas, sociales y urbanas fue el paulatino surgimiento de las urbanizaciones cerradas periféricas, posibilitadas por la construcción de autopistas, y los grandes centros comerciales asociados a la inversión extranjera directa para satisfacer la nueva demanda, que se convirtieron en parte del paisaje urbano y determinaron una reestructuración territorial de la región metropolitana (Ciccolella, 1999).

En la CABA, el principal instrumento de regulación urbana es el CPU, que como se mencionó previamente, fue sancionado en 1977 por la dictadura militar, y se ocupó de establecer los usos del suelo y los indicadores urbanísticos en la

Ciudad. Sin embargo, desde los intereses inmobiliarios se criticaba la rigidez que había introducido ese código en el sector, afectando a la actividad, de ahí que se hubieran desplomado el nivel de superficie construida y de permisos solicitados (Guevara, 2012). En efecto, a partir de la década de 1980 empezaron las presiones que pugnaban por desregular la actividad inmobiliaria. Es así que en diciembre de 1989 durante la gestión de Grosso prevalecieron los intereses inmobiliarios y se volvió a modificar con apoyo político unánime. Esta modificación sentó las bases normativas para los procesos de renovación urbana que se sucedieron durante la década siguiente (Guevara, 2010). Algunas de las modificaciones al CPU, entre otras, apuntaban a aumentar la edificabilidad de los distritos residenciales, para hacer más rentables los emprendimientos inmobiliarios.

Todo este proceso implicó un reacomodamiento general de las rentas en la Ciudad y una transferencia evidente de plusvalor a los desarrolladores inmobiliarios, que no fue recuperada ni siquiera parcialmente por el gobierno local. Siguiendo a Guevara (2012), se buscó conformar un código flexible que pudiera “incorporar las señales del mercado”, en un momento que se trataba de reactivar la economía en su conjunto y la construcción en particular. Sin embargo "el perfil de la actividad inmobiliaria que se impulsaba poco tenía que ver con el déficit habitacional existente y con la potencial demanda habitacional, sino que estaba vinculado al rol de la actividad como promotor del crecimiento económico” (Guevara, 2012: 144).

Ese rol de los Estados, tanto local como nacional, en cuanto a impulsar el negocio inmobiliario y la renovación urbana por sobre la solución habitacional para los más vulnerables se hizo presente en algunos casos de desalojos ejemplares. Son significativos los desalojos del inmueble Marco del Pont ubicado en el barrio de

Flores y las Bodegas Giol en el barrio de Palermo<sup>18</sup>, ambos efectuados en el año 1993. En el primer caso fue ordenada directamente por el entonces presidente Menem con intervención de la justicia: se desalojó violentamente con amenazas y quema de pertenencias. En el caso de las Bodegas Giol fue un desalojo de 1.500 personas aún más violento con más de 300 efectivos policiales, helicópteros e infantería (Carman y Yacobino, 2007).

Las condiciones políticas de apertura democrática generaron una materialización en políticas públicas en la CABA. Una expresión significativa en ese sentido, y como respuesta a la crisis de los inquilinatos de San Telmo y la Boca, y la conflictividad social generada por la dinámica inmobiliaria que presionaba sobre las familias más vulnerables, se dio con la formulación del Programa de Recuperación y Desarrollo Urbano de La Boca (RECUP-Boca) elaborado por la Subsecretaría de Planeamiento de la Ciudad de Buenos Aires a mediados de la década de 1980. En el marco de este programa se compraron en 1989-90 por remate judicial 21 conventillos para su rehabilitación pero solo se lograron rehabilitar cuatro de ellos (Guevara, 2012). Las cambiantes relaciones de fuerza políticas entre los sectores sociales expresados en los cambios de gobierno y de aplicación de las políticas, y la crisis económica terminaron por impedir alcanzar los objetivos del programa, fundamentalmente la recuperación del hábitat de la Boca, lo que hubiera “significado la renovación de un área central de la Ciudad en favor de los sectores populares allí radicados, minimizando el desplazamiento poblacional que caracteriza a los procesos de gentrificación” (Guevara, 2010, 56). Desde 1992 hasta 1996 el programa quedó virtualmente parado.

---

<sup>18</sup>Es interesante el desarrollo de lo sucedido con el predio de las ex Bodegas Giol donde finalmente se construyó y tiene sede el Ministerio de Ciencia y Tecnología. Es decir cómo se dio la reapropiación por parte del Estado de ese inmueble. Invita a reflexionar, porque la creación del Ministerio y la construcción de su sede a nuevo sin dudas son buenas noticias, pero el origen del lugar es la expulsión de sectores populares de la ciudad.

En 1996 se declaró la autonomización política e institucional de la Ciudad de Buenos Aires mediante la Ley N° 24.588 y se sancionó una Constitución propia. En este contexto se generaron las condiciones de posibilidad para la formulación e implementación de políticas públicas locales<sup>19</sup>. Al mismo tiempo esto generó una “inusitada permeabilidad a demandas y reivindicaciones de sectores y organizaciones sociales vinculados a la problemática del hábitat” (Guevara, 2012: 106).

Hacia 1997 cuando la situación del barrio de la Boca ya era crítica y se prolongaban los desalojos, se “conquistó” a través de la movilización y confluencia de diversos actores el decreto de emergencia habitacional del barrio y la puesta en marcha de una operatoria especial para la compra de los inquilinatos por medio de créditos individuales o mancomunados creados a través de las resoluciones 525/07 y 282/98 (Guevara, 2010). La Operatoria 525/97 se limitó a transferir el dominio, por lo que sólo significó un freno a las acciones de desalojo, sin dar respuesta a la degradación habitacional. En el año 2000 con la gestión de Aníbal Ibarra se tomó la Resolución N° 1142/SS/00, con el que se creó el Programa de Rehabilitación del Hábitat en el Barrio La Boca (PRHBLB), que incorpora a los 21 Conventillos adquiridos en 1990, con objetivos similares al Recup-Boca.

---

<sup>19</sup> En junio de 1997 se creó el Programa Integrador para Personas o Grupos Familiares en Situación de Emergencia Habitacional a través del decreto 607/97 (BOCABA 213). Dicho programa tenía como objetivo la detección, el abordaje y la orientación de las personas solas o grupos familiares que se encontraban en situación de emergencia habitacional o situación de calle. La modalidad de alojamiento transitorio en hoteles subsidiados por el GCBA -instituidos por decreto 607/GCBA/97- fue objeto de reiterados cuestionamientos en razón de su ineficacia, su excesivo costo, la falta de seguimiento de los grupos familiares beneficiarios, las condiciones indignas de alojamiento que se les brindaba y la ausencia de contralor. Ya en julio de 2004, el GCBA entendió que la operatoria de alojamiento en hoteles se encontraba en “estado de colapso estructural” y dictó el decreto 1.234/GCBA/04 que creó el Programa de Apoyo Habitacional destinado a garantizar la salida de los hoteles de las familias alojadas, a través del pago de un subsidio o de un crédito con garantía hipotecaria. Luego de cuatro años de vigencia, sólo 7 familias lograron escriturar una vivienda y cumplir el objetivo plasmado en la normativa indicada (Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, 2009).

En el año 2000, nuevamente se modificó el CPU a través de la Ley 449, en el marco ya de la Legislatura Porteña. Fue un proceso con disputas de intereses expresadas en las audiencias públicas que requirió de la articulación de los distintos bloques de la Ciudad y que duró alrededor de tres años: "La flexibilidad fue, otra vez, una de las principales demandas por parte del lobby inmobiliario, y se enfrentaba principalmente al interés de los vecinos que querían preservar la identidad y el medio ambiente de sus barrios tradicionales" (Guevara, 2012: 145). Siguiendo al autor, esta modificación permitió continuar con la valorización inmobiliaria como política urbana. Por ejemplo, en la zona sur de la Ciudad que fue uno de los ejes del debate en el nuevo CPU para promover una renovación. Sin embargo, en ningún momento se especificaba para qué se habría de producir dicha recuperación, a favor de qué sectores, y si el Estado iba a recuperar algo de lo que invirtiera allí a través de impuestos y gravámenes para volcarlo en políticas que compensaran los efectos negativos de la renovación de dicha área de la Ciudad.

En un trabajo dedicado a analizar esas transformaciones en la CABA, Guevara (2012) muestra expresiones concretas de esta dinámica en los procesos de renovación en los barrios del sudeste La Boca<sup>20</sup>, Barracas, San Telmo y Parque Patricios, donde las políticas urbanas llevadas a cabo permiten dar cuenta de una estrategia de valorización inmobiliaria selectiva que genera las condiciones económicas para la renovación urbana. Las consecuencias de la reactivación de estos barrios y aumentos del valor promedio del metro cuadrado sin una regulación del mercado inmobiliario, es que puede generar desplazamiento poblacional de los sectores más desfavorecidos.

---

<sup>20</sup>El barrio se transformó en un polo de turismo cultural vinculado a Caminito, La Usina de las Artes y especialmente desde 2012, cuando se creó el Distrito de las Artes.

En ese marco de tensión entre espacios públicos para desarrollos inmobiliarios o urbanización, y construcción de hábitat social, se puede mencionar el Proyecto Retiro 2000 que generó un conflicto con la Villa 31 y una amenaza de desalojo permanente para el barrio. Durante la campaña a Jefe de gobierno en 2007 Mauricio Macri se manifestó en ese sentido a favor de la erradicación de la Villa 31 “porque es una zona vital para resolver los problemas logísticos del puerto”. Sin embargo la erradicación no se pudo llevar a cabo por la resistencia que generó y la escasa factibilidad del proyecto. Por el contrario en diciembre de 2009 se aprobó por unanimidad la ley N° 3343 que dispone la urbanización de las villas 31 y 31 bis.

Ya a fines de los noventa se había sancionado la Ley 148 (reglamentada tres años más tarde), que establecía un plazo de cinco años para la urbanización de las villas, sin que se vieran resultados. Se había propuesto en la norma una comisión participativa con organizaciones villeras y diferentes organismos del Estado. Sin embargo, esta no sesionó más que unas pocas veces y al inicio (Cravino, 2014). A partir de esta evidencia es que las organizaciones barriales optaron como estrategia sancionar una “ley particular” para cada villa. Así las obtuvieron en la 1-11-14 “Bajo Flores”, la 19 “INTA” y la 20 “Lugano” o la Villa 31-31 bis “Retiro”.

Estas disputas muestran las diferentes correlaciones de fuerzas y la mayor permeabilidad a las demandas ciudadanas por el derecho a la vivienda que siempre tuvo la Legislatura de la CABA frente al poder ejecutivo. En efecto, en el tratamiento y sanción de esas leyes, como señala Guevara (2012) se expresa “una notable distancia entre el Poder Legislativo local, más receptivo para fungir como caja de resonancia de intereses vinculados al hábitat popular, y el Poder Ejecutivo local, mucho más refractario y menos eficaz para ponerlas en práctica” (p. 124).

En estos contextos de tensión y conflicto por el espacio se manifiesta qué concepción del derecho a la vivienda subyace en las políticas públicas llevadas adelante, de las cuales los desalojos son una expresión significativa, o en otras palabras, qué derechos se privilegian.

### **3.4 Algunos casos paradigmáticos**

Uno de los casos paradigmáticos y antecedente significativo de la agenda habitacional porteña fue el conflicto desatado por la inconclusión de la ex Au 3 durante la dictadura militar. La ex Au 3 formó parte del plan de la última dictadura militar para crear nueve autopistas urbanas que iban a atravesar la Ciudad, pero finalmente solo se construyeron dos. La Au 3 poseía la particularidad de ser el emprendimiento más importante que se pretendía realizar, ya que uniría la ciudad de norte a sur logrando una articulación entre los distintos accesos. Esta obra implicó expropiaciones masivas y en este contexto las ocupaciones se concentraron en terrenos vacantes y viviendas demolidas de la traza en barrios de clases medias altas como Belgrano R, Saavedra, Villa Urquiza y Coghlan es decir, el sector 5 (Congreso-Panamericana) y 6 de la traza respectivamente (Quiroga y Perez, 2015).

Desde la apertura democrática en el '83, el conflicto generado en torno a las ocupaciones tuvo avances y retrocesos con tensiones entre los intentos de regularización y desalojo, y también enfrentamientos entre los propios vecinos que con actitudes estigmatizantes no contemplaban a los ocupantes como vecinos legítimos dentro las soluciones a tomar (Quiroga y Perez, 2015). Un momento clave fue con la sanción de la Ley N° 324 de recuperación de la traza de la ex Au 3 que

dio un marco jurídico para hallar una solución habitacional a los ocupantes que, entre otras opciones, incluía la autogestión de la construcción de viviendas.

Sin embargo, desde la llegada del PRO al GCBA en 2007 se procuró darle una definición al conflicto mediante una combinación de política de desalojos y negocios inmobiliarios. En efecto, en el año 2008 se promulgó el decreto 1521/05 y se sancionó el decreto 1165/08 que apuntó a realizar desalojos a través de subsidios a las familias ocupantes, con el argumento de que eran viviendas con riesgos de derrumbe.

Al mismo tiempo se creó la Corporación Puerta Norte para administrar el dinero de los terrenos a vender, entre los que se encontraban los de la traza de la ex Au 3. Luego de las críticas recibidas dado que los terrenos iban a ser explotados por privados sin aportar a la solución del problema de la vivienda, se sancionó en diciembre de 2009 la Ley N° 3396 que contempla optar por un subsidio de \$ 150 000 y demostrar que con esta suma alcanzarían una solución habitacional definitiva o bien podrían optar por viviendas sociales con créditos blandos. Sin embargo, la aplicación de la ley recibió importantes críticas principalmente de los “vecinos ocupantes” ya que las viviendas sociales llevadas a cabo por el Gobierno de la Ciudad perpetúan una situación de vulnerabilidad y precariedad. Las viviendas según denunciaron fueron entregadas en condiciones de hacinamiento y sin terminar (Quiroga y Perez, 2015). Esta situación determina que se continúe con la problemática a través de luchas y amparos judiciales para finalizar un conflicto de más de 30 años.

Otro antecedente paradigmático es la historia de la ocupación del edificio donde funcionó el Patronato de la Infancia Padelai en el barrio de San Telmo. En 1978, el Patronato de la Infancia quedó en desuso y, con el paso del tiempo, varias

familias sin hogar se instalaron allí. A fines de la década del '80, los propios residentes formaron la Cooperativa de Vivienda San Telmo Limitada y lograron negociar en 1991, en la intendencia de Carlos Grosso, con el Concejo Deliberante de la Ciudad para que se apruebe la transferencia a esa cooperativa del 70% del dominio fiduciario del predio. A cambio, debían hacer mejoras y pagar un crédito hipotecario. Por eso mismo, en el Registro de la Propiedad aparece como dueño del inmueble la Cooperativa de San Telmo<sup>21</sup>. Sin embargo en 2003, cuando Aníbal Ibarra era jefe de Gobierno, 24 familias fueron desalojadas en un operativo policial que dejó unos 50 heridos y 16 detenidos. El argumento fue que había riesgo de derrumbe e incumplimiento de pagos.

Con la gestión de Mauricio Macri, en 2009, el edificio fue cedido por 30 años a la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo para instalar un centro cultural, un proyecto que nunca llegó a ejecutarse. En 2012, el edificio del ex Padelai volvió a ser ocupado por 62 familias tras un acuerdo entre las familias y las autoridades españolas y, considerando que el inmueble se encuentra inscrito en el Registro de Propiedad Inmueble a nombre de la cooperativa, volvió a ser ocupado tras un acampe de nueve meses en la vereda<sup>22</sup>.

El conflicto por la ocupaciones y desalojo del ex Padelai muestra una continuidad entre distintas gestiones de gobierno con promesas de soluciones habitacionales que en ningún caso fueron resueltas a favor de las familias. Se observa así, un ciclo de continuidad en el accionar estatal.

Otro antecedente similar al de la ex Au3 y también paradigmático de la agenda habitacional porteña, con varias décadas sin solución y que muestra el accionar estatal y la lucha y resistencia por el acceso a la vivienda, lo representa lo

---

<sup>21</sup>Página 12, 5/1/2017 <https://www.pagina12.com.ar/12504-desalojo-del-padelai-bajo-protesta>

<sup>22</sup>Télam, 4/1/2017 <http://www.telam.com.ar/notas/201701/175499-desalojo-ex-padelai.html>

sucedido en el caso del edificio de Gascón 123. Este edificio fue destinado a expropiación en 1969, durante la dictadura de Juan Carlos Onganía. Allí se dictó la ordenanza N° 24.802/69 que dio inicio a una serie de expropiaciones sobre toda la traza del antiguo Ferrocarril Oeste con el propósito de construir una Autopista (la Autovía del Oeste) sobre las vías soterradas.

El edificio de Gascón 123, de seis pisos, expropiado en 1969, permaneció vacío y abandonado hasta 1983, cuando, ante la inminencia de la recuperación de la democracia y la merma de la represión policial, un grupo de familias lo ocupó, e invirtieron en realizar mejoras. Sin embargo, la vigencia de aquella vieja ordenanza cívico-militar les impidió hasta ahora dejar atrás la precariedad.

La Legislatura de la Ciudad en junio de 2008 aprobó por unanimidad el proyecto de Ley N° 2.740/08 eliminando aquella ordenanza a fin de permitir la terminación de viviendas sociales en el edificio, en beneficio de las familias que viven allí. Pero el Gobierno de la Ciudad vetó la ley con el argumento de que el edificio pertenece al dominio público por la expropiación llevada adelante en 1969 y por la vigencia de la ordenanza 24.802/69. Y agregó que quienes lo habitan lo hacen en el marco de una típica ocupación ilegítima por lo que se debe proceder a su desocupación.

A fines de 2011, la Legislatura nuevamente sancionó y declaró mediante la ley 4.123, al edificio “de interés para vivienda social”, y aunque Mauricio Macri la vetara, la ley quedó en vigencia porque el decreto N° 82/12 fue firmado fuera de término. Esta normativa era muy similar al proyecto sancionado por unanimidad en el año 2008 el cual, a diferencia de la Ley N° 4.123, no sólo establecía el destino de vivienda social para el inmueble sino que también adjudicaba el mismo a sus ocupantes. Por último, en 2014 la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso

Administrativo y Tributario de la CABA dictó sentencia revocando la decisión de primera instancia, anuló el Decreto de desalojo N° 272/09 y también el Decreto de veto de la Ley N° 4.123, declarando la plena vigencia de esta última.

El caso de Gascón 123 demuestra las distintas posiciones de los poderes locales, que ponen de manifiesto las cambiantes relaciones de fuerza y las contradicciones incluso al interior del Estado.

#### 4. UN MODELO DE GESTIÓN Y DE CIUDAD

La política urbana y de hábitat de las gestiones del gobierno del PRO 2007-2015 deben comprenderse a partir de una propuesta integral de modelo ciudad, que entiende las distintas intervenciones políticas no como fragmentos aislados sin una coherencia. De esta manera se puede observar y caracterizar un modelo de ciudad excluyente que privilegia los procesos de valorización y especulación inmobiliaria por sobre las soluciones habitacionales y la igualdad entre el norte y el sur (Cravino, Palombi, 2015). Esto se manifiesta en una tendencia hacia la expulsión de los sectores populares de la Ciudad, no solo por coerción violenta, sino también por el mercado (Cravino, Palombi, 2015). La situación expuesta combina intervenciones estatales con la “la silenciosa libertad de mercado, que diluye responsabilidades políticas y éticas, y continúa produciendo desalojos sistemáticos en la ciudad” (Rodríguez, Arqueros Mejica, Gómez, et. Al., 2012: 44).

Es una gestión que puede ser definida como de derecha pero heterodoxa y pragmática, ya que no se caracteriza por un retiro del Estado, sino otro tipo de intervención que reconoce en el Estado un papel de regulador necesario que acompaña al mercado (Belloti, Morresi y Vommaro, 2015; Cravino, Palombi, 2015). Como señaló el Ministro de Desarrollo Económico, Francisco Cabrera en oportunidad de la discusión del presupuesto 2015 en la comisión de vivienda, y ante el cuestionamiento de legisladores opositores acerca de la caída constante del presupuesto para vivienda, sostuvo que “no queremos un Estado constructor, sino promotor”<sup>23</sup>. El pragmatismo se expresa en los cambios y reorientaciones de las

---

<sup>23</sup>Página 12, 11/11/2014 <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-259576-2014-11-11.html>

políticas públicas ante conflictos sociales, en muchas ocasiones judicializados, y también ante la negativa de la opinión pública (Cravino, Palombi, 2015).

La gestión urbana y habitacional se ha caracterizado principalmente por la intervención en el espacio público a través de la definición de polos y distritos. Al mismo tiempo, se da una alianza entre cultura y turismo en el marco del *city marketing* (Rodríguez, Arqueros Mejica, Gómez, et. Al., 2012). Esta política de distritos fue diseñada e impulsada a partir del diagnóstico de las diferencias internas de la Ciudad, para promover zonas de menor desarrollo. Es así que según explicita el propio GCABA:

"Los distritos contemplan la delimitación de un espacio territorial determinado, en el cual se establecen incentivos para la promoción de una industria estratégica específica, concentrando en un lugar a empresas del mismo sector, y a la vez desarrollando un barrio previamente olvidado. Dentro de los incentivos se pueden considerar créditos y exenciones impositivas, así como la creación de una fuerte base de infraestructura que atraiga a las empresas del sector"<sup>24</sup>.

Cada distrito o polo fue aprobado por una respectiva ley en la Legislatura de la Ciudad. Hasta el momento existen y se han aprobado los siguientes cinco distritos:

- 1) Tecnológico: Parque Patricios y Nueva Pompeya
- 2) Audiovisual: comprende los barrios de Chacarita, Villa Ortúzar, Paternal, Palermo y Colegiales
- 3) Artes: La Boca, San Telmo y Barracas.

---

<sup>24</sup>Disponible en <http://www.buenosaires.gob.ar/distritoseconomicos>

4) Diseño: Barracas

5) Deportes: Villa Lugano, Villa Riachuelo y Villa Soldati

Cravino y Palombi (2014) sostienen que la gestión de Macri reforzó una tendencia a la exclusión urbana. Esto se manifiesta en que la gestión prioriza una estetización del espacio público por sobre las condiciones urbanas y habitacionales de sus habitantes. Siguiendo a los autores, la política urbana macrista puede ser caracterizada por el "maquillaje urbano", es decir el embellecimiento de la ciudad formal (pintura de fachadas e intervenciones en el espacio público) y procesos de regularización dominial no sustantivos que legalizan la irregularidad sin integración urbana. Esto se da particularmente en los intentos de regularización dominial en los asentamientos de las comunas 8 y 9 que persiguen un objetivo político basado únicamente en garantizar la gobernabilidad en estos territorios (Palombi y Cravino, 2013). En consecuencia, para los autores esto constituye una política de villas para los no villeros, que prioriza lo visible sin resolver el déficit de servicios públicos urbanos que son aspectos estructurales<sup>25</sup>. En la misma línea, según un informe elaborado por el Observatorio de Derechos Humanos, es una gestión que “solo muestra las obras parciales, como plazas, asfaltos y canchas de fútbol, omitiendo mencionar que no responden a proyecto urbanístico integrador alguno y, además, reconociendo, que se han sumado más de 110.000 personas al déficit habitacional porteño en los últimos cuatro años de la gestión macrista” (ODH 2014:21)

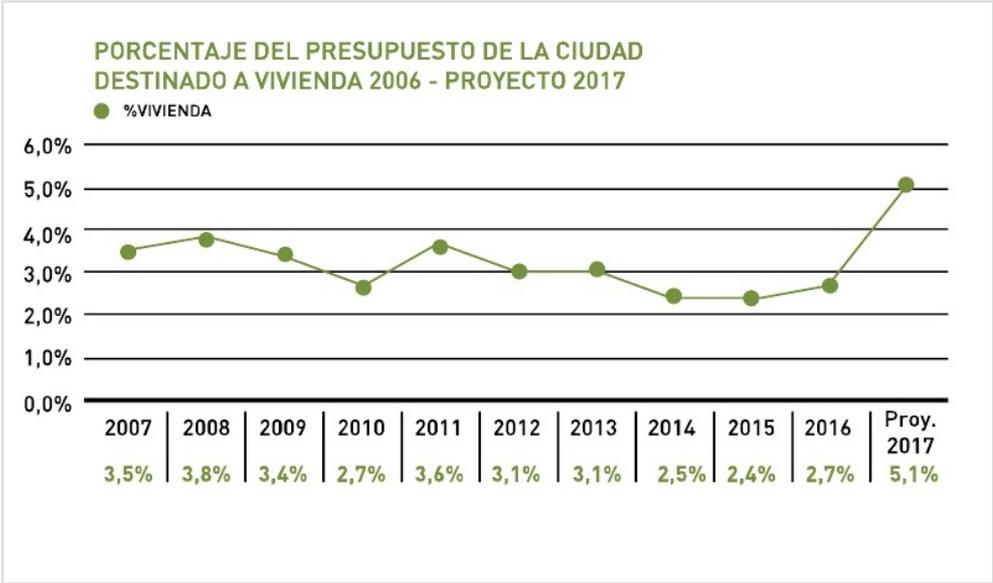
Un aspecto fundamental del desarrollo urbano es el transporte, y lejos de la

---

<sup>25</sup>Con la gestión de Horacio Rodríguez Larreta como Jefe de gobierno a partir del 10 de diciembre de 2015, se realizaron algunos cambios en la gestión de política habitacional como volver a darle jerarquía al Instituto de Vivienda de la Ciudad (IVC) a pesar de que sigue habiendo una diversidad de organismos en el área, y fundamentalmente se inició un proceso de urbanización de algunas villas como los casos de la Villa 31, la Villa 20, Fraga y la Rodrigo Bueno. El seguimiento y análisis de la gestión actual de gobierno permitirá comprobar cuánto de cambio y de continuidad existe con las gestiones 2007-2015, que de todas maneras pertenece al mismo partido político.

promesa electoral de 10 km de subte por año, se optó por la realización de los carriles exclusivos para líneas de colectivo con paraderos especiales que como afirma Vommaro (2015) son “rápido de construir, fácil de inaugurar”. Sin embargo, esta política si bien ha logrado reducir tiempos de viaje en algunas avenidas, no implica una solución al colapso del tránsito. La otra política de transporte significativa fue la construcción de bicisendas en el marco de la estrategia de marketing de “Ciudad verde”. En otras palabras, políticas públicas que apuntan mas a lo visible que a resolver problemas estructurales tanto de hábitat como urbanos.

La fragmentación del área de vivienda y la caída presupuestaria desde 2007 como se observa en el siguiente gráfico, son dos dimensiones que caracterizan a la gestión de gobierno 2007-2015. La caída presupuestaria en el área de vivienda es un indicador fundamental para comprender la importancia que se le asigna a resolver el déficit habitacional y a cómo enfrentarlo desde el Estado.



Fuente: Asociación civil por la igualdad y la justicia ACIJ.

En cuanto a la fragmentación institucional, hasta el año 2007 había dos instituciones que intervenían sobre el hábitat: el Instituto de Vivienda de la Ciudad<sup>26</sup> (IVC) y el Ministerio de Desarrollo Social (MDS). Este último tenía por función brindar respuesta frente a situaciones que requerían de atención inmediata a partir de una serie de programas de asistencia a familias en situación de emergencia habitacional y/o de calle, mediante la entrega de subsidios para el alojamiento transitorio o el pernocte en paradores propios del GCABA. Por el contrario, a partir del cambio de gestión en 2007, lo que resalta es la cantidad de dependencias estatales que abordan lo urbano y habitacional como los Ministerios de Espacio Público, Desarrollo Urbano, Desarrollo Económico y Desarrollo Social. En este sentido, un aspecto significativo es la transformación del rol del IVC que vio vaciadas sus funciones como organismo responsable de llevar adelante la política habitacional y se dejó sin presupuesto el programa de intervención en villas del instituto.

La gestión urbana y habitacional se descentralizó en varios organismos encargados como la Corporación Buenos Aires Sur que si bien fue creada en el año 2000 (Ley 470), durante el gobierno de Aníbal Ibarra, a cargo de la realización de tareas de urbanización y construcción de viviendas en las villas, asentamientos y barrios carenciados de la zona sur de la ciudad, en 2008 se creó bajo su dependencia el Programa de Regularización y Ordenamiento del Suelo Urbano (PROSUR Hábitat); Otro organismo es la UGIS (Unidad de Gestión de Intervención

---

<sup>26</sup>Creado en diciembre de 2003 por la Ley 1251 - en reemplazo de la antigua Comisión Municipal de la Vivienda (CMV), el IVC es la autoridad de aplicación de las políticas habitacionales, disponiendo para ello de autarquía financiera y administrativa. A su vez, en tanto sucesor jurídico, fue el encargado de la planificación y ejecución de las políticas habitacionales, que hasta el año 2007 tenía la responsabilidad de administrar y gestionar la política de radicación y urbanización de villas (Ley 148); las obras de infraestructura urbana y equipamiento comunitario; los programas de créditos hipotecarios para la compra de viviendas; la refacción y/o mantenimiento de los inmuebles; la autogestión de la vivienda en sus versiones colectiva e individual (Ley 341); el programa de mantenimiento y rehabilitación de los conjuntos y barrios construidos por la CMV; la regularización financiera y dominial; y el abordaje de las problemáticas urbanas y sociales como las de la autopista Ex Au3.

Social) creada en diciembre de 2007 (a través del Decreto N° 2075/07) bajo la órbita del Ministerio Desarrollo Económico, tiene como objetivo principal: ejecutar, en el marco de políticas globales, la planificación y urbanización de villas, asentamientos y núcleos habitacionales transitorios. También, debe formular, implementar y ejecutar programas y planes habitacionales que se definan en orden a las villas, núcleos habitacionales transitorios y barrios carenciados, así como la atención de las emergencias y la asistencia comunitaria; y finalmente en 2011 se crea la Secretaría de Hábitat e Inclusión (en adelante SECHI) en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Económico (por medio del Decreto N° 660/2011). Esta Secretaría nació con el objeto de coordinar las políticas de hábitat y vivienda quedando bajo su órbita el IVC, la UGIS, y la CBAS, organismos con diferente historia, funciones e independencia jerárquica (Marazzi, Gualdoni, 2016). Estos organismos realizan distintas políticas que a veces son hasta contradictorias entre sí debido a la superposición de competencias, desarticulación y fragmentación de la política de urbanización y hábitat de la CABA.

Como se describe en el siguiente apartado, este modelo de Ciudad y de gestión no ha solucionado los problemas habitacionales, sino que por el contrario puede observarse que se han mantenido e incluso agravado.

#### **4.1 La crisis habitacional**

En este apartado se presentan indicadores de la situación habitacional en CABA para el periodo de estudio. Las fuentes son el Censo de Población, Hogares y Viviendas, la Encuesta Anual de Hogares, artículos periodísticos, informes de ONG

vinculadas a la problemática habitacional e informantes clave con su amplio conocimiento de la temática.

En la Ciudad de Buenos Aires se presenta con intensidad la imposibilidad de acceder al suelo urbano y a la vivienda para un importante sector de la población. Es una problemática que comparte con las grandes ciudades latinoamericanas pero con peculiaridades y manifestaciones propias. Dicho fenómeno se profundizó en las últimas décadas de la mano de las reestructuraciones espaciales y sociales provocadas por la economía política neoliberal. Estas tendencias se manifestaron en que entre 1991 y 2010, la proporción de hogares afectados por problemas habitacionales en la ciudad aumentó un 77,6%. Del aumento ocurrido en los últimos 20 años, aproximadamente el 70% se explica por el del período 2001/2010(Di Virgilio, Rodriguez, 2013).

En la comparación entre los Censos de Población Hogares y Viviendas del año 2001 y el de 2010, se observa que el incremento de la población en la Ciudad de Buenos Aires fue de 114.013 personas, lo que representa un crecimiento del 4.1% en el total. Sin embargo ese crecimiento lo explica en gran parte la población en villas ya que dicho sector creció en 56.165 habitantes, es decir, un 52% (alcanzando un total de 163.587 personas en 2010), frente a la población de la Ciudad consolidada que creció sólo un 2.1%<sup>27</sup>.

La población de Buenos Aires de hecho es casi la misma desde 1947 con una cantidad cercana a los 3.000.000. En efecto se ha consolidado una tendencia a que el patrón de distribución territorial de la población sea inverso al patrón de valorización del suelo, es decir el aumento mas que proporcional de población en el sur de la Ciudad, principalmente en la Comuna 8 es inverso al patrón de valorización

---

<sup>27</sup>Diagnostico Socio-habitacional de la ciudad de Buenos Aires. Consejo Económico y social de la Ciudad de Buenos Aires. Publicado en marzo de 2014. Disponible en <http://www.consejo.gob.ar/>

del suelo, ya que en las comunas del norte se registraron los mayores permisos de construcción y la población permanece estancada o incluso desciende (Cravino, Palombi, 2015).

De todas maneras, también se desplegó, como menciona Guevara (2012), una estrategia de promoción de la valorización inmobiliaria selectiva en barrios -o sectores de barrios- del sudeste de la CABA, que se expresa en los precios relativos. Esto se desarrolló, como ya se mencionó previamente, a través de un conjunto de intervenciones públicas en el marco de la definición por parte del GCBA de la zona sur como de desarrollo prioritario, y la creación de los mencionados distritos-polos. Este proceso como ya se indicó, puede tener efectos sociales y económicos muy negativos para la población asentada en determinada área, e inclusive determinar su desplazamiento.

Existe una tendencia sostenida que muestra un aumento del déficit habitacional: casi un 6% (163.587 personas) de la población de la Ciudad vive en villas, NHT o asentamientos, según el Censo 2010, lo que representó un aumento del 52% respecto a 2001. Es una tendencia que se profundiza ya que según se informa en un estudio de la SECHI del GCBA, desde el Censo 2010 hasta 2014 la población en villas creció un 70%, pasando de 163.000 habitantes a 275.000. Según este organismo, en 10 años se habría duplicado la población.

Según la Dirección General de Estadística y Censos de la CABA en la Capital hay 14 villas, 24 asentamientos y dos núcleos habitacionales transitorios. Los datos oficiales estiman que en una Ciudad de tres millones de habitantes hay 340.000 personas en situaciones de déficit habitacional, número que se amplía a 500.000

según estudios académicos, informes de ONG y denuncias de organizaciones sociales<sup>28</sup>.

El cuanto al régimen en la tenencia de la vivienda se encuentra que el mayor nivel de irregularidad se encuentra en las comunas donde se localizan las villas y asentamientos más poblados (1, 4, 7 y 8) acercándose al 20% de los hogares.

Otro dato relevante es que, según la Encuesta Anual de Hogares (EAH) de 2015<sup>29</sup> el 9,5% de los hogares de la Ciudad se encuentran en condición de hacinamiento, y el 1,8% sufre hacinamiento crítico (más de 3 personas por cuarto).

Pero ese dato, al ser un promedio de toda la Ciudad, oculta cómo se distribuye geográfica y socialmente por comunas. De hecho al comparar se observan diferencias notorias. En dos de ellas (Comunas 1 y 8) el porcentaje de hogares con déficit de cuartos en relación a la cantidad de personas que lo componen supera el 20%. En el otro extremo, las comunas 6, 13, 12, 2 y 14 tienen menos de 5% de sus hogares en condición de hacinamiento. En el resto de la Ciudad la incidencia del fenómeno es muy distinta: menos del 6% de los hogares tienen en promedio 2 o más personas por cuarto, y el porcentaje de hogares con hacinamiento crítico no llega al 1%.

Por otro lado, si se toma como referencia el tipo vivienda, las diferencias son mucho más pronunciadas. En efecto, en piezas de inquilinatos o conventillos, hoteles familiares, pensiones e inmuebles usurpados/tomados (IPCHT) y en las Villas más de la mitad de los hogares están hacinados y alrededor del 14% tienen

---

<sup>28</sup>Organizaciones como la Corriente Villera Independiente, el Movimiento por Vivienda Popular, el MOI, el MTD Aníbal Verón (CTA), MTL Rebelde y la Cooperativa 20 de Noviembre entre otros, han denunciado el déficit habitacional y han levantado carpas frente al IVC en 2011 y en el Obelisco en 2014 en señal de protesta por la política habitacional. Ver también el informe de la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) "Sin Vivienda para los más vulnerables en la Ciudad de Buenos Aires". Publicado en diciembre de 2012.

<sup>29</sup> Disponible en

[https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/wp-content/uploads/2016/11/ir\\_2016\\_1086.pdf](https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/wp-content/uploads/2016/11/ir_2016_1086.pdf)

más de tres personas por cuarto. Hay que remarcar que en estos tipos habitacionales viven los sectores mas pobres.

Cuando interviene la variable edad también se expresan diferencias significativas en los grados de hacinamiento. La EAH 2015 muestra que el porcentaje de hogares que tienen entre 2 y 3 personas por cuarto es cuatro veces mayor cuando hay menores en el hogar que cuando no los hay.

Se puede observar entonces que la crisis habitacional se expresa en diferentes dimensiones y de manera desigual, geográfica y socialmente. Si bien las comunas y barrios de la zona sur presentan los peores indicadores, hay diferencias incluso dentro del mismo sur ya que se han desarrollado acciones estatales puntuales de renovación y recualificación urbana en barrios como San Telmo, La Boca, Barracas y Parque Patricios (Herzer, 2012).

#### **4.2 Una ciudad inquilinizada**

En Buenos Aires según la EAH 2015 poco más de la mitad de la población es propietaria de la vivienda y el terreno que ocupa, mientras que el 35,2 por ciento de porteñas y porteños son inquilinos. En 2003 los inquilinos representaban el 23,9% de los hogares mientras que los propietarios representaban el 64,4%. Argentina fue de hecho considerada un “país de propietarios” ya que un 70% tenía esa condición, con lo cual se observa así una tendencia de cambio sostenida en el transcurso de los años.

Esta tendencia expresa transformaciones estructurales en el mercado de la vivienda y las maneras de acceder. En ese sentido como afirma el Defensor del

Inquilino de la CABA, Fernando Muñoz, acerca de esta transformación en una ciudad inquilinizada:

“En la ciudad se dio para mí un fenómeno que transforma la lógica de la vivienda en la ciudad, de la lógica que hubo en los '70 donde era una ciudad con propietarios de vivienda única bastante masificada a lo que es la ciudad de ahora que tiene una concentración de la propiedad en pocas familias bastante importante y una extranjerización de la construcción de vivienda. Esa diferencia se dio a partir del efecto de la dictadura, porque es la pone un corte a casi 40 años de regulación de los alquileres”<sup>30</sup>.

El fenómeno de la inquilinización no es propio de la ciudad formal sino que también se expresa profundamente en el hábitat informal. Como señala Cravino (2012) se desarrollaron cambios estructurales en la conformación urbana de las villas de la Ciudad de Buenos Aires. Siguiendo a la autora el proceso de inquilinización se hizo presente en las villas desde la década del ochenta con el paulatino repoblamiento de las villas, y profundizado a mediados de la década del noventa con el crecimiento demográfico y vegetativo. El referente empírico mas significativo es el crecimiento de la construcción en altura de las villas, en el marco del agotamiento de las tierras fiscales disponibles.

Según las estimaciones de Cravino el 40% de los habitantes de villas es inquilino. En el sur se encuentra la mayor cantidad de población en inquilinato (37.538 de 55.799 que constituye el total de la ciudad) (De Fillipo, 2009). Además, allí se ubican varios paradores para gente en situación de calle que en 2007 reunía a 1.029 personas (De Fillipo, 2009). Como veremos mas adelante este es un dato

---

<sup>30</sup>Fernando Muñoz, entrevista realizada en 2016. Entrevistador Sacha Pujó.

fundamental para entender el proceso del Parque Indoamericano y el del Papa Francisco en la Villa 20.

### **4.3 Los desalojos y las personas en situación de calle: El accionar de la UCEP y el BAP**

*“Despacito, en silencio, se van haciendo desalojos”* Horacio Rodríguez

Larreta, Jefe de Gabinete del GCBA <sup>31</sup>.

Las personas en situación de calle son quizá la más clara expresión de la vulneración del derecho a la vivienda y está vinculado claramente con los desalojos<sup>32</sup>. En la CABA según el censo realizado por Médicos del Mundo en el año 2012 “Salud en la calle 2010-2012” habitan 16.353 personas<sup>33</sup>. Los datos de este censo son tomados como válidos y representativos por parte de las organizaciones sociales.

Según un informe del CELS (2009) sobre CABA, desde el año 2006 hubo un fuerte incremento en la cantidad de procesos de desalojo ingresados a la Justicia.

---

<sup>31</sup> Diario Página 12, 13/1/2009 "Cuando el desalojo porteño es exprés". <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-160492-2011-01-15.html>

<sup>32</sup>La Ley 3706 de la CABA establece que “se consideran personas en situación de calle a los hombres o mujeres adultos/as o grupo familiar, sin distinción de género u origen que habiten en la calle o espacios públicos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en forma transitoria o permanente y/o que utilicen o no la red de alojamiento nocturno. A los fines de la presente Ley se consideran personas en riesgo a la situación de calle a los hombres o mujeres adultos o grupo familiar, sin distinción de género u origen, que padezcan al menos una de las siguientes situaciones:

Que se encuentren en instituciones de las cuales egresarán en un tiempo determinado y estén en situación de vulnerabilidad habitacional. Que se encuentren debidamente notificados de resolución administrativa o sentencia judicial firme de desalojo. Que habiten en estructuras temporales o asentamientos, sin acceso a servicios o en condiciones de hacinamiento.”

<sup>33</sup>Médicos del Mundo es una organización no gubernamental humanitaria internacional del campo de la salud colectiva, su sede de Argentina es la única delegación en América del Sur de la Red Internacional Médecins du Monde/Médicos del Mundo. Médicos del Mundo Argentina desde el año 2002 desarrolla el proyecto “Salud en la Calle” donde una Unidad Móvil y equipos de salud durante 3 días a la semana realizan atención primaria de la salud, contención en salud mental y acompañamiento social a más de 1000 personas en situación de calle en distintas plazas y zonas como Plaza Dos Congresos, Parque Rivadavia, Plaza 1ro de Mayo-Once, Parque Lezama-Constitución, Plaza Flores, Liniers, Parque Patricios-Pompeya, Belgrano-Recoleta, entre otras.

Es así que entre 2006 y 2008 se iniciaron 12.661 expedientes vinculados a procesos de desalojos haciendo notar un fenómeno que crece y que tiene como impulsores no solo a agentes inmobiliarios y privados sino también al Gobierno de la Ciudad. Según el mismo informe del CELS, detrás del aumento de los desalojos pueden observarse tendencias que permiten hablar de una auténtica “lógica de expulsión” de los sectores más vulnerables de la CABA.

Según Jorge “Abasto” Barone<sup>34</sup>, referente de la Coordinadora de Inquilinos de Buenos Aires (CIBA), con los datos que recabaron desde su organización, ya que no hay estadísticas oficiales, se señala que en base a los subsidios habitacionales que se pagan a familias desalojadas y/o que han quedado en situación de calle por alguna razón, desde el año 2006 al 2010 hubo un promedio de 5 mil familias desalojadas anuales. En 2011 se da un pico de 11 mil familias desalojadas y en 2012 vuelve a bajar, según el entrevistado vinculado a un techo de la burbuja inmobiliaria en la Ciudad<sup>35</sup>.

En la visita que realizó Raquel Rolnik al país en el 2011, la Relatora Especial sobre la Vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado de la ONU, advirtió sobre una proliferación de causas penales por el delito de usurpación en las cuales suelen requerirse desalojos, y en donde como en muchas ocasiones, es el Gobierno quien impulsa estos procesos judiciales. En el informe publicado por la Relatora se expresa la preocupación frente a la constatación de que en los casos en los que existe un procedimiento judicial, la legislación procesal facilita la ejecución de desalojos, puesto que estos pueden

---

<sup>34</sup> Jorge “Abasto” Barone, entrevista realizada en 2013. Entrevistador Sacha Pujó.

<sup>35</sup> Estos números surgen con la salvedad metodológica de descontar los amparos judiciales pedidos para seguir cobrando subsidios por familias que ya estaban en vulnerabilidad habitacional. Sin embargo, según Abasto el número incluso es probable que sea mayor ya que hay familias desalojadas que pueden no haber cobrado el subsidio.

requerirse como medida cautelar, previo al dictado de la sentencia, violando los estándares internacionales en materia de debido proceso legal.

Esa lógica a favor del desalojo puede observarse en el accionar del Poder Ejecutivo de la CABA que mediante el decreto N° 09/009 vetó<sup>36</sup> la Ley 2973, modificatoria de la Ley 1408 de 2004, que prorrogó la emergencia habitacional, establecía la suspensión de los desalojos de inmuebles del GCBA ocupados como viviendas, y también obligaba al GCBA a presentar un plan para resolver el déficit habitacional<sup>37</sup>. Este accionar puede interpretarse como una definición concreta y explícita en favor de seguir desalojando inmuebles propiedad del Estado utilizados como vivienda. En esta línea, Jaime Sorín afirma que:

"Durante estos años lo que fue muy claro es que el modelo de ciudad era un modelo expulsivo y que beneficia a los sectores concentrados de la construcción. La política más exitosa de vivienda que tuvo el gobierno de Macri fue el desalojo. Ellos aplicaron como política de vivienda el desalojo"<sup>38</sup>.

Una clara expresión de la política expulsiva es la creación en el año 2008, mediante el Decreto 1232, de la Unidad de Control de Espacio Público (UCEP). Este organismo dependiente de la Subsecretaría de Espacio Público del Ministerio de Ambiente y Espacio Público, fue creado según el Decreto con el objeto de "mejorar el orden y la organización en el espacio público, coordinando y colaborando con las diferentes áreas del Ministerio de Ambiente y Espacio Público". Sin embargo, según denunciaron las propias víctimas como así también la Defensoría del Pueblo, ONGs,

---

<sup>36</sup>La utilización del poder de veto como instrumento político legal para desaprobación de sanciones del poder legislativo, fue una práctica habitual de las dos gestiones de Mauricio Macri, 2007-2015. Ver <http://www.infojusnoticias.gov.ar/especiales/el-capitan-veto-los-derechos-sociales-que-suprimio-macri-26.html>

<sup>37</sup>Disponible en <http://www2.cedom.gob.ar>

<sup>38</sup> Jaime Sorín, entrevista realizada en 2016. Entrevistador Sacha Pujó. Ver también <http://www.infonews.com/nota/118816/el-pro-ha-tenido-al-desalojo-como-politica>

organizaciones sociales y legisladores<sup>39</sup>, en la práctica el accionar de este organismo se orientó contra personas en situación de calle y viviendas ocupadas<sup>40</sup>. Las tareas se desarrollaban con agentes que, según las denuncias, eran barrabravas y patovicas. Operaban de noche sin identificación legal y mediante procedimientos violentos desalojaban indigentes y les sustraían sus pertenencias, materiales y documentación que recolectaban. A raíz de esto, en noviembre de 2009 se procedió a desarticular la UCEP y derivar la problemática de los sin techo al Ministerio de Desarrollo Social mediante el Programa Buenos Aires Presente (BAP)<sup>41</sup>.

Como única política pública dirigida a las personas en situación de calle o futuros desalojados funciona el Programa de Subsidio Habitacional. El programa estipula como beneficiarios a "Familias o personas solas en situación de calle, entendiendo por tal a aquellas que se encuentran en inminente situación de desamparo habitacional o se hallen transitoriamente sin vivienda o refugio por

---

<sup>39</sup>La UCEP: un organismo estatal con práctica ilegales. Informe de denuncia sobre el accionar de la Unidad de Control de Espacio Público de la Ciudad de Buenos Aires". Informe conjunto de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Defensoría General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y el CELS, octubre de 2009.

<sup>40</sup> Diario Página 12, 07/10/2009 <https://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-133063-2009-10-07.html>

<sup>41</sup>Debido al accionar de este organismo el propio Jefe de Gobierno Mauricio Macri fue procesado acusado por 17 casos de desalojos violentos contra personas que vivían en la calle. Sin embargo, si bien el organismo fue disuelto y el Jefe de gobierno sobreseído<sup>41</sup> en diciembre de 2015 luego de asumir como Presidente de la Nación, organizaciones que trabajan con personas en situación de calle denunciaron que tras el cambio de gobierno y el triunfo del mismo signo político en la Nación y la Ciudad, en 2016 volvieron los hechos de violencia institucional contra personas en situación de calle con procedimientos similares a los que utilizaba la UCEP (Página 12, 6 de marzo de 2016). Según la investigación del diario Página 12 se registraron operativos comandados por empleados del Ministerio de Espacio Público de la Ciudad, con apoyo de la Policía Metropolitana, para desalojar a las personas en situación de calle.

La Red de Organizaciones de Constitución relevó al menos una decena de casos en las calles de barrios como Once, Retiro, Palermo, Congreso y Liniers. En este sentido, "el accionar es el mismo que el de la UCEP. Más adornado, pero es igual. Les dicen no muy amablemente que se tienen que ir y si hay resistencia le tiran las cosas. Hubo empujones y patadas a las pertenencias de las personas", denunció Horacio Ávila, de Proyecto 7, una organización conformada hace más de una década por personas en situación de calle. Las coincidencias con el accionar de la UCEP se observan en el Ministerio que opera (en este caso, con apoyo de la Metropolitana), el objetivo final (desalojar) y el método (la violencia verbal y física). Otra similitud se relaciona con el rol de algunos agentes del programa Buenos Aires Presente BAP, que aportan en "inteligencia" con datos de las personas, según atestiguaron trabajadores del propio programa.

motivo de desalojo u otras causas”. Sin embargo, existen cuestionamientos dado que hay requisitos que funcionan como obstáculos, tanto formales como informales, de acceso al Programa<sup>42</sup>. Por ejemplo plantea la exigencia de permanencia en la Ciudad de Buenos Aires no menor a 2 años. Dentro de sus requisitos formales solicitan “constatación de situación de calle” mediante un informe social efectuado por el programa BAP, instituciones religiosas, instituciones gubernamentales, y no gubernamentales. Sin embargo, señala el informe de la organización Proyecto 7, que en muchas oportunidades son los mismos funcionarios del BAP quienes no pueden constatar esta situación en calle por prohibiciones internas de la propia gestión gubernamental, y derivan la intervención a otras organizaciones de la sociedad civil. Asimismo, estos informes tampoco son tenidos en cuenta para otorgar el beneficio, hecho que funciona como una barrera de acceso.

Este subsidio supone que a lo largo de los diez meses en los cuales brinda ayuda económica para un alojamiento, la persona podrá obtener “soluciones definitivas” a su situación de calle, desconociendo la complejidad de este proceso y dejando nuevamente a la intemperie social a esta persona luego de los plazos establecidos de cobertura. Luego de los 10 meses solo es posible continuar con el subsidio a través de una demanda judicial. La enorme cantidad de demandas judiciales por la continuidad del subsidio pone en evidencia el hecho de que no se encuentran soluciones que permitan superar el problema habitacional para las familias de los sectores mas vulnerables.

Desde el enfoque de las políticas públicas habitacionales que se plantean en el presente trabajo, algunas de las intervenciones mas significativas que se han desarrollado como la de la UCEP, expresan una concepción excluyente hacia los

---

<sup>42</sup>Ver Informe de Comisión de Hábitat– Instituto Patria (2016): Personas en situación de calle.

sectores más vulnerables por parte del GCBA, que ponen en cuestión el derecho de quién puede vivir en la ciudad.

La definición de “ciudad revanchista” tomada del urbanista Neil Smith (2012) es quizá una expresión que ilumina mejor este tipo de políticas y acciones estatales que encarna la UCEP. El autor utilizó el concepto revanchismo para caracterizar el proceso de cambio que implicó el advenimiento de la era neoliberal durante la década del ´90 en lo que respecta a políticas y reestructuraciones urbanas. En particular en la ciudad de Nueva York, que evoca el contexto histórico de fines del siglo XIX en París, se desplegó una vengativa campaña con construcción de estereotipos y exaltación de los temores desde los medios de comunicación. Se desarrollaron políticas y acciones dirigidas contra las minorías como personas en situación de calle, inmigrantes, trabajadores, gays y lesbianas definidos como “enemigos públicos” del orden social.

La UCEP es quizá la política mas significativa, siguiendo esa línea, de los intentos de “limpieza social” que ha tenido el PRO, pero no es la única, ya que los intentos de prohibición de “cuidacoches” y de vendedores ambulantes son parte de la misma lógica<sup>43</sup>. Con los “cartoneros” en cambio se dio una política mixta, porque se los integró a un esquema de cogestión. De esta manera, podría caracterizarse como revanchista la violencia que expresa la UCEP contra un determinado grupo, que es percibido como indeseable desde el GCBA en los hechos.

---

<sup>43</sup>En enero de 2017, el GCBA desalojó y reprimió a los vendedores ambulantes llamados “manteros” del barrio de Once. Fuentes oficiales informaron que en total se desmantelaron entre 2000 y 2500 puestos de venta ambulante. <http://www.lanacion.com.ar/1974528-manteros-desalojo-once-avenida-pueyrredon>

## 5. UN CONSENSO PARA EXPULSAR

### 5.1 La ocupación y desalojo del Parque Indoamericano<sup>44</sup>



En diciembre de 2010 la ocupación del Parque Indoamericano puso de manifiesto la crisis urbanística y habitacional en la Ciudad de Buenos Aires: “la ocupación del Parque visibilizó diversas problemáticas, entre ellas la vulnerabilidad de las familias que alquilan en las villas de la Ciudad, la imposibilidad del acceso a un hábitat digno y la respuesta violenta del Estado ante estos conflictos sociales”<sup>45</sup>. Desde el 3 de diciembre y durante diez días se extendió la toma y el conflicto social.

<sup>44</sup> Gran parte de la descripción de los acontecimientos se basa en Cravino (2014). La información se complementa con noticias periodísticas y relatos de participantes.

<sup>45</sup> Documento del CELS: “Cuatro años de la toma del Parque Indoamericano: impunidad por los asesinatos y falta de respuesta a los problemas de vivienda”. Diciembre 2014.



Foto: La Nación / Emiliano Lasalvia

El Parque Indoamericano es un bien del dominio público de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que cuenta con 130 hectáreas aproximadamente, se encuentra ubicado en la zona sur de la Ciudad entre las avenidas Escalada, Castañares, la autopista Cámpora y las vías del ferrocarril Metropolitano, es el segundo mas grande de la CABA e integra los barrios de Villa Lugano y Villa Soldati<sup>46</sup>. Fue creado mediante la Ordenanza No 47533 de 1993. En 1995 se realizaron las primeras obras públicas con el objetivo de parquizar sus 130 hectáreas, mientras que en el año 2004 el Gobierno de la Ciudad lo declaró en “estado de emergencia ambiental” y solicitó su “puesta en valor” (Ley No 1582/04).

El Parque Indoamericano se encuentra dentro del Área de Desarrollo Sur determinada por el artículo 1º de la Ley N° 470. Con esta justificación, en el año 2005 mediante el decreto No 993/05 el Jefe de Gobierno de la Ciudad otorgó a la Corporación Buenos Aires Sur S.E. la administración del Parque. Asimismo,

---

<sup>46</sup> [http://www.buenosaires.gob.ar/areas/med\\_ambiente/dis\\_participativo/indoamericano.php?menu\\_id=15108](http://www.buenosaires.gob.ar/areas/med_ambiente/dis_participativo/indoamericano.php?menu_id=15108)

estableció que la Corporación debía abonar al GCBA por su explotación la suma equivalente al 70% del producido resultante de dicha explotación. La Corporación debía remitir para su consideración un Plan de Modernización del Parque Indoamericano. Sin embargo al momento de la ocupación, el Parque estaba muy deteriorado en estado de abandono, como puede verse en las imágenes captadas por la prensa durante la ocupación<sup>47</sup>.

El Parque es lindero con villas y asentamientos entre los que se encuentran: Villa 3, Villa 20, Villa 1-11-14, Calaza, Calacita, el Barrio Ramón Carrillo, Barrio "Las Palomas", los Asentamientos Lacarra, "Los Pinos", "Los Piletos", "La Esperanza". Se trata del mayor espacio verde de la zona sur, y parte del mismo era utilizado como lugar de socialización y recreación para las colectividades de países limítrofes, donde los fines de semana se reunían hasta 6 mil personas.

La mayoría de la población que participó de la ocupación provenía de las villas aledañas. Un 95% de los ocupantes vivía en la Ciudad de Buenos Aires (villas, conjuntos habitacionales construidos por el Estado) y un 5% en el Gran Buenos Aires. En ese sentido, según la ex ministra de Desarrollo Social Alicia Kirchner, cartera desde la cual se realizó el censo, "el total de personas que viven en el predio son 13.333 (...), provienen de distintas villas como Bajo Flores, Pompeya, Villa 20 y Los Piletos", por lo que, la "mayor cantidad son vecinos de la Ciudad"<sup>48</sup>. Se censaron 5.866 personas en el predio y otras 7.467 que no estaban en el lugar, pero que eran integrantes de dichas familias. Un 60% de los ocupantes eran inquilinos en condiciones informales.

---

<sup>47</sup> Información extraída del informe: "A un año de la ocupación del Parque Indoamericano" elaborado por Colectivo por la Igualdad. Diciembre 2011.

<sup>48</sup> Diario La Nación <http://www.lanacion.com.ar/1333222-soldati-segun-el-gobierno-mas-de-13-mil-personas-ocupan-el-predio>, 13/12/2010

Según se desprende de la investigación de Cravino (2014) y de declaraciones de los referentes entrevistados respecto a cómo comenzaron los acontecimientos, primero fue ocupada una parcela próxima a la Villa "Los Piletos" días antes de la toma del Parque, lo que generó un conflicto entre sus habitantes. Estas familias se habrían trasladado al Parque entre los días 4 y 5 de diciembre de 2010, seguidas por otras que eran inquilinas de las villas cercanas y que vieron en la toma una oportunidad de acceder a un lugar o a un recurso. En ese sentido, señala Cravino (2014) que "la mayoría de las familias que se asentaron en el predio lo hicieron con la idea de reclamar soluciones habitacionales al Gobierno de la Ciudad y solo unas pocas pensaron en conformar un nuevo asentamiento" (p. 41).

El sector del predio que fue ocupado fue el que estaba más abandonado. Según Luciano "Tano" Nardulli, referente de la Corriente Clasista y Combativa (CCC) quien participó y tuvo un rol importante en la toma, "un parque es un parque, eso ni siquiera era baldío, eran yuyales"<sup>49</sup>. Los relatos sobre la toma evidencian las situaciones de peligro y precariedad que se vivían, por ejemplo muchas personas llegaron al predio arrojándose desde el tren en movimiento que pasa a través del parque<sup>50</sup>.

El martes 7 de diciembre de 2010 la Corporación Buenos Aires Sur (a cargo del Parque Indoamericano) realizó una denuncia que derivó en el juzgado de Primera Instancia en lo Penal, Contravencional y de Faltas N° 26 de la Ciudad de Buenos Aires a cargo de la Dra. Cristina Nazar<sup>51</sup>. La jueza ordenó el desalojo de las familias del Parque. El procedimiento se realizó con una violenta represión en forma

---

<sup>49</sup>Luciano "Tano" Nardulli, entrevista realizada en 2017 en la Ciudad de Buenos Aires. Entrevistador: Sacha Pujó

<sup>50</sup>Alejandro "Pitu" Salvatierra, entrevista realizada en 2017 en la Ciudad de Buenos Aires. Entrevistador: Sacha Pujó

<sup>51</sup>La jueza contravencional Maria Cristina Nazar fue la tercera jueza del caso. El expediente recayó primero en el juzgado de Roberto Gallardo, luego pasó a la jueza Elena Liberatori quien creó un comité de crisis y llamó a una mesa de diálogo con funcionarios.

conjunta por las policías Federal y Metropolitana, y dejó como saldo dos muertos, Rossemary Chura Puña y Bernardo Salgueiro, y varios heridos de balas de plomo.

A pesar del violento desalojo, el día 8 el Parque fue ocupado nuevamente. Como consecuencia el Gobierno Nacional retiró la Policía Federal del lugar y el Gobierno de la Ciudad adujo que la Policía Metropolitana no podía garantizar la seguridad por falta de efectivos suficientes. Durante los días siguientes se registraron violentos conflictos entre los "ocupantes" y "vecinos" de los barrios adyacentes sin que el Estado, en ninguno de sus niveles de gobierno, garantizara seguridad para los ocupantes. En ese marco se produjo una nueva víctima fatal, fue asesinado Emiliano Canaviri Álvarez. Los tres muertos eran oriundos de países limítrofes, uno de Paraguay y dos de nacionalidad boliviana.

Luego de que el Indoamericano fuera ocupado nuevamente en forma masiva, el Jefe de Gobierno de la Ciudad Mauricio Macri, hizo expresas definiciones al calificar la ocupación como ilegal, y advirtió de esa manera que no ofrecería ningún subsidio o alternativa.



La jueza Nazar, quien ordenó el primer desalojo, rechazó un nuevo desalojo pedido por el fiscal Cristian Longobardi, con el argumento de que el conflicto se transformó en una cuestión social y que la política es la que debe adoptar los medios

más pacíficos para resolver la situación<sup>52</sup>. Ante este panorama y el pedido de la justicia de una mesa de diálogo para intentar resolver un conflicto que iba creciendo, se reunieron en Casa Rosada parte importante de los gabinetes de los gobiernos de Nación y Ciudad con delegados de los ocupantes. En esa reunión no se llegó a ningún acuerdo entre los gobiernos, y el Gobierno Nacional envió a la Gendarmería y la Prefectura naval para cercar el predio e impedir que ingresen mas personas<sup>53</sup>.

Sin embargo, al mismo tiempo y en consonancia con el poder ejecutivo de la ciudad, la justicia avanzó en la criminalización del conflicto social<sup>54</sup>. En efecto, la imputación a dos de los referentes de la ocupación, Diosnel Pérez y Luciano Nardulli, fue justificada por ser coautores de una “acción coordinada” y “previamente organizada”<sup>55</sup>. Según Diosnel Pérez referente del Frente Darío Santillán en la Villa 20, “lo que quería hacer el gobierno con el tano y conmigo era demostrarle a la sociedad que el que toma la tierra va a ir preso”<sup>56</sup>.

### 5.1.1 Las causas de la ocupación

No es la intención en este apartado explicar la causa o las causas que generaron la toma del predio sino indagar y describir las interpretaciones que fueron

---

<sup>52</sup> Su Señoría consideró que se debe cumplir con el protocolo previo, que implica un censo, la intervención del Consejo de Niños, Niñas y Adolescentes y del SAME, además de una evaluación de la salida habitacional para las familias. <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/subnotas/158494-50822-2010-12-11.html> Ver también <http://www.cij.gov.ar/nota-5746-La-jueza-Nazar-rechazo-ordenar-el-desalojo-del-Parque-Indoamericano.html>

<sup>53</sup> La Gendarmería cercó el predio de Soldati, Diario Popular, 12/12/2010. <https://www.diariopopular.com.ar/politica/la-gendarmeria-cercoel-predio-soldati-n55917>

<sup>54</sup> Informe del CELS: Cuatro años de la toma del Parque Indoamericano: impunidad por los asesinatos y falta de respuesta a los problemas de vivienda. 2014.

<sup>55</sup> Finalmente en noviembre de 2014 fueron absueltos por la jueza penal y contravencional porteña Cristina Lara con el argumento de que “no se pone en duda el valor del derecho a la protesta, sobre todo para los sectores más marginales, pero esto no puede ser una carta blanca para cometer delitos”, agregó. Y sostuvo: “Lo que sucedió en el Indoamericano constituye el delito de usurpación, pero no se han dado pruebas para ponerlo en la cabeza de Pérez Ojeda y Nardulli” (La Nación, 05/11/2014).

<sup>56</sup> Diosnel Perez, entrevista realizada en 2017. Entrevistador Sacha Pujó

hegemónicas teniendo en cuenta el enfoque de este trabajo sobre la construcción de agenda y las políticas públicas. Los indicadores estructurales socioespaciales de la situación habitacional de la CABA en general y de la zona sur en particular donde se desarrollaron los fenómenos de este estudio ya fueron descriptos mas arriba donde se destacó los grados de hacinamiento e informalidad de quienes viven allí.

Acerca de las causas de la ocupación y el violento desalojo, Mauricio Macri, culpó a la inmigración de países limítrofes que estaría asociada según él, al narcotráfico y la delincuencia: “parecería que la Ciudad de Buenos Aires se tiene que hacer cargo de los países limítrofes y eso es imposible. Todos los días llegan entre 100 y 200 personas nuevas a la Ciudad que no sabemos quiénes son, de la mano del narcotráfico y la delincuencia (...), las muertes no tienen que ver con el operativo de desalojo que realizó la Ciudad sino con la inseguridad y el descontrol de la inmigración”<sup>57</sup>. Como señala Cravino (2014), respecto a estas declaraciones y el hecho de que los asesinados eran personas de países limítrofes, lo que debía tomarse como afrenta por parte de los gobiernos de los países de las personas fallecidas, fue tomado como un asunto de vergüenza por parte de las autoridades consulares de estos países.

En una entrevista al dirigente de la Villa 15-Mataderos Alejandro Salvatierra, quien participó de la toma, realiza un análisis de las condiciones históricas que llevaron a la ocupación:

“Para entender lo que pasó en el Indoamericano hay que entender el contexto en el que estábamos en diciembre de 2010, si bien las villas seguían creciendo, empieza a notarse ya en 2005 una mejora del poder adquisitivo o una estabilidad

---

<sup>57</sup> Diario La Nación <http://www.lanacion.com.ar/1332014-macri-insiste-estamos-intentando-que-el-gobierno-nacional-recapacite>, 09/12/2010

laboral que hace que el barrio empiece a cambiar su fisonomía. Entonces cuando empieza a perder la posibilidad de crecer hacia los costados, empieza a crecer hacia arriba. Cuando llegamos al 2010 llegamos en una situación habitacional muy compleja en las villas: hacinamiento, empiezan a aparecer por primera vez en 2004/05 los inquilinatos, esto explotó...”<sup>58</sup>

Según Cravino (2012), existen causas estructurales y la evidencia es que los hechos del Indoamericano marcan el agotamiento de un ciclo de crecimiento de las villas. Las trayectorias habitacionales han cambiado en las últimas décadas, se agotó el suelo para ocupar, y el proceso de verticalización, de construcción en altura para alquiler, encuentra sus límites. En estas condiciones, y debido al constante aumento de la demanda y de los precios, se hace muy difícil para los habitantes de villas poder convertirse en propietarios de la vivienda. De esta manera, las condiciones habitacionales en las villas son muy precarias y se vinculan al alquiler de cuartos con baños compartidos donde viven varios miembros en entornos de hacinamiento. En este sentido, se muestra en el trabajo de campo realizado por Cravino (2014) que "los que participaron de la toma se encontraban en un estado de desesperación por ser desalojados, por temor a no poder seguir pagando el alquiler, por continuar en la incertidumbre de no tener un lugar propio" (p.57).

Un hecho concreto que se coloca como disparador de la toma fue el anuncio del GCBA de entregar títulos de propiedad. En efecto, según Salvatierra:

"en septiembre de 2010 Rodríguez Larreta hace un anuncio y dice que se van a escriturar los lotes y las viviendas dentro de las villas. Esto produce un desalojo masivo de todos estos

---

<sup>58</sup>Alejandro Salvatierra op. cit.

inquilinos porque los "propietarios" al saber que se va a escriturar, lo que hacen es sacar a los inquilinos para que no se escriture la vivienda a nombre de los inquilinos"<sup>59</sup>.

Es en este marco que los hechos ocurridos en el Parque Indoamericano pueden caracterizarse como "La rebelión de los inquilinos" (Cravino, 2012). Esa política pública de entrega de títulos no hubiera tenido los efectos que tuvo si gran parte de los habitantes de villas -el 40%- no viviese en inquilinatos en condiciones precarias y absoluta informalidad.



Funcionaria realizando el censo a las familias ocupantes. Foto Clarín

Como resolución del conflicto, los jefes de gabinete de los gobiernos nacional y porteño, Aníbal Fernández y Horacio Rodríguez Larreta, anunciaron la implementación de un plan de viviendas con financiamiento de Nación y Ciudad en partes iguales con prioridad para los que más lo necesitaran. Ambos jefes de gabinete dejaron en claro que toda persona que tome un predio ilegalmente, ya sea en la Ciudad como en cualquier otra parte del país, perderá toda ayuda estatal que se encuentre percibiendo como así también el derecho a ingresar a planes sociales

---

<sup>59</sup>Alejandro Salvatierra. op. cit.

y de vivienda en el futuro. Luego del anuncio, las familias comenzaron a abandonar el predio. De esta manera, mediante la combinación de mecanismos estatales de represión e integración se logró desalojar el predio y "resolver" el conflicto (Giaretto, 2011). La manera de darle fin al conflicto marcó un modelo de resolución. Es así que como menciona el ex Secretario nacional de Hábitat, Ruben Pascolini:

“Se usó ese pequeño paradigma que se construyó ahí para resolver otros conflictos. Si a vos te censaban en una situación de conflicto e intervenías en otra situación nunca más podías acceder a ningún programa social. Lo que se supone es que hay profesionales del conflicto que van de un conflicto al otro y que consiguen beneficios. Una visión que cree que la gente se profesionaliza en el conflicto, podrá haber alguno, pero lo que necesitan esas familias es una respuesta habitacional”<sup>60</sup>.

El Gobierno porteño y el Gobierno Nacional no cumplieron con los compromisos que asumieron en el desenlace de la toma del Indoamericano. Esto es fundamental, como se mostrará mas adelante, porque demuestra que lo sucedido en el Indoamericano se consideró más como un problema de inseguridad, que como parte del déficit habitacional (Cravino, 2014). En esta construcción del problema, como veremos, jugaron un rol fundamental los medios de comunicación en convergencia con el GCBA, siendo que es una parte determinante del proceso de la política pública, el cómo se define un problema y las percepciones que tienen los actores intervinientes.

---

<sup>60</sup>Ruben Pascolini, entrevista realizada en 2016. Entrevistador Sacha Pujó.

Es significativo también que un año después de los hechos, el GCBA anunciara la reapertura del Parque con obras en 17 hectáreas, algunas de las cuales eran las que habían sido ocupadas, y que formaran parte de un predio bautizado “Paseo Lúdico”. Estas obras incluyeron el enrejamiento del perímetro, iluminación, la instalación de juegos, bancos, mesas y árboles. Siguiendo a Cravino (2014) vale la pena reflexionar sobre el por qué de ese tipo de obras, que tienen la característica de ser antivandálicas.

Un hecho que también es significativo desde la perspectiva de los modelos de interpretación de la realidad es que la idea de “parque” es una construcción social que es posterior a la ocupación: “los habitantes de los barrios aledaños percibían que existía una zona correspondiente a “espacio público” y otra a “tierra abandonada”, que incluso debía ser evitada, ya que era visualizada como una zona peligrosa (Cravino, 2014: 22). A partir de esa idea, siguiendo a la autora, es probable que la mayoría de los ocupantes “no estaban pensando en la ocupación de un espacio público sino un espacio abandonado” (p.137). En ese sentido, los tres referentes entrevistados coincidieron en que tanto el Indoamericano como el predio Papa Francisco era un terreno abandonado, concretamente señala Nardulli que “cuando se tomó tenía los yuyos que te tapaban todo, hasta cadáveres encontraron ahí”<sup>61</sup>.

Desde ese marco interpretativo, la toma del Indoamericano pudo haber sido el principio de la conformación de una nueva villa, pero la trascendencia mediática, y la rápida denuncia del GCBA para lograr el desalojo impidieron que se consolidara. Esta situación como veremos a continuación, se da de una manera similar en el predio denominado Papa Francisco.

---

<sup>61</sup>Luciano Nardulli, op. cit.

## 5.2 La ocupación y desalojo del barrio Papa Francisco

*"Este asentamiento se cobró la vida de tres personas"* (Sergio Berni, Secretario de Seguridad, agosto 2014)<sup>62</sup>

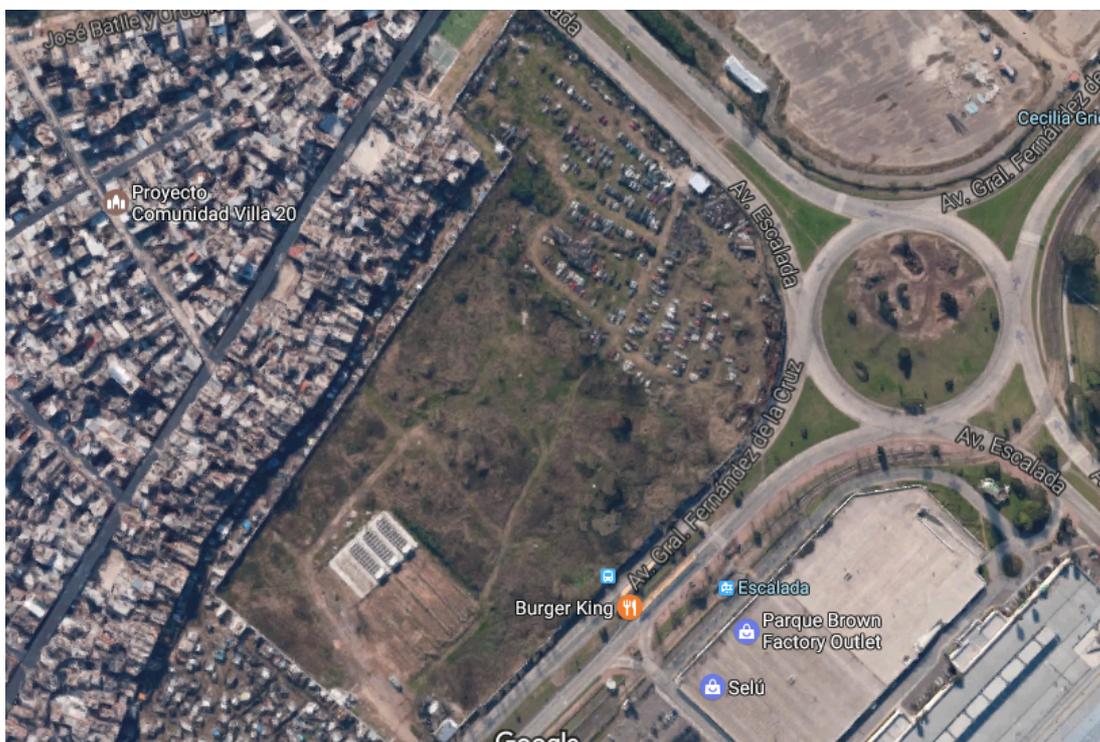


Imagen capturada de Google Maps donde se puede observar el terreno baldío donde se instaló el asentamiento Villa Papa Francisco lindero a la Villa 20 y al cementerio de autos

En febrero de 2014 un grupo de personas ocupó un terreno lindero a la Villa 20 a metros de la Av. Gral. Fernández de la Cruz y Av. Escalada de Villa Lugano. En mayo se realizó un censo<sup>63</sup> que determinó que había 700 familias viviendo en el predio. Una vez que estuvieron asentados y establecidos lo denominaron “Barrio Papa Francisco”, en un acto que fue bendecido por el párroco local Franco Punturo, quien ofició una misa en el lugar.

El terreno donde se construyó el asentamiento precario funcionaba hasta 2009 como depósito de autos de la Policía Federal. Sin embargo, esas tierras

<sup>62</sup> Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=BTLIYeGpgec>

<sup>63</sup> Según Gago y García (2014), el censo es un dispositivo por excelencia de individualización y de traducción del conflicto al lenguaje de la asistencia social. Siempre se utiliza como instancia previa al desalojo, y como estrategia de persuasión para extraer información de la población (Carman, 2011).

forman parte del plan de urbanización establecido por la ley N° 1770 aprobada en 2005 que dispone la urbanización de la villa 20. En su artículo 2° dice “Aféctese a la urbanización de la villa 20, el polígono comprendido por la Av. Francisco Fernández de la Cruz, eje de la calle Pola y línea de deslinde con el Distrito U8. El mencionado polígono será destinado a viviendas y equipamiento comercial”.

La presencia del cementerio de autos generó una alta contaminación del suelo por los fluidos que desprendían, lo que sumado a la basura del lugar, daba la apariencia de un baldío. Esto es significativo y comparte la similitud con el Indoamericano, ya que como señala Cravino (2014) "estas características no difieren mucho de los lugares donde la gente construye barrios que llamamos “villas”, que en el ámbito local connotan sitios de condición urbana precaria” (p. 21).

Desde que comenzó la toma murieron tres personas en hechos vinculados a la misma. El día que comenzó fue asesinado Osvaldo Soto de tres balazos. Según el relato de su madre el hecho sucedió al intentar evitar un conflicto entre vecinos de la toma. En agosto, días antes de que se iniciara el desalojo, se produjo el crimen de Melina López de 18 años a metros del Barrio, cuando se dirigía junto a su novio a un supermercado. Este crimen, como veremos mas adelante, fue clave para iniciar el desalojo, como respuesta estatal al conflicto.

Desde el comienzo se abrieron varios expedientes judiciales. Dos días después del inicio de la toma, la Justicia porteña ordenó la liberación inmediata del terreno lindero a la Villa 20. Sin embargo, el desalojo quedó finalmente suspendido por orden del juez contravencional Gabriel Vega, ya que había sido apelado por los defensores oficiales, y suspendido por la Cámara de Apelaciones en lo Penal Contravencional y de Faltas a raíz de un amparo presentado por la Defensoría de la

Ciudad<sup>64</sup>. Se ordenó así una nueva instancia de diálogo que permitiera resolver la situación habitacional de las cientos de personas. En este sentido, se generó una mesa de diálogo conformada por legisladores de la oposición y delegados del barrio para hallar una solución superadora<sup>65</sup>.

Finalmente la titular del juzgado N° 14 en lo Penal, Contravencional y de Faltas de la Ciudad de Buenos Aires, María Gabriela López Iñíguez, ordenó el allanamiento y desalojo del predio. Antes la gendarmería en el mes de junio realizó un allanamiento luego de recibir denuncias por secuestros extorsivos, violaciones y otros delitos en el que detuvieron a dos personas. El 23 de agosto, seis meses después de iniciada la toma, en un operativo conjunto de las fuerzas de seguridad de la Ciudad y de la Nación, la Policía Metropolitana y la Gendarmería Nacional, ejecutaron el desalojo. El procedimiento se inició de madrugada y se llevó adelante de forma violenta con la utilización de topadoras que arrasaron con las precarias viviendas que habían construido las familias instaladas allí. En el proceso de desalojo fueron detenidas seis personas por “resistencia a la autoridad”, que según el abogado eran delegados del barrio.

---

<sup>64</sup>Diario La Nación, 01/03/2014. <http://www.lanacion.com.ar/1668451-la-justicia-suspendio-el-desalojo-del-predio-tomado-en-lugano>

<sup>65</sup>Diario Perfil, 23/08/2014 <http://www.perfil.com/policia/barrio-papa-francisco-un-desalojo-que-tardo-seis-meses-y-que-se-acelero-tras-un-brutal-asesinato-0823-0061.phtml>



Foto Clarín / Gustavo Castaina

La manera en que se llevó adelante fue similar a la utilizada en la dictadura militar del '76, sin previo aviso, con topadoras y fuerzas de seguridad. Según el testimonio de María -habitante del barrio Papa Francisco- se desarrolló de la siguiente manera:

“Nos vimos invadidos por la policía sin ningún previo aviso, nos sacaron a la calle sin nada, sin saber qué es lo que pasaba tuvimos que salir, si nos resistíamos nos golpeaban, nos sacaron a la fuerza con los chicos, ahora estamos en la calle. Todo el sacrificio que hicimos este medio año ha sido en vano, muchos compramos materiales con el ahorro de toda nuestra vida con la esperanza de tener una vivienda, ahora estamos con las manos vacías y no sabemos a dónde ir. A mi parece muy injusto...”<sup>66</sup>.

En la misma línea, el sacerdote Franco Punturo de la parroquia Madre María, ubicada a tres cuadras del predio, relata:

---

<sup>66</sup>Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=GR3-Gtflnio>

"los sacaron a punta de pistola y voluntariamente tenían que aceptar la única propuesta que le daban: ir a un parador de noche hasta que les dieran una solución. La violencia del proceso del desalojo también fue muy difícil. Arrasaron con las camas cuchetas, con los colchones y las pocas pertenencias".<sup>67</sup>



El crimen de Melina López de 18 años el día miércoles 20 de agosto a metros del Barrio cuando se dirigía junto a su novio a un supermercado, fue colocado mediáticamente como el causal de la orden de ejecutar el desalojo del predio. En este sentido, el diario La Nación afirmaba que “su muerte pareció activar todos los resortes que durante seis meses estuvieron dormidos”<sup>68</sup>. Según Ruben Tzanoff integrante de la Junta Comunal N°9, "aprovecharon lo terrible que sucedió con

<sup>67</sup> <http://www.infonews.com/nota/159546/represion-pobreza-y-negocio-inmobiliario>

<sup>68</sup> Diario La Nación, 24/08/2014 <http://www.lanacion.com.ar/1721329-despues-de-un-homicidio-ordenaron-el-desalojo-de-la-villa-papa-francisco>,

Melina para buscar una excusa con la represión, pero los asesinos de Melina no son éstos, acá hay chicos, gente pobre de trabajo”.

Durante el proceso de desalojo resultaron heridos los legisladores de la Ciudad Pablo Ferreyra, Jose Cruz Campagnoli y el diputado nacional Horacio Pietragalla que se hicieron presentes junto a otros legisladores. Se encontraban allí para evitar que se llevaran detenidos y fueron heridos con balas de goma y golpeados durante el accionar de las fuerzas de seguridad<sup>69</sup>.

Luego del desalojo algunas familias fueron derivadas a los refugios que otorga el GCBA, mientras que unas ochenta personas se quedaron acampando sobre la Avenida Cruz frente al asentamiento, a la espera de negociar alguna solución habitacional, pero finalmente no obtuvieron respuesta y se dispersaron.

Con respecto al impacto y cómo fue procesado en la agenda de política habitacional, posteriormente al desalojo, la jueza Elena Amanda Liberatori ordenó urbanizar la villa 20 “antes del 10 de diciembre de 2015”<sup>70</sup>. Entre los puntos que dispuso el fallo<sup>71</sup> se incluye que se reasigne las partidas presupuestarias necesarias para la urbanización, y también se exhorta a las áreas de prestación gubernamental a extremar los medios a fin de paliar la situación de calle a las personas desalojadas y grupos familiares. Sin embargo el fallo fue apelado por el poder ejecutivo y el plazo quedó suspendido.

Sobre las razones que motivaron la ocupación del territorio también aparecen distintas visiones. En 2013 trascendió la versión de que el predio que forma parte del plan de urbanización de la Villa dispuesto por la Ley 1770 de la CABA sancionada en 2005, iba a ser vendido. De esta manera, según Laura Tarbuch, coordinadora del

---

<sup>69</sup>El legislador Pablo Ferreyra afirmó "No eran policías, eran barrabravas. No se puede justificar el desalojo por un acto de inseguridad que ocurrió hace dos días. Creo que son dos actos separados".

<sup>70</sup><https://laalameda.files.wordpress.com/2014/08/la-foto-1.jpg>

<sup>71</sup>La causa se inició a raíz de una denuncia de Reinaldo Arnez Medrano, miembro de una de las familias desalojadas del barrio Papa Francisco, y Angélica Urquiza, vecina de Villa 20

área de Villas de la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), “la decisión de venderlo y cambiar su destino hizo que no pudieran contenerse los intentos de ocupación que finalmente ocurrieron en febrero de este año”<sup>72</sup>.

Es interesante contrastar las diferentes perspectivas acerca de las razones que impulsaron la toma del predio. El testimonio de una de las desalojadas lo hace explícito: “Yo trabajo de doméstica y mi marido hace changas. No podíamos sostener un alquiler de 1700 pesos en la villa y por eso nos vinimos a la toma desde el primer día”<sup>73</sup>. En este caso, el principal causal de la acción es la necesidad ante la imposibilidad económica.

Según el Ministerio Público Fiscal de la Ciudad, la toma fue organizada por punteros políticos de la villa que buscaban lotear los terrenos para venderlos en hasta 20.000 pesos<sup>74</sup>. En ese sentido, para el fiscal general adjunto de la Ciudad, Luis Cevasco, se conformó una "asociación ilícita" detrás de la toma del predio. El fiscal argumentó que "la toma se maneja con gente a la que se convence con promesas económicas y con gente a la que se presiona para que participe con situaciones de clientelismo”<sup>75</sup>.

En este último discurso, emitido por un poder del Estado, se vincula la acción colectiva con un motivo puramente político y económico, que deslegitima la acción de lucha por reclamo de vivienda.

---

<sup>72</sup><http://chequeado.com/el-explicador/cinco-puntos-para-entender-el-conflicto-en-la-villa-20/02/09/2014>

<sup>73</sup> Diario Página 12, 24/08/2014 <http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-253696-2014-08-24.html>

<sup>74</sup> Diario Clarín, 23/08/2014 [https://www.clarin.com/ciudad/narcos-Lugano-predio\\_0\\_Hy3FYEc5PXg.html](https://www.clarin.com/ciudad/narcos-Lugano-predio_0_Hy3FYEc5PXg.html)

<sup>75</sup> Infobae, 31/08/2014 <http://www.infobae.com/2014/08/31/1591539-toma-lugano-fiscal-volvio-vincular-la-toma-una-organizacion-kirchnerista/>

### 5.3 La convergencia discursiva de los medios y el gobierno

En el siguiente apartado se analiza una muestra de noticias de prensa y de los portales de internet más leídos, y de coberturas de noticieros de canales de televisión en los casos del Parque Indoamericano y el barrio Papa Francisco. Se destacan en subrayado las categorías que se repiten entre los distintos medios y que se constituyen en nudos centrales para caracterizar el conflicto y a los actores participantes.

#### 5.3.1 La inmigración descontrolada

La inmigración funcionó como uno de los principales nudos semánticos de interpretación de los hechos. Como ya se mencionó más arriba, Mauricio Macri instaló en el debate el tema de la inmigración. En ese sentido, afirmó:

“parecería que la Ciudad de Buenos Aires se tiene que hacer cargo de los países limítrofes y eso es imposible. Todos los días llegan entre 100 y 200 personas nuevas a la ciudad que no sabemos quiénes son, de la mano del narcotráfico y la delincuencia (...), las muertes no tienen que ver con el operativo de desalojo que realizó la ciudad sino con la inseguridad y el descontrol de la inmigración”<sup>76</sup>.

Tales afirmaciones que asocian a los ocupantes e inmigrantes de países limítrofes con características negativas y delincuencia, son una manera de construir

---

<sup>76</sup>Diario La Nación 09/12/2010 <http://www.lanacion.com.ar/1332014-macri-insiste-estamos-intentando-que-el-gobierno-nacional-recapacite>,

la realidad, de intervenir en la agenda sobre la manera de diagnosticar y resolver un problema público.

El hecho de poner como causas de la ocupación de tierras a la inmigración y la delincuencia y no tomar como legítimo el reclamo por la vivienda digna, es una manera de enfocar el problema que va a tener como consecuencia una acción estatal punitiva.

En una línea similar, el entonces Ministro de Espacio Público del GCBA, Diego Santilli, afirmó “esto se resuelve dialogando y trabajando en conjunto” y no a través de “mecanismos ilegales, por quien presiona de modo ilegal para tener un subsidio o una vivienda”<sup>77</sup>. El jefe de gabinete local, Rodríguez Larreta, también opinó contra “una ley muy permisiva respecto de la migración: viene la gente y al poco tiempo de estar en la Argentina pide una vivienda, usurpa, después viene el juez (contencioso administrativo Roberto) Gallardo que obliga al Estado a dar una vivienda”.

© 09/12/2010 - 01:59 | Clarin.com | Ciudades

### UNA RECORRIDA ENTRE LOS QUE ACAMPAN

## Con mayoría de extranjeros, en una movida organizada

El diario Clarín destacó la presencia de “extranjeros en una movida organizada”<sup>78</sup>, reproduciendo el discurso instalado por el GCBA. En la nota mencionada realiza una crónica en el lugar de los hechos con testimonios de

---

<sup>77</sup>Diario Clarín, 23/12/2010 [https://www.clarin.com/politica/Santilli-Gobierno-vuelve-encerrarse-conflicto\\_0\\_Skmi\\_cuTD7g.html](https://www.clarin.com/politica/Santilli-Gobierno-vuelve-encerrarse-conflicto_0_Skmi_cuTD7g.html)

<sup>78</sup>Diario Clarín, 09/12/2010 [https://www.clarin.com/ciudades/mayoria-extranjeros-movida-organizada\\_0\\_H1KVBHtpDmx.html](https://www.clarin.com/ciudades/mayoria-extranjeros-movida-organizada_0_H1KVBHtpDmx.html)

algunas familias ocupantes y donde se destaca los negocios de venta de parcelas y la nacionalidad extranjera. El diario profundizó este eje en datos oficiales: ‘La inmigración y el crecimiento en villas. El 51% de los extranjeros vive en asentamientos’<sup>79</sup>. La nota presenta un estudio oficial que afirma que "aumentó un 40% la población en villas en los últimos diez años, según estimaciones de la Dirección de Estadísticas y Censos porteña". Las razones serían la fuente laboral y los servicios públicos gratuitos.

## Un campamento donde el precio de la tierra se discute en guaraní

Cientos de extranjeros se movilizaron desde el conurbano y lotearon el parque

SEGUIR *Fernando Massa* LA NACION | VIERNES 10 DE DICIEMBRE DE 2010

Una muy similar cobertura realizó el diario La Nación en “Un campamento donde el precio de la tierra se discute en guaraní”<sup>80</sup>. En esta nota se pone el foco en la nacionalidad de los ocupantes, y se afirma que "cientos de extranjeros se movilizaron desde el conurbano y lotearon el parque". Al mismo tiempo profundiza en las peleas violentas entre los ocupantes y los negociados por quedarse con parcelas de terrenos, con testimonios de personas que participan de la toma.

Una columna de opinión de uno de sus principales editorialistas, Joaquín Morales Solá "Pánico en la tierra de nadie"<sup>81</sup>, profundiza en la cuestión de los inmigrantes en una coincidencia con el gobierno porteño: "La Argentina es un país que se construyó

<sup>79</sup>Diario Clarín, 09/12/2010 [https://www.clarin.com/ciudades/inmigracion-crecimiento-villas\\_0\\_SJPEBrYTwQI.html](https://www.clarin.com/ciudades/inmigracion-crecimiento-villas_0_SJPEBrYTwQI.html)

<sup>80</sup>Diario La Nación 10/12/2010 <http://www.lanacion.com.ar/1332308-un-campamento-donde-el-precio-de-la-tierra-se-discute-en-guarani>

<sup>81</sup>Diario La Nación, 10/12/2010 <http://www.lanacion.com.ar/1332324-panico-en-la-tierra-de-nadie>

con inmigrantes, pero con inmigrantes que vinieron a trabajar y consiguieron todo lo que tuvieron con el esfuerzo de un empleo. Ningún país en el mundo de hoy tiene las puertas abiertas sin reglas y sin condiciones".

### 5.3.2 Bandas de narcos y mafias

El eje “narcotráfico” fue otro nudo semántico central instalado para interpretar ambas tomas, enfatizada aún más en el caso del predio Papa Francisco.

© 22/06/2014 | Clarín.com | Ciudades

Más irregularidades en el predio que lleva usurpado cuatro meses

#### Denuncian que una banda de narcos copó la toma de Lugano

Un legislador porteño fue a la Justicia e identificó a dos supuestos integrantes.



El diario La Nación expresa preocupación porque “La salida judicial por la toma del predio en Lugano podría demorar”<sup>82</sup> por el atraso en la resolución judicial que es básicamente el desalojo de la toma. Las familias que luchan por la vivienda son categorizadas como usurpadores. “La salida judicial para resolver el conflicto podría hacerse esperar y demandar más tiempo de lo previsto, lo que permitirá a los usurpadores consolidar todavía más el nuevo asentamiento”. Por otro lado, el diario reproduce la opinión de funcionarios porteños que asocian la medida al narcotráfico:

<sup>82</sup> Diario La Nación, 5/3/2014 <http://www.lanacion.com.ar/1669232-la-salida-judicial-por-la-toma-del-predio-en-lugano-podria-demorar>

"Funcionarios porteños advirtieron ayer que la ocupación fue incitada "políticamente" y, en su opinión, podría tener vínculos con personas ligadas al narcotráfico". En ese sentido, Marina Klemensiewicz, Secretaria de Hábitat e Inclusión de la Ciudad (SECHI), afirmó que de la toma participan "personas con problemas de delitos federales, asociados al narcotráfico", y alertó: "hay un sector demasiado armado que no sé a quién responde". De esta manera, como se sostiene en un documento publicado por el CELS (2014), "desde el inicio de la toma el Gobierno de la Ciudad intentó instalar públicamente la idea de que el asentamiento se había transformado en un refugio de narcotraficantes"<sup>83</sup>.

© 13/12/2010 - 11:48 | Clarin.com | Política

## Michetti insiste en que el parque "debe ser desalojado"

Tras una reunión del gabinete porteño, dijo a Clarín.com que no se puede "ceder a la extorsión de gente que vive al margen de la ley y extorsiona a gente humilde".

La entonces diputada porteña Gabriela Michetti, sostuvo que "quienes venden droga, las mafias de usurpación de tierras, tienen una impunidad absoluta. No se puede ceder a estas presiones. La primera acción es desalojar el Parque"<sup>84</sup>. Reafirma así para la toma del Papa Francisco, una visión que criminaliza y deslegitima la demanda por tierra y vivienda al igual que en el caso del Indoamericano.

---

<sup>83</sup> CELS Op. Cit. P.4

<sup>84</sup> Diario Clarín, 13/12/2010 [https://www.clarin.com/politica/Luego-gabinete-Michetti-reitero-desalojado\\_0BkmJfYpwQe.html](https://www.clarin.com/politica/Luego-gabinete-Michetti-reitero-desalojado_0BkmJfYpwQe.html)

# Villa Lugano: narcos, asesinatos y descontrol en el terreno tomado

El primer día de la usurpación, un hombre de 32 años cayó muerto en medio de los incidentes; sin embargo, no se trató del único caso de violencia registrado; un repaso por los conflictos más resonantes

SÁBADO 23 DE AGOSTO DE 2014 • 10:49

En una descripción de los violentos hechos ocurridos relacionados con la toma, La Nación señala que una de las razones es que "el autodenominado barrio Papa Francisco se volvió un terreno jaqueado por bandas de narcos que procuraron tomar el control del asentamiento para convertirlo en una zona de venta de droga"<sup>85</sup>.

© 23/08/2014 - 10:08 | Clarin.com | Noticias

**Escenario**

## Tierra de nadie con el sello narco

Los vecinos de Lugano había hecho marchas contra la toma y se quejaban porque creció el delito en la zona. La propia Justicia reconoce que el predio era manejado por una bande de narcotraficantes.



En el mismo sentido, el nudo de una nota<sup>86</sup> de Clarín es que, desde que comenzó la toma en el predio Papa Francisco, el delito y el narcotráfico creció fuerte, fundamentado en testimonios de "vecinos de Villa Lugano": "para los vecinos no hay

<sup>85</sup>Diario La Nación, 23/08/2014 <http://www.lanacion.com.ar/1721164-crimenes-y-denuncias-en-torno-a-la-ocupacion-del-predio-de-villa-lugano>

<sup>86</sup>Diario Clarín, 23/08/2014 [https://www.clarin.com/ciudad/narcos-Lugano-predio\\_0\\_Hy3FYEc5PXg.html](https://www.clarin.com/ciudad/narcos-Lugano-predio_0_Hy3FYEc5PXg.html)

dudas: desde que existe la toma de Lugano, que comenzó el 24 de febrero a la madrugada, el delito en el barrio no paró de crecer”.

© 22/08/2014 - 08:33 | Clarín.com | Noticias

## Una toma copada por los narcos



LEANDRO MONACHESI Precariedad. El asentamiento "Papa Francisco", en Cruz y Pola. De allí, dicen, salieron los asesinos./LEANDRO MONACHESI

También en “Una toma copada por los narcos”<sup>87</sup> publicada un día antes del desalojo se afirma que la toma esta organizada por narcos y delincuentes que "van ganando cada vez mas espacio". Además se menciona la detención del “cabecilla” Marcelo Chancalay.

En “Las enseñanzas del Indoamericano”<sup>88</sup>, una editorial en Clarín de Guillermo Kellmer, se problematiza la toma del Indomaericano como reclamo por el derecho a la vivienda. En ese sentido, se afirma que "detrás de aquella usurpación había mucho más que el reclamo de vivienda", y por otro lado "el predio es uno de los “patios” de la villa 20, con antecedentes de bandas narcos peleando por el espacio”.

<sup>87</sup> Diario Clarín, 22/08/2014 [https://www.clarin.com/policiales/toma-copada-narcos\\_0\\_SJReUr55D7x.html](https://www.clarin.com/policiales/toma-copada-narcos_0_SJReUr55D7x.html)

<sup>88</sup> Diario Clarín, 21/3/2014, [https://www.clarin.com/ciudades/ensenanzas-Indoamericano\\_0\\_B1d-VnR9DXg.amp.html](https://www.clarin.com/ciudades/ensenanzas-Indoamericano_0_B1d-VnR9DXg.amp.html)

### 5.3.3 Inseguridad

Otro de los nudos centrales en la descripción de los acontecimientos fue la inseguridad. Este nudo de alguna manera engloba a todas las categorías, y se asocia a una interpretación de las tomas de tierras como hechos delictivos, y que califica a los ocupantes como delincuentes.

© 14/06/2014 - 08:13 | Clarin.com | Ciudades

**Crisis habitacional**

## El predio, un aguantadero que se disputan dos bandos

En los últimos días, la Justicia comenzó a acumular denuncias por delitos en el terreno usurpado. Hay por venta de drogas, violaciones y hasta secuestros extorsivos. El desalojo sigue frenado. **Por Einat Rozenwasser.**

En ese sentido, el diario Clarín describe la pelea que según la justicia porteña habría entre una banda de bolivianos y una de paraguayos que se "disputan el poder" sobre el predio. Según el fiscal general adjunto de la Ciudad de Buenos Aires, Luis Cevasco, la toma es una "guarida de delincuentes"<sup>89</sup>.

LA NACION [Información general](#)



## El parque de las mafias, los pibes chorros y el hambre

Quiénes son los ocupantes del mayor predio tomado en la ciudad

MIÉRCOLES 15 DE DICIEMBRE DE 2010

<sup>89</sup> Diario Clarín, 14/06/2014 [https://www.clarin.com/ciudades/predio-aguantadero-disputan-bandos\\_0\\_HJ6lxV29wQI.html](https://www.clarin.com/ciudades/predio-aguantadero-disputan-bandos_0_HJ6lxV29wQI.html)

En la misma línea La Nación<sup>90</sup> caracteriza a los actores: se recoge el testimonio de "un representante de una ONG que trabaja en la villa 20 y en otros asentamientos de la Ciudad", donde comenta los procedimientos de compra y venta de terrenos y desalojos internos. Los grupos mafiosos que permanecen en el lugar serían los movimientos políticos como el "MTD, Corriente Combativa y otros. Tal vez, están queriéndose asegurar un lugar en el caso de que la toma prospere (dicen que Cristina dijo que a los de esa parte no se los va a sacar y que se los va a dejar en esas tierras). Están también los narcotraficantes, los piratas del asfalto, los mafiosos que regentan dentro de la villa 20 a los pibes chorros". También se hace referencia a que "muchos, la mayoría, de los vecinos de la villa 20 ven con desagrado la toma y juzgan que todos los que están ahí no necesitan terreno".

LA NACION [Información general](#)



## Nueva batalla en Soldati con otro muerto y ausencia policial

Un joven de 19 años fue rematado de un disparo cuando la ambulancia que lo llevaba fue interceptada por una patota. El gobierno nacional convocó anoche a Macri y a dirigentes piqueteros a la Casa Rosada

SÁBADO 11 DE DICIEMBRE DE 2010

Tampoco es una cuestión neutral que se elija caracterizar como batalla el conflicto en el Parque. Según La Nación "fue una zona liberada por la policía, lo que permitió el enfrentamiento de los vecinos del barrio con los ocupantes del predio a los que intentaban expulsar". También en la nota se señala que "estas escenas ocurrían en el mismo momento en que, en la Casa Rosada, la presidenta Cristina

<sup>90</sup> Diario La Nación, 15/12/2010 <http://www.lanacion.com.ar/1333755-el-parque-de-las-mafias-los-pibes-chorros-y-el-hambre>

Kirchner encabezaba el acto central por el Día de los Derechos Humanos y anunciaba, por cadena nacional, la creación del Ministerio de Seguridad<sup>91</sup>.

## Después de un homicidio ordenaron el desalojo de la villa Papa Francisco

Los terrenos linderos con la villa 20 estaban usurpados desde febrero; eran tierras contaminadas con metales pesados en las que vivían 700 familias; la zona fue escenario de reiterados hechos de violencia relacionados con el narcotráfico

DOMINGO 24 DE AGOSTO DE 2014

Como se señaló previamente, el desalojo del predio Papa Francisco fue inmediatamente ordenado luego de un hecho de inseguridad en una zona aledaña a la ocupación. En un artículo<sup>92</sup> se afirma que la toma es un "miserable negocio para aprovecharse de los que nada tienen. Y allí también sentó reales bases el narcotráfico. La violencia fue el común denominador de la toma". Según esta perspectiva, la toma tiene todas características negativas, de lo cual se desprende que el desalojo es hasta una necesidad.

En una conferencia de prensa del entonces Secretario de Seguridad de Nación, Sergio Berni, resulta significativo las afirmaciones de una periodista y la respuesta del funcionario:

- Periodista: "Se habla de que habría muertos en el interior, que se revendían los terrenos y había gente enterrada".
- Berni: "No, eso ya es un disparate, lo que sí sabemos es que este asentamiento se cobró la vida de tres personas, ustedes a mí me habrán

<sup>91</sup> Diario La Nación, 11/12/2010 <http://www.lanacion.com.ar/1332758-nueva-batalla-en-soldati-con-otro-muerto-y-ausencia-policia/>

<sup>92</sup> Diario La Nación, 24/08/2014 <http://www.lanacion.com.ar/1721329-despues-de-un-homicidio-ordenaron-el-desalojo-de-la-villa-papa-francisco>

escuchado permanentemente, desde el momento en que se generó, que había que desocuparlo, que esto era un lugar donde había delincuentes (...), sabíamos que había personas muy peligrosas ahí adentro.

En la misma línea que despliega supuestos rumores, en una cobertura del desalojo realizada por el noticiero Tele9, el periodista afirmó: "Se decía que en ese asentamiento había gente del narcotráfico, que era un centro de venta de marihuana, que había muchísima gente paraguaya que estaba en el lugar" <sup>93</sup>.

En conferencia de prensa <sup>94</sup> la Vicejefa del GCBA, María Eugenia Vidal, expresó dos mensajes en la misma línea: El primero "no vamos a permitir que las mafias y el narcotráfico se aprovechen de la necesidad de muchos". El segundo "frente a la necesidad de vivienda el camino no es la toma de un espacio público".

En el mismo sentido se manifestó Macri al afirmar que la toma del predio fue dirigida por "grupos coordinados porque no fue una cosa espontánea; y hoy tenemos desde grupos de narcos hasta movilizadas desde otros lugares bastante distantes" <sup>95</sup>. Se reproduce así una construcción discursiva de los funcionarios de los Estados nacional y local que coincide con la de los medios hegemónicos.

Se observa una coincidencia en cuanto a la construcción mediática ya que se destacan hechos delictivos y se criminaliza la toma <sup>96</sup>. Al respecto el procurador general porteño, Julio Conte Grand, planteó que "la situación es muy sensible. Antes de la muerte de Melina hubo episodios graves y de semejante magnitud. No se puede ignorar que el episodio de esta última muerte es un hecho significativo, pero

---

<sup>93</sup> Disponible en [https://www.youtube.com/watch?v=I\\_vHta\\_i6RM](https://www.youtube.com/watch?v=I_vHta_i6RM)

<sup>94</sup> Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=Z21YcZrPOLk>

<sup>95</sup> Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=5QpcRWx6IVk>

<sup>96</sup> En ese sentido como afirmó el Parroco Franco Punturo respecto a los hechos del barrio Papa Francisco: "Fue devastador, porque se criminalizó todo un barrio por diez delincuentes que finalmente no agarraron". "Con esa criminalización se bastardeó lo que es el valor de la vida de las personas" <http://radiocut.fm/audiocut/violento-desalojo-del-asentamiento-papa-francisco-franco-punturo-parroco-de-la-villa-20/>

el operativo estaba dispuesto desde hace mucho tiempo atrás<sup>97</sup>. Es interesante de ese modo comparar con lo sucedido con las familias de Gascón 123. Al respecto su abogado, Andrés Bernal, cuenta que:

“cuando nosotros estábamos en el momento más álgido de la causa judicial a dos cuadras del edificio mataron a una estudiante, TN al otro día estaba en la puerta de Gascón filmando el edificio y después a la semana se comprobó que no había sido nadie de Gascón. Esa estigmatización está directamente relacionada con la política de vivienda del macrismo<sup>98</sup>.”

### 5.3.4 Negocio de punteros políticos

Otro de los nudos con los cuales se interpretaron las tomas fue que estaban impulsadas por punteros políticos para hacer negocios con la necesidad de la gente.

#### POLÍTICA

## Toma de Lugano: fiscal volvió a vincular la toma con una organización kirchnerista

31 de agosto de 2014

Así se puede observar que, según Infobae, la toma del Indoamericano estuvo fundada en una "interna villera" entre "agitadores sociales, militantes de partidos de izquierda y narcotraficantes, quienes utilizan políticamente la necesidad de quienes realmente buscan una solución habitacional"<sup>99</sup>.

<sup>97</sup> Diario Clarín [http://www.clarin.com/ciudades/predio-desalojo-Lugano\\_0\\_1198680456.html](http://www.clarin.com/ciudades/predio-desalojo-Lugano_0_1198680456.html) 23/08/2014

<sup>98</sup> Andrés Bernal, entrevista realizada en agosto 2016. Entrevistador Sacha Pujó

<sup>99</sup> Infobae, 8/12/2010 <http://www.infobae.com/2010/12/08/551112-la-prefectura-informo-que-no-esta-condiciones-cuidar-el-predio-ocupado-el-sur-porteno/>

INFORME ESPECIAL

## Escuchas reveladoras: prueban que punteros políticos organizaron la toma en Lugano

La Justicia porteña identificó a quienes ocuparon el predio vecino a la Villa 20 para vender lotes en hasta \$ 20 mil. Están vinculados al Movimiento Evita, del kirchnerismo. Hay 12 pedidos de detención.

También en Clarín, respecto a la toma del Papa Francisco, se afirma que "lo que en un principio parecía un episodio más en el crónico problema del déficit habitacional en la Ciudad, ya puede ser catalogado como un caso de accionar mafioso que busca lucrar con la necesidad de los marginados"<sup>100</sup>.

Mediante esta interpretación se desvanece el problema habitacional para que tome protagonismo una vez más la interpretación como hecho delictivo. Al mismo tiempo, se le quita capacidad de agencia a los sujetos implicados, ya que las familias serían llevadas por su necesidad u obligadas a realizar estas acciones.

infobae



### "La toma de Lugano fue movilizada por punteros políticos que quieren hacer negocios inmobiliarios"

El fiscal general adjunto de la Ciudad, Luis Cevasco, denunció en InfobaeTV que detrás del asentamiento había intereses económicos. Y aseguró que la toma casi permite que los narcos se instalen en el lugar

2 de septiembre de 2014

Los medios concentrados y una parte de la justicia, a través del fiscal general adjunto de la Ciudad, Luis Cevasco, enfatizaron esta interpretación, en consonancia con el poder ejecutivo. De hecho, en la toma del Papa Francisco fue condenado a 4 años de cárcel efectiva un "puntero de la Villa 20". Según fuentes judiciales "la

<sup>100</sup>Diario Clarín, 11/05/2014 [https://www.clarin.com/ciudades/prueban-punteros-politicos-organizaron-lugano\\_0\\_rJvEWSpqvmx.html](https://www.clarin.com/ciudades/prueban-punteros-politicos-organizaron-lugano_0_rJvEWSpqvmx.html)

condena a cárcel efectiva es inusual para delitos de usurpación"<sup>101</sup>. Como ya se mencionó, también los procesamientos de Alejandro Salvatierra, Luciano Nardulli y Diosnel Pérez entre otros referentes, en la toma del Indoamericano por ser los supuestos instigadores de la ocupación, tuvo un carácter disciplinador desde el Estado.

### 5.3.5 Okupas versus vecinos

*"Si un parque se transforma en villa miseria, las casas ubicadas frente a él automáticamente pierden un 40% de su valor".*

Germán Gómez Picasso, Reporte Inmobiliario<sup>102</sup>

Si hay una conceptualización que pueda englobar la mayor parte de las interpretaciones es la contraposición "okupas versus vecinos". En efecto, en el fundamento que está en la base del accionar estatal y la construcción de los acontecimientos desde los medios es que habría vecinos legítimos e ilegítimos para vivir en la Ciudad.

La expresión "okupa" como construcción social es denigrante al reificar a las personas<sup>103</sup> que realizaron la toma de tierras o edificios en procura de soluciones habitacionales. Se la utiliza generalmente para descalificar a los que viven en viviendas ocupadas, esto es, una categoría estigmatizadora como es el "villero" para los que viven en villas, asociados en general a un estado de anomia y patologías morales. (Carman, 2006, Cravino 2014).

---

<sup>101</sup> Diario Clarín, 9/06/2017 [https://www.clarin.com/ciudades/anos-carcel-lider-toma-lugano\\_0\\_HJ52FDOzb.html](https://www.clarin.com/ciudades/anos-carcel-lider-toma-lugano_0_HJ52FDOzb.html)

<sup>102</sup> [jprofesional.com](http://jprofesional.com) 14/12/2010

<sup>103</sup>Se puede mencionar como ejemplo de ese mecanismo a la taquillera serie "Okupas" del año 2000, que asoció en el imaginario social la figura del "okupa" a la marginalidad y distintos tipos de delincuencia (ausencia de trabajo formal, consumo de drogas, relaciones interpersonales violentas).

Los diarios Clarín y La Nación construyeron una oposición binaria como justificación. Presentaron a los ocupantes como grupos organizados, lo cual probaría su “poca espontaneidad” y le quitaría legitimidad al reclamo (Vommaro, 2012). Al mismo tiempo, según Vommaro, Clarín y La Nación construyen una división y clasificación entre vecinos y “okupas” que profundiza las características negativas asociadas a los sujetos que participan de la toma, ya que plantean que son inducidos por grupos organizados para especular con las tierras.

Los medios televisivos transmitieron en directo los acontecimientos a través de móviles de exteriores. En las coberturas se pudo observar que también dividieron entre vecinos y okupas, e incluso dieron voz a los primeros, que explicitaron su rechazo a la toma y sus deseos de que se desaloje, con argumentos xenófobos<sup>104</sup>.

Así puede observarse en la cobertura que realizó el canal C5N<sup>105</sup> de los enfrentamientos en el Parque Indoamericano, donde "Sos villero y cagón", "pidan trabajo negros de mierda" y otra serie de insultos se repitieron varias veces.

---

<sup>104</sup>Según Mario Carlón (citado en Vommaro, 2012) la escena televisiva no implica una reproducción fiel de lo que ocurre porque aun en el vivo televisivo se hacen presentes operaciones de montaje: hay “una elección e interpretación del director”. Al mismo tiempo los medios televisivos a través del registro de “grabado crudo” emiten fragmentos que en su momento salieron en directo que son reiterados como si se tratara de tomas en tiempo real que dan la idea de una reiteración de hechos que no es más que la repetición de una misma imagen. Este tipo de registro facilita el estilo amarillista o sensacionalista.

<sup>105</sup>Disponible en [https://www.youtube.com/watch?v=5fc49Cb6\\_CY](https://www.youtube.com/watch?v=5fc49Cb6_CY)



El canal tituló en sus placas los enfrentamientos como “pelea entre vecinos y okupas” haciendo una distinción en la categorización de los sujetos. En la transmisión en vivo se escuchaba el sonido del entorno sin relato periodístico, acompañado de una musicalización de película del género cinematográfico terror. La escena así se parece a la transmisión de una guerra.

A raíz del impacto y el reconocimiento público de los acontecimientos, siguiendo a Fava (2014) "estos enfrentamientos motivaron declaraciones públicas de un estado de “crisis”, y se abrió un ámbito público de debate con participación de periodistas, políticos y expertos, sobre el quiénes de los protagonistas; análisis donde no faltó la apelación a la clase o al estatus social de los involucrados” (p. 89). Un escenario mediático donde se puso de manifiesto prejuicios arcaicos y autoritarios del sentido común<sup>106</sup>. De esta manera, se construyó una realidad desde

---

<sup>106</sup>El sentido común, según Gramsci (2006), es un tipo de conocimiento social. Esta conformado por el conjunto de creencias que organizan de modo predominante las relaciones intersubjetivas y/o las intervenciones cotidianas y que ya no son objeto de cuestionamientos por un tiempo. Producen certidumbre y, así, reproducen y legitiman el orden social.

una interpretación hegemónica de la misma, con la existencia de "vecinos" legítimos en contra de los "okupas".

En un estudio<sup>107</sup> realizado en 2010 por la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación audiovisual (AFSCA), el Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI) y el Consejo Nacional de las Mujeres (CNM) sobre el tratamiento informativo de la toma del Parque Indoamericano efectuado por medios televisivos y radiales, se afirma que se realizaron prácticas discriminatorias, fundamentalmente en la construcción de estereotipos. En este sentido, se señala la construcción de un "pánico moral" alrededor de algunos grupos "exhibidos" como amenaza para los valores e intereses de la sociedad<sup>108</sup>.

Según el citado informe la mayoría de los medios<sup>109</sup> utilizó la noción de okupa para referirse a los que participaron de la toma, y solo unas pocas excepciones se refirieron como ocupantes. Al mismo tiempo se presentó una relación de dos grupos en situación de enfrentamiento, ya sea como "okupas vs. vecinos", "usurpadores vs. vecinos", o como "argentinos vs. extranjeros". De esta manera muy pocos medios dieron cuenta de la heterogeneidad de situaciones que se expresaron en el conflicto. Algunos periodistas como Eduardo Feimann de C5N o Eduardo Serenellini de Canal 26 realizaron comentarios como "Los okupas van a agredir a los vecinos" el primero,

---

<sup>107</sup>Para la realización del informe se observó y se prestó atención a: a. Las expresiones discursivas b. La caracterización de las/os actoras/es (cómo aparecen representadas/os a partir de su denominación y a qué atributos y/o acciones se los/as asocia); y c. Los elementos utilizados en la construcción de la noticia respecto a la creación, reproducción y difusión de estereotipos. Disponible en <http://www.obserdiscriminacion.gob.ar/?p=790>

<sup>108</sup>Tres características definen un pánico moral según Wacquant (2013): la rapidez y la desproporción de la reacción pública frente al fenómeno; la elección de un demonio popular, es decir, una categoría considerada responsable del mal colectivo en cuestión, y el aumento de la hostilidad hacia esa categoría culpable.

<sup>109</sup>La muestra del estudio incluyó el relevamiento de las coberturas televisivas respectivas a los días 7, 8, 9, 10, 11 de diciembre. Se observaron las transmisiones de los canales América, 7, 9, 11 y 13 de televisión abierta y 5 (cinco) señales de continuidad informativa de televisión paga, América 24, Crónica TV, Canal 5 Noticias (C5N), Canal 26 y Todo Noticias (TN). En cuanto a la radio se hizo un relevamiento general de lo transmitido en esos días y se focalizó en emisoras que recibieron denuncias en el INADI y en este observatorio.

y "está bien, los usurpadores son bolivianos y paraguayos indocumentados", el segundo.

En una nota de opinión para el diario La Nación, el autor Carlos A. Manfroni profundiza esta línea y se pregunta "¿Podríamos acaso revelar, sin avergonzarnos, que permitimos que quienes ocupan tierras clandestinamente arrojen piedras y palos para repeler a los vecinos legítimos?"<sup>110</sup>. El autor también cuestiona las respuestas oficiales al conflicto y la no represión del delito a raíz de un supuesto progresismo de sentido común políticamente correcto.

#### POLÍTICA

## Ahora son seis los predios que están tomados por okupas

Al parque Indoamericano de Villa Soldati se sumaron en las últimas horas el club Albariño en Lugano, otro terreno a 50 metros de allí, un predio en Barracas, y un frigorífico abandonado en Bernal y una cancha de fútbol en González Catán. Se teme que la situación empeore

14 de diciembre de 2010

Mientras se desarrollaba la ocupación del Indoamericano, se produjo un ciclo de tomas en otros predios de la Ciudad y en el conurbano bonaerense, en un periodo que duró hasta junio de 2011 aproximadamente<sup>111</sup>.



<sup>110</sup>Diario La Nación, 11/12/2010 <http://www.lanacion.com.ar/1332754-nosotros-los-estupidos>

<sup>111</sup>En particular, entre el 12 y el 27 de diciembre, se produjo una segunda toma que acaparó la atención pública muy cercana al Indoamericano, en el club "Albariño" en el barrio de Villa Lugano, a quince cuadras aproximadamente del Parque.

Las citadas declaraciones del entonces Jefe de Gobierno de la CABA, expresan una toma de posición muy concreta respecto a la concepción del GCBA de las ocupaciones de tierras y predios públicos y privados. Se enfatiza una vez mas el accionar represivo como respuesta del Estado hacia este tipo de acciones.



Desde los medios también se hizo hincapié en las “usurpaciones” y en la responsabilidad de los “okupas” que estaban “viviendo” en el espacio público. La usurpación desde esa concepción, violaría el derecho a disfrutar el espacio público de todos los habitantes de la Ciudad. De esta manera, no se problematizó en ningún momento la política habitacional desde los medios hegemónicos. Como afirma Fava (2014),

“la interpretación preponderante de la toma del Parque Indoamericano en cuanto acontecimiento crítico de importancia, radicó en la naturalización de una frontera, un territorio de batalla, una *tierra de nadie* que separó dos mundos uno conocido y uno desconocido, el barrio y la villa, la ciudad

formal y la "ciudad oculta", desde una perspectiva urbanocéntrica" (p. 96)

#### **5.4 Demandas habitacionales como hechos de inseguridad**

Las tomas del Indoamericano y del predio denominado Papa Francisco constituyen dos momentos de un mismo problema irresuelto, ya que el procesamiento de la agenda institucional y, en ese sentido las respuestas estatales, no hicieron foco o no llevaron adelante una resolución de los verdaderos problemas que las motivaron. Por el contrario, la definición dominante de la problemática impactó en el modo que respondieron los Estados local y nacional donde prevaleció una gestión de seguridad sobre los hechos.

En este marco la creación del Ministerio de Seguridad de la Nación anunciada en diciembre de 2010 por la ex presidenta Cristina Fernández de Kirchner, en medio del conflicto del Indoamericano, se expresó como una las respuestas estatales mas significativa de política pública al conflicto. La fecha del anuncio pareció no ser una casualidad, ya que coincidió con el Día Universal de los Derechos Humanos, según la ex presidenta como un símbolo ya que "derechos humanos y seguridad son los términos de la misma ecuación"<sup>112</sup>.

Las muertes producidas por la represión en conjunto de las fuerzas de seguridad de ambos gobiernos se presentó como un problema para el Gobierno Nacional. En efecto, no se condecía con la política antirepresiva que propugnaba la gestión del Gobierno Nacional. De esta manera, la creación de Ministerio tenía como

---

<sup>112</sup> Diario La Nación, 10/12/2010 <http://www.lanacion.com.ar/1332460-cristina-kirchner-anuncio-la-creacion-del-ministerio-de-seguridad>

objetivo un mayor control político y civil de las fuerzas de seguridad, además de darle mayor entidad.

Sin embargo, por otro lado, como afirma Cravino (2014) esta medida generó una trama de significado compleja: "se practica una asociación entre las tomas de tierra y los problemas de seguridad, que esta institucionalización tiende a reforzar" (p. 140). Cabe preguntarse si la creación de un Ministerio de seguridad y el cambio en la política de seguridad del Gobierno Nacional no fue en ese sentido una respuesta inspirada en controlar a la prensa. Es esta una pregunta que se hace Champagne (2013) respecto a la creación de un Ministerio de la Ciudad como respuesta a los sucesos ocurridos Vaulx-en-Velin, un suburbio de Francia con altos déficit estructurales y sociales, donde se desarrollaron conflictos violentos con jóvenes inmigrantes e hijos de inmigrantes que tuvo mucha cobertura mediática.

Esta política sería profundizada en junio de 2011 cuando la Ministra de Seguridad, Nilda Garré, anunció la implementación del Plan Unidad Cinturón Sur. Este plan implicó el envío de 2500 efectivos de la Gendarmería Nacional y de Prefectura Naval a los barrios del sur de la Ciudad de Buenos Aires, y asignó a la Policía Federal tareas administrativas dentro de las comisarías<sup>113</sup>. A partir de esta política empezaron los operativos en villas y asentamientos de Gendarmería y Prefectura.

Sobre el impacto de esta medidas, cuenta el referente del Frente Darío Santillán de la Villa 20, Diosnel Pérez, que "nosotros esperábamos después de la toma que pusieran una secretaría de vivienda no de seguridad, porque nos empezaron a controlar en cada organización y se nos persiguió mucho"<sup>114</sup>. Al mismo tiempo, el aumento de la presencia de las fuerzas de seguridad refuerza el estigma

---

<sup>113</sup>Diario Página 12, 29/6/2011 <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-171088-2011-06-29.html>

<sup>114</sup> Diosnel Perez, entrevista realizada en 2017. Entrevistador Sacha Pujó

ya que coloca a los habitantes del lugar en una suerte de posición de sospechosos, lo que los obliga a demostrar en todo momento que no son culpables ni peligrosos. De hecho, una zona marcada por la presencia creciente de dispositivos de protección se suele interpretar como un dato de que el barrio efectivamente es peligroso (Kessler, 2011).

En los casos analizados es indudable que la denuncia mediática y gubernamental se asienta sobre algunos hechos concretos que generaliza y sin los cuales no tendría efectividad. En el análisis no se se trata de negar u ocultar la posibilidad de que haya delincuentes, narcotraficantes o criminales conviviendo en el predio ocupado, sino mostrar cómo los medios de comunicación intervienen y construyen una agenda que criminaliza la lucha por el derecho a la vivienda legitimando de esa manera, como se señaló, un accionar represivo del Estado por sobre soluciones concretas en materia habitacional.

Por estas razones, como señalan Gago y García (2014), se trata de "ir mas allá de dos esquemas interpretativos: la idealización de la organización comunitaria como forma de conquista del espacio y la condena de la ocupación como aventura especulativa indebida e irracional de los sectores populares" (p.73). Por el contrario, siguiendo a las autoras, estamos ante la presencia de un *cálculo urbano*, esto es, una racionalidad política pragmática que se pone en juego como dinámica de apropiación directa del espacio, y como modo de ingreso al mercado inmobiliario. En esta visión de las tomas se conjugan tanto las lógicas mafiosas y oportunistas vinculadas a hacer negocios, como otras ligadas al querer vivir mejor, al ejercicio de una ciudadanía más digna que involucra prácticas solidarias de reapropiación de espacios urbanos.

El énfasis en asociar y cuestionar las tomas y ocupaciones por parte de medios y el GCBA muestra una convergencia discursiva que influye en la agenda y en la manera que se procesa el conflicto. En este sentido, la represión está legitimada por esa construcción discursiva que postula un modelo interpretativo de la realidad. Como mencionan Gago y García (2014):

"durante aquellos días los discursos de la "invasión silenciosa" y la "inmigración descontrolada" tuvieron una fuerte presencia mediática, dando cuenta además de un aparente consenso sobre la ausencia de garantías de una vivienda para los extranjeros y la acérrima defensa del Parque ocupado como espacio público de la Ciudad" (p. 69).

Esa convergencia discursiva puede observarse en las categorías subrayadas que remarcan cómo caracterizan el conflicto y a los actores participantes tanto por parte de los medios concentrados, como de los funcionarios del gobierno. Las referencias a la delincuencia, a grupos narcos organizados y punteros políticos que especulan con la necesidad de la gente es una constante como datos relevantes, así como también mencionar la nacionalidad y el crecimiento de la inmigración. En los hechos ocurridos en el predio Papa Francisco resurgieron un conjunto de prejuicios y estereotipos contruidos y reproducidos durante los sucesos del Indoamericano. Ello implicó que, lejos de permitir comprender los acontecimientos, solidificaron justamente una concepción estereotipada de la realidad.

El término okupas, que como se analizó fue utilizado en las coberturas, es una categoría que estigmatiza a las personas que participan de la ocupación de los predios por contraposición a los vecinos, quienes si serían personas legítimas para vivir en la Ciudad. Como afirma Alejandro Salvatierra:

"excepto algunos programas puntuales o algunos periodistas puntuales, en líneas generales hubo un proceso de estigmatización de los ocupantes del Parque muy fuerte. La sociedad pensaba que todos los que estaban adentro del predio o eran narcos, o eran chorros, o eran malandras, o eran todos bolivianos, o lo único que querían era hacer negocios, una generalización de las cosas"<sup>115</sup>.

Para comprender esta construcción de los acontecimientos, y cómo se conforma la legitimidad de las respuestas estatales se puede mencionar como utilidad comparativa lo señalado por Carman (2011), en el caso de los intentos de desalojo de la Villa Rodrigo Bueno ubicada al lado de Puerto Madero y del proyecto de urbanización Solares de Santa María del grupo inmobiliario IRSA. En ese caso algunos usos y apelaciones a la naturaleza funcionan como una máscara de la segregación sociourbana en la Ciudad de Buenos Aires, en el sentido de que es un argumento para el ejercicio de la violencia contra un sector de la población "indeseable". En este sentido se trata de una construcción social que deriva legitimidades o deslegitimidades para determinadas acciones (Cravino, 2014, Gago y Garcia, 2014). Es decir, como en los casos analizados en este trabajo, la condición de parque o predio público se constituyó en las ocupaciones de tierras en una suerte de trampa que pesó más que la situación de vulnerabilidad de las familias sin vivienda.

---

<sup>115</sup>Alejandro Salvatierra, op. cit.

## CONCLUSIÓN

Si las tomas de tierras no son un fenómeno novedoso sino una manera de hacer ciudad que ha caracterizado la urbanización popular en Argentina (de hecho el conurbano bonaerense se ha conformado en gran parte de esa manera) por qué entonces, y es lo que se intentó responder, en los dos casos analizados se generó tanta repercusión y repudio a nivel mediático y gubernamental. La respuesta se intentó buscar justamente en las representaciones sociales que transmiten esos medios concentrados, en convergencia con el gobierno, acerca de quién tiene derecho a habitar en la ciudad. Como se describió en el capítulo del contexto histórico, la cuestión de quién merece vivir en la ciudad tiene una historia que se hizo visible y se desarrolló con la dictadura de 1976.

En este trabajo de tesis se propuso analizar cómo fueron procesadas ambas tomas de tierras por la agenda institucional de gobierno. En ese marco también se analizó el impacto e influencia que la construcción mediática de los acontecimientos tuvo en la definición del problema a partir de la cual se implementaron las respuestas estatales. Al mismo tiempo se desarrolló un análisis y caracterización de las gestiones de gobierno 2007/2015 en materia habitacional, período sobre el cual indaga esta investigación.

Se aportaron evidencias que apoyan las hipótesis de este trabajo. Así lo confirman los indicadores que permiten esbozar a una gestión de ciudad que privilegia el desarrollo del mercado inmobiliario por sobre las soluciones habitacionales. Así lo demuestra también la caída año tras año en los presupuestos para vivienda, la fragmentación institucional del área y el énfasis puesto en la

creación de los distintos polos y distritos que promueven valorizar zonas de la Ciudad sin contemplar la expulsión de población que ello genera.

La otra cara de un modelo integral de ciudad basada en la valorización inmobiliaria, es una política pública excluyente de los sectores más pobres de la ciudad que deja librado al mercado el acceso a un derecho como es la vivienda digna. Los desalojos son una significativa expresión de esa política que si bien no es una política definida ni enunciada explícitamente, si es una política pública que el trabajo analítico permitió reconstruirla.

Las denuncias de organizaciones sobre el aumento de desalojos, el accionar de un organismo público como la UCEP (finalmente disuelto por las denuncias y el procesamiento de varios funcionarios, incluido el Jefe de Gobierno), y el veto a la ley de emergencia habitacional que prohibía los desalojos a inmuebles públicos ocupados como vivienda, son algunos hechos e indicadores significativos que permiten hablar de una política excluyente y expulsiva de los sectores mas carenciados en materia habitacional.

Una política llevada adelante en los conflictos del Indoamericano y el barrio Papa Francisco que se caracterizaron por un alto impacto mediático y que llamó la atención de la sociedad y el Estado al instalarse en la opinión pública. De esta manera, funcionaron como un disparador de discursos y representaciones sociales que constituyen formas de construir e interpretar la realidad. En efecto, la interpretación dominante sobre los conflictos, el por qué se dieron y la caracterización de los actores resultan fundamentales para comprender las resoluciones estatales.

Se demuestra así que la definición del problema es un aspecto fundamental en el ciclo de la política pública, y es por ello que es un aporte importante de este

trabajo con los casos analizados sobre cómo se originó y obtuvo legitimidad un accionar estatal posible entre otros. Desde ese marco se analizó cómo obtuvieron legitimidad en un discurso articulado con los medios concentrados que coloca al Estado en un rol represivo y expulsivo de los sectores marginados que intentaron, con acciones directas, instalar su necesidad de vivienda.

El análisis permitió reconstruir que la legitimidad para que la forma de procesar los conflictos sea una respuesta estatal represiva estuvo dada por una caracterización que enfocó en una división entre vecinos legítimos e ilegítimos, estos últimos denominados okupas. Los okupas, según esa interpretación, cometen delitos en primer lugar de usurpación, sin reconocerlos como partes de un conflicto social ligado a la necesidad de vivienda y en función de ello darle una resolución.

Los otros nudos semánticos interpretativos de los hechos, que se reconstruyeron desde el análisis, estuvieron ligados a asociar los hechos al negocio inmobiliario, al narcotráfico, a las mafias, al punterismo político y a distintos hechos de inseguridad como asesinatos y robos. Distintas formas de nombrar los acontecimientos con un único fin: deslegitimar el reclamo y la crisis habitacional. Se construyó así un consenso para que la respuesta desde el Estado sea expulsar de forma violenta, o en otras palabras, tomar las demandas habitacionales como hechos de inseguridad.

Además con esa forma de concebir los hechos y caracterizar a los sujetos implicados se les niega capacidad de agencia, ya que las familias según esa visión dominante, son llevadas por su necesidad u obligadas a realizar estas acciones. Es otra forma de ocultar la crisis habitacional y el por qué se dan las tomas de tierras.

El planteo de la cuestión inmigratoria también está relacionado con la legitimidad del reclamo por tierra y vivienda de los ocupantes, de lo contrario no

tendría razón de ser el énfasis del Gobierno de la Ciudad y de los medios concentrados en resaltarlo. Es un discurso que se asienta en un imaginario de prejuicios contra inmigrantes limítrofes que permite desvirtuar el reclamo por vivienda y tierra. Sin embargo, estas definiciones del problema ocultan que en realidad esto está relacionado con la otra hipótesis del trabajo que hace referencia a que los desalojos se plantean cuando se intenta impedir alteraciones en el patrón de distribución del espacio. De esa manera el desalojo como accionar estatal disciplina para evitar futuras tomas.

Se trató de respuestas estatales caracterizadas como desalojos ejemplares en pos de impedir que vuelvan a suceder. Puede sostenerse en este punto que la Ciudad así marcó un límite. Ya no se puede ocupar más tierra, esos desalojos marcaron un límite de los patrones de localización imperantes en la Ciudad. En ese sentido, como menciona Cravino (2014) "no solo no obtuvieron un lugar en la ciudad para habitar, sino que el hecho achicó el margen de legitimidad para realizar ocupaciones de suelo, quedando latente el miedo a futuras represiones ante una nueva toma" (p.136).

La toma del Indoamericano pareció inaugurar y legitimar un ciclo de ocupaciones como forma de reclamo por el acceso a la ciudad. Sin embargo, tuvo un carácter disciplinante expresado en el accionar represivo ejemplar, que impidió que esas tomas continúen por lo menos en la CABA. Además el Estado tanto local como nacional no cumplió con el acuerdo que se alcanzó con los referentes para desalojar el Indoamericano. De hecho resulta significativo en ese sentido, que cuando se realizó el censo en el Papa Francisco muchos ocupantes mostraban a los funcionarios certificados de cuando habían sido censados en el Indoamericano en

2010. Ese hecho manifiesta que las dos ocupaciones son dos momentos justamente de un mismo problema irresuelto en términos de la necesidad de vivienda.

La respuesta institucional que prevaleció en ambos casos fue una política de seguridad antes que de hábitat, cuando la mayoría de los participantes acudió motivado por la necesidad de una vivienda. En el caso del predio Papa Francisco al ser parte del plan de urbanización de la Villa 20 dispuesto por ley, la toma quizá estuvo motivada mas por una clara acción de protesta tendiente a evitar una supuesta venta o para acelerar el proceso de urbanización. Esto abre un camino para futuras investigaciones que permitan ver si la urbanización de los terrenos donde se asentó el barrio Papa Francisco linderos a la construcción de la Villa Olímpica, son una forma de resolución, por lo menos en parte, del problema habitacional para la población que participó de las dos tomas analizadas, o por el contrario, son la continuidad de un proceso de valorización inmobiliaria que continúe expulsando población.

Estas respuestas estatales hacen referencia también a una forma de concebir el conflicto. En la concepción del Gobierno de la Ciudad de las gestiones 2007-2015 como se observó, las ocupaciones son usurpaciones, actos delictivos que hay que desalojar. En el caso del Gobierno Nacional con el cual se dieron los debates y negociaciones tuvo una concepción tendiente a interpretar las necesidades y no llegar a la solución represiva. Sin embargo, en los casos analizados "normalizaron" la situación reprimiendo conjuntamente, probablemente para hacerle frente o influenciados por el estado de opinión publica creado y reproducido por los medios. Al respecto según Arenaza (Citado en Fava, 2012):

"mientras que desde una perspectiva derivada de una concepción de un Estado social de derecho se pondrá el

énfasis en la obligación estatal de promover y adoptar medidas positivas orientadas a la prestación de vivienda social, desde una perspectiva centrada en la idea del Estado liberal-burgués se antepone, antes de cualquier reconocimiento a la existencia de un derecho (a la vivienda), la caracterización de la ocupación como delito de usurpación” (p. 88).

Desde el marco que se ha desarrollado este trabajo el Estado no es un conjunto de instituciones neutrales ni tampoco representan de manera unívoca un interés de clase. En ese sentido las formas de procesar los conflictos están determinadas por las relaciones de fuerza entre las distintas clases y actores que pugnan por sus intereses. Es significativo en esa línea, y sería un plan de investigación a continuar en otro momento, indagar en el diferente accionar de los Estados con respecto a la permisividad en cuanto a ocupaciones de empresas y clubes, actores privados en general, que avanzan sobre terrenos públicos.

El accionar estatal analizado en los conflictos de tomas de tierras vistos a lo largo de este trabajo, no son casos aislados sino que están enmarcados en una gestión de la Ciudad. Como se ha descrito y analizado, esa gestión ha privilegiado la valorización inmobiliaria como modelo e impulsado una política excluyente de los sectores populares que deja librado al mercado el acceso a la vivienda y el derecho a la ciudad.

En este trabajo se intentó aportar evidencia para comprender cuáles de las distintas posibles intervenciones en materia de política pública, priman sobre las mismas problemáticas. De esa manera, se observó que en la política pública es determinante cómo los problemas ingresan en la agenda y son definidos e interpretados por las instituciones gubernamentales. En ese proceso de construcción

e interrelación entre las agendas institucional y pública, se pudo comprender el hecho de que prime una política pública expulsiva y de carácter disciplinante contra las tomas de tierras.

## BIBLIOGRAFÍA

-Aguilar Villanueva, Luis (2007): "Problemas públicos y Agenda de gobierno, (tercera antología) Ed. Miguel Ángel Porrúa, México.

-Almansi, Florencia (2005): "Política de vivienda en Argentina". El micro-financiamiento dirigido al mejoramiento habitacional (Tesis de Maestría). FLACSO. Buenos Aires. Disponible en [http://www.flacso.org.ar/uploaded\\_files/Publicaciones/Tesis\\_Florencia\\_Almansi.pdf](http://www.flacso.org.ar/uploaded_files/Publicaciones/Tesis_Florencia_Almansi.pdf)

-Aruguete, Natalia (2015): El poder de la agenda: política, medios y público. Ciudad autónoma de Buenos Aires, Biblos.

-Baer, Luis (2006): "Se expande la oferta, se restringe el ingreso pero aumentan los precios. Lineamientos empíricos y conceptuales para comprender las paradojas del mercado inmobiliario porteño". Instituto de Geografía (UBA). Disponible en <http://www.vivienda.mosp.gba.gov.ar/capacitacion/bibliobaer.pdf>

-Basualdo, Eduardo, (2010): Estudios de historia económica argentina: desde mediados del siglo XX a la actualidad. Siglo XXI Editores. Buenos Aires. ISBN 978-987-629-118-7.

-Belloti, Alejandro, Morresi Sergio, y Vommaro Gabriel (2015): Mundo Pro: Anatomía de un partido nacido para ganar. Planeta, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

-Bourdieu, Pierre (2013): La miseria del mundo. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

-Bourdieu, Pierre, (2001): Sobre la televisión. Anagrama, Barcelona.

-Carre, Marie-Noelle y Fernández, Leonardo (2013): ¿El cinturón ecológico?: Análisis de una marca urbana que nunca existió. EURE (Santiago) vol.39, n.117, pp. 49-68

-Caggiano Sergio, Casullo María Esperanza, Cravino María Cristina, Cremonte Juan Pablo, Fernández Wagner Raúl, Grimson Alejandro, Kaufman Alejandro, Lopez María Pía, Sorín Jaime y Vommaro Gabriel (2012): Racismo, violencia y política. Pensar el

Indoamericano dos años después. Los Polvorines, Universidad Nacional de General Sarmiento.

-Carman, María. (2011): Las trampas de la Naturaleza. Medio ambiente y segregación en Buenos Aires. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires.

-Carman, María; Yacobino, María Paula (2007): "Transgrediendo el derecho de los que nos vulneran", Espacios ocupados y recuperados en la Ciudad de Buenos Aires. Revista Argentina de Sociología, Año 5, N°8, Buenos Aires.

-Clichevsky, Nora (2012): Acceso a la tierra urbana y políticas de suelo en el Buenos Aires Metropolitano. Apuntes para la reflexión. • Revista Iberoamericana de Urbanismo n°8. Buenos Aires, Disponible en [http://www.riurb.com/n8/08\\_Riurb.pdf](http://www.riurb.com/n8/08_Riurb.pdf)

-Cravino, Maria Cristina (organizadora), 2014. Derecho a la ciudad y conflictos urbanos. Los Polvorines, Universidad Nacional de General Sarmiento.

-Cravino, María Cristina (2011). La rebelión de los inquilinos. Buenos Aires. Disponible en [http://www.cafedelasciudades.com.ar/politica\\_99.htm](http://www.cafedelasciudades.com.ar/politica_99.htm)

-Cravino, M. C. y Palombi, A. M. (2015). El macrismo ¿neoliberal? Política urbana en el sur de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Cuadernos de Vivienda y Urbanismo

-Cravino, Cristina, Palombi, Ariel (2014). De la urbanización a la solución de mercado. Políticas públicas y nuevos desafíos en las villas de la zona sur de la ciudad de Buenos Aires. Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento.

-De Moraes, Dênis; Ramonet, Ignacio; Serrano, Pacual (2013): Medios, poder y contrapoder: de la concentración monopólica a la democratización de la información. CABA, Biblos.

-Di Virgilio, María Mercedes; Kessler, Gabriel (2008): La Nueva pobreza urbana: Dinámica global, regional y argentina en las últimas dos décadas. Revista de la CEPAL N° 95.

-Di Virgilio, María Mercedes; Rodríguez, María Carla (2013): Buenos Aires, ¿una ciudad sin techo? Voces en el Fénix; Buenos Aires; p. 98 - 104

-Fernández Wagner, Raúl (2008): Democracia y ciudad - Procesos y políticas urbanas en las ciudades argentinas (1983-2008), Biblioteca Nacional y Universidad Nacional de General Sarmiento, Colección 25 años, 25 libros.

-Gago, Verónica y García Pérez, Eva (2014): "Ciudad próspera, ciudad monstruosa: nuevas racionalidades urbanas a partir del caso Indoamericano". En: *Quid 16*. N°4, pp, 66-83.

-Giaretto, Mariana, (2011): "Más allá del Indoamericano. Análisis crítico de la intervención estatal en tomas de tierras urbanas." Ponencia en XXVIII Congreso Internacional De ALAS, UFPE, Recife-PE.

-Guevara, Tomás Alejandro (2010): Políticas habitacionales y procesos de producción del hábitat en la Ciudad de Buenos Aires. Tesis de Maestría, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

-Guevara, Tomás Alejandro (2012): ¿La Ciudad para quién? Transformaciones territoriales, políticas urbanas y procesos de producción del hábitat en la Ciudad de Buenos Aires (1996-2011). Tesis de doctorado, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

-Guevara, Tomás Alejandro, Nussbaum, María Alejandra, Oglietti, Guillermo y Paolinelli, Jorge (2017). Lotes sin dueño. Derechos de propiedad y abandono como problema urbano. UNRN

-Harvey, David, (2004): "El nuevo imperialismo: acumulación por desposesión", en *Socialists register CLACSO/ By Leo Panitch and Colin Leys*. London, Merlin Press.

-Herzer, Hilda (compiladora) (2012). Barrios al sur. Renovación y pobreza en la ciudad de Buenos Aires. Café de las Ciudades, Buenos Aires.

-Herzer, Hilda (Organizadora), (2008). Con el corazón mirando al sur. Transformaciones en el sur de la ciudad de Buenos Aires, Espacio Editorial, Buenos Aires.

-Herzer, Hilda y María Mercedes Di Virgilio, (2011). "Las necesidades habitacionales en la Ciudad de Buenos Aires: quiénes, cómo y por qué". *Revista Sociales en Debate*.

Volumen “La problemática habitacional en la ciudad de Buenos Aires”. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires.

-Jaramillo, Samuel, (2008). Reflexiones sobre la “informalidad” fundiaria como peculiaridad de los mercados de suelo en América Latina. Territorios, Bogotá.

-Jelin, Elizabeth, (2011): Los derechos como resultado de luchas históricas. Editorial Nueva Trilce, Buenos Aires.

-Kessler, Gabriel (2011): El sentimiento de inseguridad: sociología del temor al delito. Siglo XXI, Buenos Aires.

-Lazzarini, Valeria y Rodríguez, M. Florencia (2009): “Análisis de los desalojos en la Ciudad de Buenos Aires. Resistencias y reivindicaciones”. V Jornadas Jóvenes Investigadores Instituto de Investigaciones Gino Germani. Buenos Aires. Disponible en [http://webiigg.sociales.uba.ar/iigg/jovenes\\_investigadores/5jornadasjovenes/EJE6/Habitat/Po-nencia%20Valeria%20Mutuberría%20Florencia%20Rodríguez.pdf](http://webiigg.sociales.uba.ar/iigg/jovenes_investigadores/5jornadasjovenes/EJE6/Habitat/Po-nencia%20Valeria%20Mutuberría%20Florencia%20Rodríguez.pdf)

-Mazzeo, Victoria (2013): Una cuestión urbana: las villas en la Ciudad Población de Buenos Aires, vol. 10, núm. 18, octubre, 2013, pp. 73-81 Dirección General de Estadística y Censos Buenos Aires, Argentina

-Ortiz Flores, Enrique (2012): “Producción social de vivienda y hábitat: bases conceptuales para una política pública”. El Camino Posible. Producción social del hábitat en América Latina. Trilce, Montevideo.

-Ozslak, Oscar y O’Donnell Guillermo, (1976): Estado y políticas estatales en América latina: hacia una estrategia de investigación en “Lecturas sobre el estados y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual”; Jefatura de Gabinete de Ministros. 2008.

-Ozslak, Oscar (1991): Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano, Buenos Aires, CEDES-Humanitas.

-Quiroga, Alejandro y Pérez, Ramiro (2015). Heridas urbanas: expropiación, ocupación y desalojo. El caso de la traza de la ex AU 3. XI Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

-Rodríguez Carla, Soledad Arqueros Mejica, Mariana Gómez Schettini, Florencia Rodríguez y Cecilia Zapata (2012): Ciudad, Políticas Públicas y hábitat popular en la era Pro. Continuidades y cambios en contextos de renovación. En H. Herzer (comps.) *Barrios al sur. Renovación y pobreza en la ciudad de Buenos Aires* (pp. 31-72). Buenos Aires. Café de las Ciudades.

-Rodríguez, M. Florencia, 2010: Los desalojos en los Nuevos Asentamientos Urbanos (NAU) de la ciudad de Buenos Aires. Un estudio de caso del Asentamiento Costanera Sur Rodrigo Bueno. Tesis de maestría. FLACSO, Buenos Aires.

-Rodríguez, M. Florencia y Von Lüken, Marianne (2011): Los desalojos como política de Estado. Un estudio de caso: villa La Maternidad en la ciudad de Córdoba y el asentamiento Costanera Sur Rodrigo Bueno en la ciudad de Buenos Aires. En M. Di Virgilio, H. Herzer, G. Merlinsky, M. Rodríguez (comps.) *La cuestión urbana interrogada. Transformaciones urbanas, ambientales y políticas públicas en Argentina* (pp.207-236). Buenos Aires. Café de las Ciudades.

-Rosa, Paula, 2010. Pobreza urbana y desigualdad: La asistencia habitacional a las personas en situación de calle en la Ciudad de Buenos Aires en Bolívar, Teolinda y Erazo Espinoza, Jaime "Hábitat popular e inclusión social" Ciudad de Quito-Ecuador, CLACSO

-Slater, Tom, s/f. "Revanchist City". Versión electrónica

-Tamayo Sáez, Manuel, (1997): El Análisis de las Políticas Públicas en "La Nueva Administración Pública" Rafael Bañón y Ernesto Carrillo (comps). Edic. Alianza Universidad Textos; Madrid.

-Tedeschi, Sebastián, (2010): Los conflictos urbanos en el territorio y el derecho en América Latina. Antecedentes, situación actual y respuestas del Estado. Disponible en [http://www.cafedelasciudades.com.ar/politica\\_101\\_1.htm](http://www.cafedelasciudades.com.ar/politica_101_1.htm)

- Topalov, Christian, (1982): La urbanización capitalista, Ed. Edicel, México.
- Torres, Horacio, (1993): "El mapa social de Buenos Aires (1940-1990)", Serie difusión 3, Buenos Aires, FADU-UBA.
- Vasilachis de Gialdino, Irene, (2007): Condiciones de trabajo y representaciones sociales. El discurso político, el discurso judicial y la prensa escrita a la luz del análisis sociológico-lingüístico del discurso. Discurso y Sociedad Vol 1 148-187. Buenos Aires.
- Verón, Natalia, (2011): La Producción estatal de la emergencia habitacional: desalojos y políticas habitacionales transitorias en la ciudad de Buenos Aires. Disponible en <http://ppct.caicyt.gov.ar/index.php/publicar/article/view/1199/1055>
- Wacquant, Loic, (2007): Los condenados de la ciudad. Gueto, periferias y Estado, Siglo XXI Editores, Buenos Aires.
- Yujnovsky, Oscar, (1985): Claves políticas del problema habitacional en Argentina: 1955-1981, GEL, Buenos Aires.
- Zapata, María Cecilia. (2013). Toma de tierras en la ciudad de Buenos Aires: Un análisis de las causas estructurales que anunciaron el conflicto del Parque Indoamericano. *Pampa (Santa Fe)*, (9), 45-71. Recuperado en 21 de abril de 2017, de [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2314-02082013000100003&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2314-02082013000100003&lng=es&tlng=es).

## **FUENTES DOCUMENTALES**

- Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) "Sin Vivienda para los más vulnerables en CABA", Buenos Aires, 2012.
- CELS. Cuatro años de la toma del Parque Indoamericano: impunidad por los asesinatos y falta de respuesta a los problemas de vivienda. 2014.
- CELS. Déficit habitacional y desalojos forzosos en la Ciudad de Buenos Aires: apuntes sobre una política de expulsión y desresponsabilización. 2009. Disponible en

[http://www.derecho.uba.ar/investigacion/investigadores/publicaciones/arcidiacono-deficit\\_habitacional\\_y\\_desalojos.pdf](http://www.derecho.uba.ar/investigacion/investigadores/publicaciones/arcidiacono-deficit_habitacional_y_desalojos.pdf).

--CEPAL, octubre de 2010 , “De la urbanización acelerada a la consolidación de los asentamientos humanos en América Latina y el Caribe: El espacio regional”, Santiago de Chile.

-Colectivo por la Igualdad. Breve resumen del conflicto del Parque Indoamericano desde la mirada de los Medios <http://cxigualdad.blogspot.com.ar/2011/12/nuevo-informe-breve-resumen-del.html>

-Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, octubre de 2009. El derecho a la vivienda. Colección Diagnósticos. Ciudad de Buenos Aires.

-Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; CELS (2009): La UCEP: un organismo estatal con práctica ilegales. Informe de denuncia sobre el accionar de la Unidad de Control de Espacio Público de la Ciudad de Buenos Aires”.

-Derechos humanos, proyectos de desarrollo y desalojos Principios básicos y directrices del Relator Especial de la ONU sobre la vivienda adecuada. México, 2009

-Naciones Unidas: Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, y sobre el derecho a la no discriminación en este contexto Visita Oficial a la República Argentina, 13-21 de Abril del 2011. Recuperado de <http://www.habitarargentina.blogspot.com.ar>.

-Observatorio de la Discriminación en Radio y Televisión: Informe sobre los discursos discriminatorios en las coberturas periodísticas de los hechos sucedidos en el Parque Indoamericano. Diciembre 2010, Buenos Aires. Disponible en <http://www.obserdiscriminacion.gob.ar/?p=790>

-ONU Hábitat: El derecho a una vivienda adecuada. Folleto informativo N°1/Rev. 1. Disponible en [http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21\\_rev\\_1\\_Housing\\_sp.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21_rev_1_Housing_sp.pdf)

## **AGRADECIMIENTOS**

Agradezco a todos los entrevistados a lo largo de este trabajo que dispusieron de su tiempo para brindarme sus perspectivas y opiniones que fueron fundamentales en el desarrollo de esta tesis.

Al director de esta tesis, Tomás Guevara, por su compromiso con este trabajo, por sus lecturas, sugerencias, observaciones y acompañamiento. También agradezco a Juan Miguel Ainora, quien me ayudó con los primeros pasos de esta investigación, y además fue quien me contactó y sugirió a Tomás para dirigir este trabajo.

Agradezco también enormemente a Fabiana y Romina Solano por todos sus aportes, sugerencias y constante apoyo para realizar este trabajo.

A mi familia padres y hermana por el apoyo y acompañamiento en todo momento.

Finalmente agradecer también a la Maestría en Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social de FLACSO, a su cuerpo docente y por la disposición ante cualquier inquietud.