

Conflictos urbanos y pujas entre modelos de ciudad. Buenos Aires (2001-2011)

TOMÁS ALEJANDRO GUEVARA¹ ✉

Recibido: 31/10/2014 | Aceptado: 16/12/2014

Resumen

El propósito de este estudio es indagar a partir de la reconstrucción analítica de conflictos urbanos en la ciudad de Buenos Aires en el período 2001-2011, la dinámica de contraposición y pujas entre diferentes modelos o visiones sobre la ciudad. Para ello, se reconstruyen los posicionamientos públicos de los actores involucrados, a partir de la indagación de fuentes periodísticas, revistas, boletines o documentos elaborados por los propios actores, que nos permiten aprehender cómo se desarrollan en el marco de los conflictos urbanos las pujas entre modelos y visiones alternativos sobre cómo debe ser la ciudad, quiénes deben tener acceso a ella, cómo debe ser producida y consumida, con qué lógica, etc. Como resultado del trabajo, se propone la construcción de una tipología de modelos de ciudad que sirve como herramienta heurística para el abordaje de los procesos sociales urbanos en un proceso de investigación.

Palabras claves: Conflictos urbanos, modelos de ciudad, actores sociales, procesos sociales urbanos, tipología.

Abstract

Urban conflicts and struggles between city models. Buenos Aires (2001-2011)

The purpose of this study is to inquire from an analytical reconstruction of urban conflicts in the city of Buenos Aires in the period 2001-2011, the dynamics of confrontation and struggles between different models or visions of the city. To do this, public positions of the actors involved are surveyed, based on of journalistic sources, magazines, newsletters or documents produced by the actors involved, and political and social leaders, allowing us to grasp how in the context of urban conflicts confrontation takes place between alternative models and views on how the city should be, who should have access to it, how it should be produced and consumed, by what logic, etc. As a result of the work, the construction of a typology of models of city that serves as a heuristic tool for addressing urban social processes in a research process is proposed.

Keywords: Urban Conflict, city models, stakeholders, urban social processes, typology.

Résumé

*Les conflits urbains et les luttes entre les modèles de la ville.
Buenos Aires (2001-2011)*

Le but de cette étude est de se renseigner à partir de la reconstruction analytique de conflits urbains dans la ville de Buenos Aires dans la période 2001-2011, la dynamique de confrontation et

1. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas / Univ. Nacional de Río Negro, Argentina. tguevara@unrn.edu.ar

de luttres entre différents modèles ou visions de la ville. Pour ce faire, les positions publiques des acteurs impliqués sont reconstruits, à partir de l'enquête des sources journalistiques, magazines, bulletins ou documents produits par les acteurs concernés, et les dirigeants politiques et sociaux, ce qui nous permet de comprendre comment dans le cadre de conflits urbains confrontation a lieu entre les modèles alternatifs et des vues sur la façon dont la ville doit être, qui doivent avoir accès à elle, comment elle doit être produite et consommée, selon quelle logique, etc. A la fin, la construction d'une typologie des modèles de ville qui sert comme un outil heuristique pour appréhender les processus sociaux urbains dans un processus de recherche est proposé.

Mots-clés: Conflit urbain, modèles de la ville, acteur sociaux, processus sociaux urbains, Typologie.

1. Introducción

Este artículo tiene por objeto analizar, a partir de algunos conflictos urbanos desarrollados durante el período 2001-2011 en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, las pujas entre diferentes modelos y visiones de ciudad. Para ello, se dan cuenta de los posicionamientos públicos de los diferentes actores involucrados en cada conflicto, a partir de fuentes periodísticas, revistas, boletines o documentos elaborados por los propios actores y dirigentes políticos y sociales involucrados.

El desarrollo de conflictos urbanos permite aprehender en un proceso de investigación los posicionamientos de los diferentes actores involucrados, sus intereses y estrategias, la poner en tensión el entramado de actores sociales que se construye alrededor de una política pública o de una problemática social determinada. Desde el punto de vista del régimen urbano de una ciudad (Stone, 1989), el resultado de estos conflictos puede generar reformulaciones en el seno de la coalición gobernante o incluso la disolución de la misma. De la misma manera, dicho resultado puede generar cambios y reacomodamientos en la orientación de las políticas urbanas formuladas e implementadas desde el Estado y el reconocimiento de nuevos derechos por parte de diferente sectores sociales, en el marco de disputa por la orientación de la acción estatal que caracteriza a las sociedades capitalistas contemporáneas. Esta puja entre diferentes modelos de ciudad se expresa, por ejemplo, en la dinámica de apertura y cierre por parte de las instancias de decisión del Estado a las demandas vinculadas al hábitat popular. Pero, no son sólo los sectores populares quiénes pugnan por condicionar la orientación de las políticas públicas: con repertorios de acción y marcos cognitivos propios (Tarrow, 2008), los diferentes sectores sociales pugnan por legitimar sus demandas y por conseguir el cumplimiento de sus reivindicaciones específicas.

2. Metodología

El desarrollo de conflictos urbanos nos permite aprehender en un proceso de investigación, el entramado de actores sociales que interviene en torno de una política pública o de una problemática social determinada, sus diferentes intereses, estrategias y posicionamientos (Chiara y Di Virgilio, 2007), al poner en tensión dicho entramado y explicitarlo en el desarrollo de la situación conflictiva. Los posicionamientos públicos de los actores se nutren de perspectivas y concepciones políticas e ideológicas, configurando un determinado modelo de ciudad, como una abstracción que brinda explicaciones y perspectivas sobre cómo debe ser habitada la ciudad, quiénes tiene derecho a acceder a ella, cómo debe ser producida y consumida, qué lógica debe orientar

dichos procesos de producción y consumo, etc. Es la interacción entre estos diferentes actores sociales lo que permite estructurar una serie de relaciones institucionales o informales que termina condensando en un determinado régimen urbano (Stone, 1989), en tanto configuración de relaciones que orienta el gobierno de una ciudad. Es decir que, por ejemplo, para que podamos identificar la vigencia de un régimen urbano de desarrollo en la Ciudad de Buenos Aires que pugna por la valorización inmobiliaria, no alcanza con el impulso de estas políticas desde los ámbitos gubernamentales específicos. Al contrario, esos arreglos institucionales son, en gran medida, el resultado de relaciones sociales previas que condensan en determinados arreglos institucionales a posteriori, configurando una dialéctica entre los procesos sociales urbanos y los ámbitos político-institucionales. Estas relaciones sociales se ponen en juego y son especialmente perceptibles en coyunturas conflictivas como las que se desarrollan en este trabajo.

Por modelo de ciudad entendemos una abstracción que combina una determinada configuración de patrones de apropiación del espacio urbano por parte de los diferentes sectores sociales. En lo atinente a este trabajo, nos vamos a centrar fundamentalmente en dos dimensiones para determinar un modelo. Por un lado, los procesos de producción del hábitat, donde básicamente reconocemos dos polos: 1. aquellos modelos que enfatizan el valor de uso del espacio urbano, es decir su capacidad para responder a las necesidades de vivienda, hábitat y medio ambiente adecuado para la población en su conjunto; 2. aquellos modelos que enfatizan el valor de cambio del espacio urbano, es decir su capacidad para funcionar como base de la acumulación de capital. Por otro lado, vamos a hacer hincapié en el carácter inclusivo o no de los diferentes modelos de ciudad, es decir, en qué medida contemplan los derechos y necesidades de los sectores populares en su configuración y son permeables a sus reivindicaciones.

El resultado del cruce de estas dos dimensiones nos permite conformar una tipología de modelos de ciudad (Cuadro 1). Como toda tipología, es una simplificación y una abstracción de la realidad. En ninguno de los conflictos analizados puede encontrarse una formulación acabada de estos modelos, así como coexisten en los posicionamientos de los mismos actores elementos propios de diferentes modelos. De todas formas, es una abstracción útil para abordar la dinámica de los conflictos urbanos que se desarrollan en torno a los procesos de producción del hábitat en las ciudades contemporáneas.

Cuadro 1: Tipología de modelos de ciudad

	Incluyente	Excluyente
Valor de uso	Derecho a la ciudad	Patrimonio, espacios verdes y bajas densidades
Valor de cambio	Acción reparadora / Subsidio a la demanda	Ciudad objeto de negocios

Fuente: Elaboración propia.

Como se puede observar, quedan conformados cuatro tipos de modelo de ciudad. En primer lugar, el modelo del derecho a la ciudad, que enfatiza el acceso a la vivienda, hábitat y medio ambiente adecuado para todos los sectores sociales. Apunta a garantizar el acceso a los bienes y servicios que están asociados al espacio urbano: educación, salud, cultura, transporte, etc. No es meramente el acceso a la vivienda como unidad física, sino que propone una mirada más integral

de la cuestión urbana. Esta perspectiva combina una mirada incluyente con respecto a los sectores populares y enfatiza la ciudad como valor de uso.

En segundo lugar, la ciudad del patrimonio, los espacios verdes y las bajas densidades. Los elementos de este modelo han aparecido en el debate público de manera recurrente en los últimos años, a partir de la densificación de algunos barrios que transformó profundamente su perfil tradicional residencial de baja densidad. En consecuencia, los procesos de densificación generaron conflictos por el mantenimiento del patrimonio arquitectónico, así como por la disponibilidad de espacios verdes suficientes para asegurar un medio ambiente adecuado y el acceso a la recreación, y por la dotación suficiente de infraestructura. Esta perspectiva, propia de sectores medios urbanos, combina el énfasis en el valor de uso de la ciudad, y la defensa de cierto estilo de vida tradicional, el estilo de vida barrial, con una mirada elitista que implícita o explícitamente es excluyente con respecto a los sectores populares. En algún sentido, es la defensa del estilo de vida de aquellos sectores medios urbanos que ya han logrado acceder a la ciudad en plenitud, en detrimento de aquellos sectores sociales que todavía están bregando por una integración urbana más acabada. Este tipo sintetiza posiciones similares a la caracterización que hace Stone (1993) acerca del régimen urbano progresivo de clase media, o a las posiciones “nimby” de la literatura norteamericana².

En tercer lugar, el modelo de la ciudad objeto de negocios, que enfatiza la ciudad no sólo como soporte y ámbito de la actividad económica, sino como fuente de acumulación de capital en sí misma. De ahí, que postule a la actividad inmobiliaria como una de las actividades principales para impulsar el desarrollo económico. Este modelo de ciudad es el soporte ideológico del régimen urbano de desarrollo que impulsa la valorización inmobiliaria. Es excluyente con respecto a los sectores populares, ya que postula que es el mercado el único mecanismo de asignación de recursos y quién determina la localización de los diferentes sectores en el espacio urbano. Por ende, termina condenando a los sectores populares a la precariedad habitacional y/o a la periferización.

En cuarto y último lugar, el modelo de la acción reparadora y el subsidio a la demanda, que de manera similar al anterior enfatiza a la ciudad como objeto de negocios, pero implica un esfuerzo por ampliar la franja de la demanda solvente que puede resolver sus necesidades habitacionales a través del mercado, hasta abarcar en términos ideales al conjunto de la población. De este modo, postula una acción reparadora para paliar las condiciones de aquella población que no puede acceder a los mecanismos de mercado. En este sentido, además del mercado como asignador de recursos y criterio de localización de los sectores sociales, se reconoce la necesidad y la obligación de bregar por el cumplimiento de ciertos derechos básicos, como el acceso a la vivienda.

Conocemos los riesgos y limitaciones de las tipologías, que residen básicamente en el riesgo de caer en una sobre-simplificación de la realidad, que es infinitamente rica en matices. No obstante, creemos que las tipologías son herramientas válidas para ordenar y jerarquizar la información, a partir de conceptos y teorías que orientan la mirada del investigador, para aproximarse a través de recortes problemáticos sucesivos, a una comprensión cabal de la realidad social. Cada uno de los conflictos reseñados se bastan a sí mismos como para generar investigaciones o tesis completas, de hecho en este artículo nos basamos en muchas de ellas. Como recordara enfáticamente Castells (1974) los abordajes estructurales deben ser complementados con abordajes históricos que pongan en acto las estructuras sociales y que permitan captar la infinidad de matices y contradicciones que se suceden en la realidad. Pero, lejos de ser momentos excluyentes, creemos

2. Acrónimo derivado de la frase en inglés “not in my backyard”, que quiere decir “no en mi patio”.

que son momentos diferentes de un mismo proceso dialéctico de producción del conocimiento sociológico, de ahí que valga la pena detenerse en generalizaciones y construcción de tipologías en el marco de procesos de investigación.

3. Resultados

En los apartados que siguen, se desarrollan una serie de conflictos urbanos recientes que permiten dar cuenta cómo se ponen en juego estos modelos y perspectivas diferentes de la ciudad. Los conflictos analizados son: el conflicto por la construcción de un conjunto habitacional en el predio de Casa Amarilla en el barrio de La Boca; el conflicto por la urbanización de Solares de Santa María; y el conflicto por la toma del Parque Indoamericano.

Para cada conflicto se reconstruyen los posicionamientos públicos de los actores involucrados, a partir de fuentes periodísticas, revistas, boletines o documentos elaborados por los propios actores y dirigentes políticos y sociales involucrados, que nos permiten aprehender cómo se desarrollan en el marco de los conflictos urbanos las pujas entre modelos y visiones alternativas sobre cómo debe ser la ciudad, quiénes deben tener acceso a ella, cómo debe ser producida y consumida, con qué lógica, etc.

3.1. Casa Amarilla: una promesa largamente postergada

Desde mediados de la década de 1980, se formularon e implementaron diferentes programas habitacionales para el barrio de La Boca, empezando por el RECUP-Boca (Programa de Recuperación del Barrio de La Boca)³. Se puede identificar la tensión entre al menos dos proyectos alternativos para el barrio, uno vinculado a la extensión del área central, que reservaba para el barrio una función vinculada al turismo y los servicios afines en el contexto de la inserción subordinada de Argentina en la globalización neoliberal. Otro, que apuntaba a rehabilitar el hábitat y consolidar a los sectores populares y medios que lo habitaban. No obstante, también coexistían otros intereses y miradas sobre la orientación de la acción pública en La Boca, que no puede ser agotada en ese antagonismo principal.

Uno de estos aspectos secundarios interesantes para comprender la dinámica de los procesos sociales urbanos del barrio, está vinculado al conflicto por el proyecto habitacional de Casa Amarilla, un predio de terrenos de aproximadamente 12 hectáreas comprados por la Municipalidad en 1981 que constituían una de las principales reservas de suelo fiscal de la ciudad. Ubicados en un lugar estratégico, a menos de 30 cuadras del microcentro de la ciudad, siempre fueron objeto de disputa por parte de diferentes intereses, tanto privados como públicos, en la medida que el su destino original de vivienda de interés social no se materializaba. Urbanizados por el Club Atlético Boca Juniors -que recibió parte del predio en forma de pago-, estos terrenos eran hasta hace poco utilizados de hecho como espacios verdes, pese a que mantenían su zonificación como aptos para uso residencial.

Durante años se impulsó el proyecto de construir viviendas con fondos públicos en el predio de Casa Amarilla. Incluso, la formulación original del programa RECUP-Boca incorporaba parte de los terrenos de este predio para utilizarlo como “pivote” para relocalizar temporalmente a las

3. El barrio de La Boca se ubica en el extremo sudeste de la ciudad de Buenos Aires, colindando hacia el Este con el Río de la Plata y hacia el Sur con el Riachuelo.

familias a medida que se producía la rehabilitación de los conventillos. Sin embargo, el proyecto como tal no se hizo tangible hasta que la gestión del Jefe de Gobierno Aníbal Ibarra anunció intempestivamente su licitación en 2004. Preveía la construcción de 1.231 viviendas, además de una escuela de recuperación, una escuela secundaria y una escuela especial. Ascendía a un total de más de \$90 millones de inversión. Se lanzó con el nombre “Viví en tu casa” y contaba con financiamiento del Gobierno Nacional a través del “Programa Federal de Construcción de Viviendas” (Ostuni, 2009).

El anuncio del proyecto generó conmoción y movilizó a importantes sectores del barrio, básicamente por lo inconsulto del anuncio. Este proceso fue tributario, en parte, de la efervescencia social emergente de la post-crisis en 2002-2003, pero adquirió características muy puntuales en el barrio de La Boca. Las posiciones en torno al proyecto fueron diversas y su entrecruzamiento complejo.

Un sector importante de la población se oponía a la construcción de viviendas en el predio y proponía en cambio que los terrenos fueran parquizados y rezonificados como UP (Urbanización Parque), uso que se correspondía con el uso de hecho que se hacía de los terrenos. Numerosas organizaciones vecinales pugnaron durante mucho tiempo para que se rezonificara el predio en este sentido, aduciendo déficit en materia de espacios verdes en la ciudad, en general, y en el barrio en particular⁴. Estas organizaciones confluyeron temporalmente en el “Movimiento por el Resurgimiento del Barrio de La Boca” (Cuadro 2), un espacio de organizaciones que impulsó una iniciativa popular para rezonificar los terrenos. Este espacio elaboró, en colaboración con la Universidad de Morón y el CGP N°3 (Centro de Gestión y Participación), un proyecto alternativo para la construcción de viviendas que, recuperando los lineamientos históricos del RECUP-Boca de la década de 1980, proponía una renovación de la trama urbana del barrio, con intervenciones de una escala más pequeña y diseminadas por el territorio. Para ello, había elaborado un listado de 100 terrenos vacantes, con deudas o que podían ser adquiridos, depurado posteriormente por personal técnico, que tendría un potencial constructivo suficiente para absorber las 1.231 viviendas planificadas. La Universidad de Morón incluso elaboró, a través de una cátedra propia, un proyecto urbano para el conjunto del barrio.

Si bien contaron con el apoyo fugaz de un comedor muy importante de la zona y algunas otras organizaciones de corte más popular, el Movimiento por el Resurgimiento tiene su base social entre los sectores medios del barrio, en donde abundan los pequeños comerciantes y pequeños rentistas -que están objetivamente interesados en una recuperación de la trama promovida por el Estado como forma de retomar el proceso de renovación urbana coartado por la crisis de 2001-2002⁵. Desde su perspectiva, la degradación urbanística de la zona y la marginalidad e inseguridad a la que la asocian consiste en el principal obstáculo al desarrollo económico. De esta manera, argumentos de tipo ambiental, social y económicos se entrelazaban en la definición de la problemática de este sector social que mostró una mayor capacidad de articulación y eficacia organizativa que los sectores que buscaban priorizar las necesidades habitacionales de la población local -que se hallaban más fragmentados y divididos.

4. Es necesario destacar, para tener real dimensión del conflicto, que a pocos metros del predio se encuentra el Parque Lezama, un espacio verde de relativa importancia, si bien es cierto que se encuentra por fuera de los límites del barrio en cuestión.

5. Es interesante, en este sentido, ver en el listado de inmuebles del llamado proyecto alternativo los nombres de inmobiliarias del barrio.

El Movimiento por el Resurgimiento de La Boca llegó a aglutinar hasta 80 organizaciones vecinales de muy dispar importancia y características, algunas de las cuales no pasaban de ser “sellos”. Esto no obstó para que en esa coyuntura contaran con acceso a redes sociales que activaron y recursos organizativos que movilizaron eficazmente. Las acciones judiciales fueron uno de los activos más importantes para impedir la ejecución del proyecto, interponiendo amparos judiciales en reiteradas ocasiones. Por otro lado, impulsaron la elaboración y sanción en 2006 de la Ley N° 2.240, de doble lectura, que declara la Emergencia Urbanística y Ambiental de La Boca y crea el PRUA (Programa de Recuperación Urbanística y Ambiental) en la órbita del Ministerio de Desarrollo Urbano. Este programa contaba con una UE (Unidad Ejecutora) propia que estaba conformada por representantes de diferentes áreas del GCABA (Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires). El objetivo fundamental era la articulación de las diferentes intervenciones que se realizan en el barrio para potenciar su efecto transformador. Para ello, se delimitaron algunos sectores específicos donde debía concentrarse la inversión -como la Plaza Solís, ubicada en una de las zonas más deprimidas del barrio. En la actualidad, este programa se encuentra paralizado por la gestión de Macri que no le asignó financiamiento en los sucesivos presupuestos.

De esta manera, en la definición del conflicto por parte del Movimiento por el Resurgimiento no se hacía mención explícita a la inclusión de la población vulnerable del barrio, sino que se priorizaban los elementos ambientales y económicos fundamentalmente de la renovación urbana. Como consecuencia, las organizaciones sociales vinculadas a los sectores populares, aquellos que más sufren el déficit habitacional y que habitan los conventillos y asentamientos de La Boca, se mostraron prescindentes sobre el conflicto, por entender que respondía intereses ajenos y que el proyecto de Casa Amarilla no tenía por destinatarios a su base social. La gran mayoría de estas organizaciones estaba tratando de gestionar obras a través del Programa de Autogestión de la Vivienda del IVC (Instituto de Vivienda de la Ciudad), orientado a sectores de bajos ingresos y que se adecuaba mejor al sector social que nuclea. Es decir que apuntaban a canalizar sus demandas por otra vía institucional y a lo sumo les interesaba el impacto económico indirecto del proyecto de Casa Amarilla.

A pesar de la oposición vecinalista, la gestión local avanzó rápidamente en la preadjudicación de las futuras viviendas. La inscripción ascendió originalmente a más de 4.500 familias⁶ procedentes de toda la ciudad. Esto generó un primer problema, ya que las organizaciones sociales del barrio vinculadas a la problemática querían que se destinara la mayor parte de las viviendas para la población del barrio. Sin embargo, desde el gobierno argumentaban que esto no podía hacerse de acuerdo con el marco normativo vigente del IVC⁷. Desde algunos espacios políticos cercanos a la gestión del GCABA se esperaba que las organizaciones populares fueran un punto de apoyo importante para el proyecto. Sin embargo, al no darle preeminencia a la población local en la adjudicación de las viviendas, no se mostraron demasiado interesadas y orientaron sus esfuerzos en otra dirección.

Ante las persistentes demoras por las trabas judiciales interpuestas por el Movimiento por el Resurgimiento, el colectivo de los preadjudicatarios demandó al Gobierno de la Ciudad por la paralización de las obras y se constituyó, para ello, como Asociación Civil Casa Amarilla. Demandaban la ejecución en tiempo y forma del proyecto habitacional y argumentaban que una obra de la envergadura del proyecto de Casa Amarilla tendría un efecto “multiplicador” sobre el conjunto

6. Originalmente eran más de 20.000 familias, quedando 4.500 después de la aplicación de los criterios mínimos para inscribirse.

7. A pesar de esto, el proceso de preadjudicación fue objeto de manejos espurios por parte de ciertos dirigentes, que buscaron cooptar a organizaciones prometiendo un cupo de viviendas, cuando en la práctica, era casi imposible de llevar a cabo.

del barrio, al dinamizar el comercio y los servicios e impulsar la valorización de las propiedades. Después de idas y vueltas, incluyendo el enfrentamiento abierto con la gestión del GCABA, la Asociación firmó un convenio en diciembre de 2012 para la adjudicación final de los beneficiarios, que fue el resultado de acciones judiciales llevadas adelante por dicha entidad. En el marco de este acuerdo, el GCABA reformuló el proyecto para cumplir con demandas judiciales que lo objetaban ambientalmente, limitándolo a la construcción de 438 viviendas, algo más de un tercio de las contempladas inicialmente, que se encuentran actualmente en ejecución. El mencionado convenio es objeto de disputas y críticas, por lo que algunos consideran una “privatización” de funciones indelegables del Estado, como es la administración y adjudicación de bienes públicos, y otros directamente denuncian como prácticas clientelares⁸.

Cuadro 2: Esquema de actores. Conflicto Casa Amarilla.

Actor	Nivel	Principales acciones	Posición	Modelo
IVC - GCABA	Local	Compra del predio. Formulación del proyecto	Apoyaba la construcción del conjunto habitacional	Acción reparadora / Subsidio a la demanda
CGP N° 4 - UE-PRUA	Local	Formulación del PRUA (Ley 2.240)	Apoyaba el proyecto alternativo del PRUA	Acción reparadora / Subsidio a la demanda / Patrimonio, espacios verdes y bajas densidades
Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda	Nacional	Financiamiento del proyecto	Apoyaba la construcción del conjunto habitacional	Acción reparadora / Subsidio a la demanda
Organizaciones sociales (Asamblea Permanente de Desalojados y otras)	Barrial	Proyectos comunitarios con sectores populares del barrio	Prescindente, su población no estaba incorporada como destinatario. Postulaba la necesidad de políticas habitacionales para los sectores más postergados	Derecho a la ciudad
Asociación Civil Casa Amarilla	Local	Aglutinan a un sector de los 4.500 preadjudicatarios	Apoyaba la construcción del conjunto habitacional	Subsidio a la demanda
Organizaciones vecinales (Movimiento por el Resurgimiento de La Boca)	Barrial	Sociedades de fomento, mutuales, asociaciones de vecinos	Postulaban la necesidad de mantener el predio como espacio verde. Apoyaban el proyecto alternativo del PRUA.	Patrimonio, espacios verdes y bajas densidades
Inmobiliarias	Barrial	Participaron en la formulación del proyecto alternativo	Apoyaba el proyecto alternativo del PRUA porque permitía reactivar el mercado inmobiliario	Ciudad como objeto de negocios
Club Boca Juniors	Local	Urbanización original del predio. Proyecto para la construcción de un microestadio	Siempre aspiró a quedarse con parte de los terrenos afectados a la construcción de vivienda social, parece haber logrado un avance importante con la reducción a 438 vivienda.	Ciudad como objeto de negocios

Fuente: Elaboración propia.

8. Incluso se llegó a plantear la convivencia entre funcionarios políticos y grupos violentos vinculados al Club Boca Juniors en el seno de dicha asociación. <http://www.telam.com.ar/notas/201401/48238-ciudad-revelan-el-vinculo-de-barras-de-boca-con-la-asignacion-de-viviendas.html>. También se encontraron numerosas irregularidades por la existencia de adjudicatarios con vínculos familiares, muchos de ellos compartiendo un mismo domicilio, entre otros. http://www.surcapitalino.com.ar/detalle_noticias.php?Id=3169

Para terminar de complejizar la trama, el Club Boca Juniors impulsaba en los últimos años un proyecto para la concreción de un microestadio en parte de los terrenos remanentes del proyecto de viviendas sociales, terrenos que ya venía solicitando su cesión al GCABA desde al menos 2008, lo que es denunciado por diferentes actores como una maniobra fraudulenta del GCABA en connivencia con la dirigencia del club⁹.

En el desarrollo de este conflicto se contrapusieron fundamentalmente dos de los modelos señalados al comienzo: por un lado, la ciudad del patrimonio, los espacios verdes y las bajas densidades, encarnadas en las asociaciones vecinales que se oponían a la construcción del conjunto habitacional, aduciendo a cuestiones ambientales y al estilo de vida en el barrio, que no por ciertas dejan de tener un carácter excluyente y elitista. Por otro lado, la ciudad de la acción reparadora y el subsidio a la demanda, encarnada en el proyecto original de Casa Amarilla, apoyado por el IVC y la Asociación Civil del mismo nombre, y que, más allá de los manejos discrecionales que puedan estar o no involucrados, respondía al destino original previsto para el predio en cuestión. El modelo del derecho a la ciudad, encarnada en las organizaciones sociales barriales que pugnaban por una mayor democratización y acceso al suelo urbano y la vivienda, se mostró prescindente en el conflicto y se limitó –ante la negativa de priorizar a la población del barrio en el proyecto- a postular la necesidad de formular políticas habitacionales que respondieran a las demandas de los sectores populares que atravesaban una situación creciente de emergencia habitacional. En los últimos tiempos, la posibilidad de que el Club Boca Juniors se apropie con los terrenos remanentes para construir un estadio generando un megaemprendimiento inmobiliario con participación de capitales privados internacionales¹⁰, volvió a tensionar este largamente disputado espacio de la ciudad, esta vez desde una visión que privilegia a la ciudad como objeto de negocios.

Es interesante destacar el rol ambivalente jugado por el Estado, que permite dar cuenta de los conflictos intraburocráticos y de las diferentes miradas y perspectivas que pueden coexistir en el aparato del Estado. Por un lado, el IVC formuló el proyecto original que respondía a una visión reparadora, orientada a subsidiar a los sectores que no podían acceder a una vivienda a través del mercado inmobiliario. Por otro lado, ante la negativa de las asociaciones vecinales, también fue receptivo a este posicionamiento, y co-elaboró el proyecto alternativo que concluyó en la sanción de la Ley 2.240, que contó con la participación de CGP N° 4. Este proyecto, a su vez, contó con el apoyo de los actores vinculados al mercado inmobiliario, porque generaba una reactivación, en áreas poco apetecidas por el mercado hasta el momento. Finalmente, en la actualidad el Gobierno de la Ciudad optó por un compromiso entre las dos perspectivas enfrentadas, con un proyecto más acotado de 438 viviendas que mantiene una porción del predio destinada a espacio verde y otros usos públicos. El proyecto alternativo, por su parte, fue dejado de lado hasta el momento y no es tenido en cuenta en los sucesivos presupuestos sancionados. Finalmente, existen bastantes evidencias sobre las vinculaciones entre diversos estamentos del GCABA y la dirigencia del Club Boca Juniors, presidido por un hombre muy cercano al Jefe de Gobierno Mauricio Macri, Daniel Angelici, que haría más que plausible el avance del proyecto de la construcción del nuevo estadio.

3.2. Solares de Santa María: la cara más explícita del régimen urbano

El proyecto para la urbanización denominada Solares de Santa María es tal vez uno de los ejemplos más paradigmáticos de la expresión del régimen urbano de desarrollo vigente en la Ciudad de Buenos Aires. Esta urbanización se localizaba en el predio conocido como la ex Ciudad De-

9. Página 12, 7 de junio de 2013. <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-221737-2013-06-07.html>

10. Página 12, 29 de julio de 2012. <http://www.pagina12.com.ar/diario/deportes/8-199797-2012-07-29.html>

portiva de Boca Junior¹¹ y era impulsado por la multinacional en bienes raíces IRSA (Inversiones y Representaciones Sociedad Anónima), que contó durante años entre sus principales accionistas al magnate George Soros y que es liderada por el empresario argentino Eduardo Elsztain.

La historia del predio y del proyecto en cuestión es muy polémica. La formación del predio tiene su origen en el relleno para ganar tierras al Río de la Plata realizado a partir de las obras de construcción de las autopistas de la ciudad. Asimismo, la permanente acumulación de sedimentos a la fracción, que originalmente tenía alrededor de 40 hectáreas, determinó que hoy alcance una superficie de alrededor de 70 hectáreas¹².

En 1965, el Estado Nacional (Ley 16.575) donó la fracción al Club Boca Juniors con la finalidad exclusiva de construir el estadio, con una cláusula que estipulaba que de no concretarse la obra debía ser devuelta al donador. Además, se prohibía expresamente la enajenación del predio a terceros. No obstante esto, en 1989 mediante la Ley 23.738 se terminó de ceder el dominio pleno del predio al Club Boca Juniors, autorizándole incluso a enajenarlo a un tercero para que cumpliera con las metas de edificación previstas. Asimismo, en 1992 la Ordenanza 45.665 otorgó normas urbanísticas generales de subdivisión, tejido, ocupación y uso del suelo al predio. De esta manera, se habría concretado una transferencia gratuita de un predio a una entidad privada y habilitado una urbanización con una gran capacidad constructiva.

En 1993, Boca Juniors vende el predio en U\$S 22 millones a la firma Solares de Santa María del Plata con la intención de construir una villa olímpica en el predio, con la expectativa de que Buenos Aires fuera sede de los Juegos Olímpicos en 2004. Cuando esta posibilidad se aborta, en 1997 IRSA compra el predio por U\$S 50 millones (más de un 100% de valorización en 6 años, sin ningún tipo de valor agregado), con la intención de generar un proyecto urbanístico residencial, que preveía la construcción de once torres de cincuenta pisos y 160 metros de altura, además de otras edificaciones de menor porte y un espejo de agua para el amarre de barcos. La empresa declaraba que preveía invertir U\$S 600 millones a lo largo de doce años¹³ y se calculaba un total de 700 mil metros cuadrados construidos, una rentabilidad de más de U\$S 1.500 millones para la empresa desarrolladora, con precios de venta estimados de entre U\$S 6.000 y 7.000 el m². El GCABA no se planteaba recuperar nada del plusvalor agregado por el cambio de normativa dispuesto, que ha venido aumentando el precio de forma sostenida por el efecto de las meras expectativas de aprobación del convenio.

Desde ese momento, IRSA inicia las gestiones y el lobby frente al GCABA, para la aprobación del emprendimiento¹⁴. La crisis política e institucional de 2005-2006 que terminó con la destitución del Jefe de Gobierno Aníbal Ibarra postergó cualquier posibilidad de llevarlo adelante. Sin embargo, la gestión de Mauricio Macri se comprometió de lleno con la aprobación de la nueva

11. Este predio se ubica en el extremo sudeste de la ciudad, colindante con el barrio de La Boca.

12. Según el Código Civil (artículos 2572 a 2577) las acreencias producto de la sedimentación son de dominio público en mares, ríos navegables y ríos canalizados, con lo cual también es más que polémico que se le reconozcan estas acreencias al dueño circunstancial del predio.

13. La Nación 01/10/2011.

14. En el año 2000, IRSA presenta un Plan Maestro que es evaluado por el CoPUA y la Procuración General de la Ciudad. En 2002 se realiza una Audiencia Pública, según lo establecido en la Ley 123 de Evaluación de Impacto Ambiental. En 2003, por Resolución 1.004-SSEPyDU-03 se otorga la Declaración de Impacto Ambiental. En 2005, IRSA presenta la adecuación del proyecto a las recomendaciones de la Audiencia Pública realizada en 2002. En 2006 IRSA presenta la adecuación del proyecto a las recomendaciones del CoPUA. El Decreto 1.584 de 2007 aprobó la Normativa Particular: se estableció la máxima cesión de Espacios de Uso y Utilidad Pública permitida por el Código de Planeamiento Urbano, el 50% del predio (357.975 m²), que incluyen espacios verdes públicos, usos náuticos recreativos, esparcimiento, redes viales, peatonal de uso público, etc.

urbanización en el predio de la Costanera Sur y en abril de 2010 firmó un convenio con IRSA para su materialización. Dicho convenio debía ser refrendado por la Legislatura, por lo que el Poder Ejecutivo envió reiteradas veces el proyecto de ley, sin lograr su aprobación¹⁵, por lo que en la actualidad IRSA parece haber desistido por el momento de impulsar la aprobación del convenio.

La complejidad de este caso se multiplica cuando se consideran algunas cuestiones críticas asociadas a la posible concreción de la urbanización. En primer lugar, existen dudas sobre la sustentabilidad ambiental de la Reserva Ecológica, colindante hacia el norte del predio, especialmente por las alteraciones en los niveles del agua y en el ecosistema en general que implicaría su concreción. De la misma manera, existen cuestionamientos por la cercanía de la urbanización con una central termoeléctrica ubicada a escasos metros hacia el sudeste. Por último, muchos se han pronunciado sobre el riesgo cierto de que el crecimiento del nivel de agua provocado por la urbanización termine por anegar el barrio Rodrigo Bueno, ubicado del otro lado del canal¹⁶.

Este conflicto expresa de alguna manera la cara más explícita del régimen urbano de desarrollo en la Ciudad de Buenos Aires, conformado por una coalición entre el sector político -en casi todo el espectro, dado que es un proyecto que nace bajo gestión radical de fines de los noventa, avanza bajo la gestión “progresista” de Ibarra y Telerman de la primera mitad de los 2000, y actualmente es impulsado por la gestión neoconservadora de Macri- y el sector económico -en este caso encarnado en una empresa multinacional paradigmática de la actividad inmobiliaria en Buenos Aires como IRSA (Cuadro 3). Pero también, el conflicto urbano, que podría ser caracterizado de baja intensidad, pone en tensión los diferentes modelos de ciudad que hemos delineado anteriormente en la tipología propuesta.

Es claro que cualquier actor social que se posicione a favor de la aprobación del proyecto se inscribe a grandes rasgos en una perspectiva de modelo de la ciudad como objeto de negocios. Esto vale tanto para la empresa IRSA, como para las sucesivas gestiones ejecutivas y bloques oficialistas que impulsaron el proyecto en la Legislatura.

En el Ejecutivo, se pueden diferenciar algunos momentos de contradicción en el accionar estatal. El organismo encargado de atender la emergencia habitacional -actualmente denominado Dirección General de Atención Inmediata- proveía materiales para paliar la situación precaria de los habitantes del asentamiento Rodrigo Bueno -un accionar que podría cuadrar en el modelo de ciudad de la acción reparadora y el subsidio a la demanda. Asimismo, otros organismos estatales impulsaban, en 2005, el desalojo parcial del barrio, en el marco del Programa de Recuperación de Terrenos de la Reserva Ecológica Costanera Sur (Rodríguez, 2009b), una acción que podría inscribirse en la mirada elitista de la ciudad del patrimonio, espacios verdes y bajas densidades.

Por su parte, como se señaló también, el proyecto está fuertemente cuestionado por algunos sectores vinculados a asociaciones ambientalistas, por las supuestas implicancias ambientales que tendría. Estas implicancias tienen que ver tanto con la cercanía del emprendimiento a factores de riesgo ambiental como la Central Termoeléctrica Costanera y el Polo Petroquímico Dock Sud, como el impacto de la urbanización en la sustentabilidad ambiental de la Reserva Ecológica Costanera Sur, así como el impacto social en el asentamiento Rodrigo Bueno. Asimismo, también se le imputan impactos negativos al sistema hídrico circundante, por la elevación del nivel del agua

15. Expedientes 976-J-2010 y 1647-J-2011.

16. El barrio Rodrigo Bueno es un asentamiento de origen informal ubicado en tierras donde posteriormente se conformó la Reserva Ecológica.

que requiere la infraestructura marítima incorporada en el diseño. Nada, o poco, dicen desde este sector de las implicancias para las condiciones de vida de los pobladores del barrio Rodrigo Bueno, ya que, en gran medida, estos actores se oponen a la radicación del barrio y promueven su relocalización compulsiva, por considerar que se encuentra localizado en tierras de la reserva ecológica y en ese sentido afecta a su sustentabilidad. Esta perspectiva excluyente con respecto a las demandas de los sectores populares, y su énfasis en la dimensión ambiental, vinculada a los espacios verdes, es lo que nos permite inscribirlo en una perspectiva que abona el modelo de ciudad del patrimonio, los espacios verdes y las bajas densidades residenciales.

Cuadro 3: Esquema de actores. Conflicto Solares de Santa María.

Actor	Nivel	Principales acciones	Posición	Modelo
Poder Ejecutivo - GCABA	Local	Intento de desalojo en 2005. Firma del convenio con IRSA 2010.	Apoya el proyecto de manera definida.	Ciudad objeto de negocios
Desarrollo Social - GCABA	Local	Provisión de materiales a los habitantes del asentamiento	No interviene en el conflicto, se limitó a proveer materiales para paliar la situación	Acción reparadora / Subsidio a la demanda
IRSA	Internacional	Dueños del predio en un 90%. Firma del convenio con el PE.	Apoya la aprobación del proyecto	Ciudad objeto de negocios
Habitantes y referentes del asentamiento Rodrigo Bueno	Barrial	Movilizaciones y manifestaciones públicas de oposición al proyecto. Reclamo por la urbanización del barrio.	Se oponen a la aprobación del convenio, por la amenaza ambiental y social que supone para su barrio. Algunos postulan que, de aprobarse, debería contemplar la urbanización.	Derecho a la ciudad
Asociaciones ambientalistas	Local	Intervienen en los debates legislativos y en el debate público general, argumentando contra la aprobación del proyecto.	Se oponen a la aprobación del proyecto por los riesgos ambientales que supone para la Reserva Ecológica, y además por el riesgo ambiental que implica al encontrarse próxima a la central termoeléctrica Costanera y al polo petroquímico de Dock Sud. También se oponen a la urbanización del barrio, porque afirman que se encuentra en tierras de la Reserva Ecológica.	Patrimonio, espacios verdes y bajas densidades
Bloque oficialista - PRO	Local	Defensa del convenio en la para su aprobación	Apoyan el proyecto	Ciudad objeto de negocios
Bloques opositores mayoritarios	Local		Buscan modificar el convenio, para hacerlo más "votable", tratando de resguardar la integralidad ambiental de la zona	Patrimonio, espacios verdes y bajas densidades
Bloques opositores minoritarios	Local		Se oponen a la aprobación del convenio, por considerarlo fruto de la especulación inmobiliaria y de negocios espurios. Señalan el riesgo ambiental y el riesgo social para los habitantes de Rodrigo Bueno, y plantean que se contemple la urbanización definitiva del barrio	Derecho a la ciudad

Fuente: Elaboración propia.

La población y los referentes del barrio Rodrigo Bueno son otros de los actores sociales involucrados. Como reconstruye Rodríguez (2010), el asentamiento surge a partir de dos poblaciones que se encontraban en la zona en la década de 1980: una de ellas, ubicada en lo que hoy se conoce como Reserva Ecológica y la otra, a pocos metros, próxima a los galpones que posee la Prefectura sobre la Av. España. Es una zona de relleno, producto de la disposición de materiales de demolición y escombros generados por la construcción de la Autopista 25 de mayo. El surgimiento espontáneo de flora y fauna dio origen a la Reserva Ecológica, creada en 1986, considerada “Parque Natural y Zona de Reserva Ecológica”. Con motivo de reclamos de ambientalistas, en 2001 la Secretaría de Desarrollo Social relocalizó a la población ubicada en la Reserva en lo que hoy es la manzana cuarta del asentamiento, denominado Rodrigo Bueno. El crecimiento demográfico fue explosivo desde 2001. Ya en 2005 vivían 400 familias según el IVC. En 2011 se calculaban alrededor de 700 familias, pero no hay datos oficiales. La mayoría de la población realiza trabajos informales, la recolección de residuos es una actividad de supervivencia para muchos. Las viviendas presentan un nivel de consolidación material importante, mientras que cuentan con agua de pozo y conexión a la red de electricidad. El GCABA, por su parte, presta servicio de camiones atmosféricos.

En términos generales, se puede postular que los habitantes del asentamiento y sus referentes hacen hincapié en el derecho a la ciudad, amparados en el derecho de radicación incorporado en el artículo 31 de la Constitución de la Ciudad y la Ley 148 de atención prioritaria a las villas y núcleos habitacionales transitorios. Este posicionamiento no es necesariamente incompatible con el apoyo al proyecto de Solares de Santa María, en la medida en que a lo largo del conflicto algunas voces se pronunciaron por incorporar la urbanización del barrio como una de las cargas impuestas al desarrollador del emprendimiento inmobiliario, como una de captar parte de la plusvalía generada y orientarla con un fin social. Este debate no prosperó, por lo que al no ser incorporados sus intereses en el convenio urbanístico, la gran mayoría de los habitantes se opone al proyecto de IRSA, al menos tal y como estuvo planteado de manera oficial.

En lo que hace al tratamiento legislativo, se pueden reconocer dos posturas, además del apoyo irrestricto del bloque oficialista que lo impulsó entre 2009 y 2012. Por un lado, un sector mayoritario de la oposición que está interesado en la aprobación del proyecto, en tanto y en cuanto se morigere el impacto ambiental y social del mismo. Este sector está conformado en gran medida por fuerzas políticas que formaron parte de alguna de las gestiones previas que impulsaron y viabilizaron la formulación del proyecto, compuesto por legisladores vinculados a la gestión de los Jefes de Gobierno De la Rúa, Olivera, Ibarra y Telerman. Por otro lado, un sector minoritario que se opone terminantemente al proyecto, tanto por los motivos ambientales como por motivos vinculados al impacto del emprendimiento sobre las condiciones de vida de la población del barrio Rodrigo Bueno. Estos bloques son minoritarios en la conformación de la Legislatura de la CABA.

Si bien IRSA parece haber desistido de momento a impulsar el proyecto después del último revés legislativo a su aprobación en 2012, tal vez no existe otro proyecto en discusión que exprese tan claramente la continuidad de lo que puede caracterizarse como un régimen urbano orientado a la valorización inmobiliaria y que se encarna en una coalición de gobierno que incluye a un amplio espectro de la dirigencia política local y al sector económico, tanto local como internacional, vinculado al mercado inmobiliario.

3.3. La toma del Parque Indoamericano: cuando los sectores populares dicen basta¹⁷

El martes 7 de diciembre de 2010 se produjo la toma masiva del Parque Indoamericano, ubicado en el extremo sudoeste de la Ciudad, por parte de habitantes de villas y asentamientos que se concentran en esa zona de la ciudad. Como reconstruyen Cravino *et al.* (2011), inicialmente el conflicto se originó en la ocupación de una parcela próxima al barrio Los Piletos que enfrentó a dos grupos de vecinos, uno de los cuáles terminó ingresando al predio del Parque. Inicialmente se trató de 500 familias, pero la toma, que duró hasta el sábado 11 de diciembre, involucró a alrededor de 5.800 personas que, juntos a sus familias, representaban a más de 13 mil, según el censo realizado por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Ese mismo día, la Corporación Buenos Aires Sur, que tiene a su cargo el mantenimiento del parque realizó una denuncia que cayó 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. Nazar, que ordena el desalojo de las familias (ver Cuadro 4).

El conflicto se desarrolló en pocos días pero tuvo una gran intensidad y terminó con un saldo de tres muertos y decenas de heridos. El grueso de la población, según datos del mismo censo, eran habitantes de la ciudad, mayoritariamente de las villas y asentamientos aledaños, que alquilaban una vivienda precaria o una pieza. La categoría de inquilinos informales es relativamente reciente en nuestro país, producto de la densificación creciente de las villas y asentamientos y de la emergencia de un dinámico mercado inmobiliario informal. La hipótesis más plausible indica que la toma se desató porque, en los días previos, una iniciativa legislativa del bloque oficialista en la Legislatura generó el rumor de que se iban a otorgar títulos de propiedad en villas y asentamientos¹⁸. Esto generó la inmediata reacción de los inquilinos informales, punteros territoriales y pequeños especuladores inmobiliarios por hacerse de algún pedazo de tierra. Esto permite explicar el origen de la ocupación, más que las malas condiciones de mantenimiento del Parque Indoamericano que, en todo caso, eran de larga data. Canelo (2011) señala que el parque era utilizado desde hacía tiempo para diversas prácticas sociales y comunitarias por comunidades de inmigrantes que habitan la zona y que de hecho funcionaba como una suerte de barrera o contención para la expansión de la Villa.

En el inicio del conflicto, como fue su costumbre durante toda su gestión, el gobierno encabezado por Macri encaró el conflicto como un problema de seguridad y no como un problema social vinculado a la falta de acceso al suelo y a la vivienda digna.

A lo largo del desarrollo del conflicto confluyeron el accionar de diversos organismos gubernamentales de diferente nivel, lo que puso de manifiesto una de las contradicciones más flagrantes del proceso de autonomización de la ciudad de Buenos Aires de 1994¹⁹: la falta de control policial sobre su propio territorio por parte de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que estaba en manos de la Policía Federal. El reclamo del traspaso de la Superintendencia de Seguridad Metropolitana que tiene bajo su órbita las 53 comisarías porteñas es un viejo anhelo por parte de diversas

17. Gran parte de la recopilación de información periodística sobre el conflicto está tomada del Informe “Breve resumen del conflicto del Parque Indoamericano desde la mirada de los medios” elaborado por Colectivo por la Igualdad. Diciembre 2011. Sólo cuando se remite a información periodística adicional a este informe se consigna la fuente.

18. Diario Perfil, Sábado 4/12/2010. “Macri hará propietarios a los vecinos de las villas”.

19. Hasta 1994, la ciudad de Buenos Aires dependía del Poder Ejecutivo Nacional, que elegía su Intendente y fijaba su presupuesto. La reforma constitucional de ese año sancionó su autonomía. En 1996 se sancionó su constitución y se eligió por primera a un Jefe de Gobierno.

fuerzas políticas de la ciudad²⁰. Durante su campaña, Mauricio Macri hizo gran hincapié en este reclamo y, ante la negativa de la Nación en acceder al mismo, decretó la creación de la Policía Metropolitana, una fuerza de seguridad propia de la ciudad, pero que tiene jurisdicción limitada y que se plantea como una policía de “proximidad”. La creación de esta fuerza implica que en un mismo territorio confluyen al menos 4 fuerzas de seguridad: la policía federal, la policía metropolitana, gendarmería y prefectura, situación que parece bastante irracional desde el punto de vista de una política pública de seguridad ciudadana.

Las limitaciones y falencias de la recientemente creada fuerza determinaron la intervención conjunta de la Policía Federal. Como resultado de este accionar, resultaron asesinadas dos personas el mismo día martes 7 de diciembre. El Gobierno Nacional decretó entonces el retiro de la Policía Federal y dejó el conflicto en manos del Jefe de Gobierno de la Ciudad y de su Policía Metropolitana. Mientras tanto, la toma seguía creciendo y la orden de desalojo judicial seguía en pie pero sin efectivizarse. En los dos días sucesivos se produjo un ida y vuelta entre el Gobierno Nacional y de la Ciudad, donde ninguno accedía a hacerse cargo de la situación. En este contexto, vecinos de barrios y conjuntos habitacionales aledaños presionaban y protestaban para que se terminara de desalojar a las familias del Parque. Algunas bandas intervinieron portando armas de fuego, “privatizando” de hecho la seguridad y rompiendo con el monopolio de la violencia legítima por parte del Estado. Hubo intimidaciones y enfrentamientos que terminaron con el tercer muerto del conflicto. La posición oficial del Jefe de Gobierno y sus funcionarios fue no negociar con los ocupantes y se limitó a diagnosticar que el problema consistía en la “inmigración descontrolada” (sic), a la que vincula con la delincuencia y el narcotráfico.

El día viernes 10 de diciembre, después de dos días de “zona liberada”, el Juez de turno, Dr. Andrés Gallardo, declara judicialmente el estado de emergencia y solicita al Gobierno Nacional la asistencia de las fuerzas de seguridad para realizar un Operativo de Pacificación. El Gobierno Nacional se negó a cumplimentar esta orden durante todo el día viernes. Por la noche de ese día se realizó una reunión entre representantes de la toma, tanto de parte de la asamblea de delegados como de organizaciones con cierto inserción territorial, que intentaban sin mayores logros encauzar organizativamente un toma que se había caracterizado por un alto grado de espontaneidad (Groisman, 2011)²¹. Pero no se llegó a ningún acuerdo. En una nueva reunión realizada el día sábado 11 de diciembre, se acordó el envío de la Gendarmería para custodiar el lugar, hecho que se produjo por la tarde de ese día. Asimismo, se enviaron baños químicos, agua y asistencia social básica.

El domingo 12 de diciembre se realizó el censo por parte del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Los resultados arrojaron más de 13 mil personas involucradas, 5.800 presentes en la toma. Sólo se pudieron cruzar los datos de 6 mil personas por la falta de identificación del resto de los involucrados. El 95% de los registros cruzados correspondían a habitantes de la Ciudad de villas y asentamientos aledaños. Sólo una minoría tenía algún tipo de plan social, y prácticamente ninguno tenía una propiedad a su nombre²².

20. El proceso de autonomización no incluyó algunas áreas sensibles como la seguridad, por eso la Policía Federal sigue teniendo jurisdicción en la CABA.

21. Estas falencias de las organizaciones explica, en parte, la emergencia de liderazgos carismáticos sin demasiados antecedentes previos, como el caso de “Pitu” Salvatierra, que tenía su accionar territorial circunscrito a la Villa 15.

22. Portal IProfesional, <http://www.iprofesional.com>, 14/12/2010.

Cuadro 4: Esquema de actores. Toma del Parque Indoamericano.

Actor	Nivel	Principales acciones	Posición	Modelo
Poder Ejecutivo - GCABA	Local	Abordaje del conflicto como un problema de seguridad y ocupación del espacio público. Firma del acuerdo el día martes 14	Oposición a la toma, demanda al Gobierno Nacional para que desaloje forzosamente	Ciudad objeto de negocios
Poder Ejecutivo - Nación	Nacional	Retiro de la Policía Federal el día miércoles que "liberó la zona". Envío de la Gendarmería el día sábado 11. Censo el día domingo 12. Firma del acuerdo el día martes 14	Oposición a la toma, demanda al Gobierno de la Ciudad para que intervenga concertando el desalojo	Acción reparadora / subsidio a la demanda
Poder Legislativo - Bloque oficialista	Local	Proyecto de regularización de tenencia en las villas	Oposición a la toma, apoyo al GCABA	Ciudad objeto de negocios
Gendarmería Nacional	Nacional	Cerco perimetral desde el día sábado 11 al martes 14 en que se firma el acuerdo.	Oposición y desalojo de la toma	Ciudad objeto de negocios
Policía Federal	Nacional	Represión día martes 7, con un saldo de dos muertos.	Oposición a la toma	Ciudad objeto de negocios
Policía Metropolitana	Local	Represión día martes 7, con un saldo de dos muertos.	Oposición a la toma	Ciudad objeto de negocios
Organizaciones sociales (Corriente Clasista y Combativa, Frente Popular Darío Santillán, FPDS, Movimiento de Trabajadores Desocupados Aníbal Verón, etc.)	Local-Barrial	Representación ante funcionarios locales y nacionales. Intentaban encauzar organizativamente una toma espontánea y sus demandas.	Apoyo a la toma, organización y contención.	Derecho a la ciudad
Inquilinos y habitantes de villas y asentamientos	Barrial	Protagonistas de la toma	Demanda de soluciones habitacionales urgentes	Derecho a la ciudad
Sectores medios bajos de conjuntos habitacionales y barrios linderos	Barrial	Presiones y enfrentamientos con los ocupantes.	Oposición a la toma, demanda de desalojo.	Patrimonio, espacios verdes y bajas densidades residenciales

Fuente: Elaboración propia.

La Gendarmería realizó un control estricto del predio, instalando un vallado que no dejaba entrar ni salir a nadie, lo que generó una situación casi de "campo de concentración" y un desgaste importante a los ocupantes que se fueron retirando progresivamente.

Finalmente, el día martes 14 de diciembre Nación y Ciudad firmaron un acuerdo para liberar el predio e implementar en conjunto un plan de vivienda social, lo cual aceleró la desocupación del Parque. Asimismo, funcionarios nacionales amenazaron con la exclusión de planes sociales para aquellos que continuaran con la ocupación del predio²³. El acuerdo implicaba que Nación y Ciudad financiarían en partes iguales el plan cuya formulación quedaría en manos de la Ciudad.

23. Diario La Nación, <http://www.lanacion.com.ar>, 15/12/2010.

Durante todo el tiempo que duró la toma, se produjeron tomas en otros lugares de la Ciudad y del Conurbano -como el predio que daría origen al Barrio Papa Fransico- lo que daba cuenta de que, más allá de la denunciada manipulación política de parte de punteros políticos y especuladores, el fondo de la cuestión estaba determinado por un problema habitacional estructural, que no era sólo propio de la ciudad y que afectaba al conjunto de la metrópolis.

Parece bastante evidente el choque que se dio en el desarrollo de este breve conflicto urbano de gran intensidad entre los diferentes modelos de ciudad que se pusieron en juego. Básicamente, el derecho a la ciudad demandado por los habitantes de las villas y asentamientos aledaños que construyeron la toma como un proceso legítimo de acceso al suelo urbano (Perelman, 2011). Esta lectura confrontaba con las miradas excluyentes del Gobierno Nacional, Gobierno de la Ciudad y de los sectores medios bajos de los barrios y conjuntos habitacionales aledaños. La Nación promovía una instancia de negociación y consenso que diera lugar a una acción reparadora que desactivara el conflicto, como puede ser subsidios habitacionales. El Gobierno de la Ciudad promovía el desalojo forzoso del predio dejando en claro que su posicionamiento reconoce como único criterio de asignación de recursos en materia de suelo y vivienda al mercado y la capacidad adquisitiva de la población. Finalmente, los sectores medios bajos que se opusieron y enfrentaron a la toma, lo hacían desde una mirada excluyente que privilegiaba la utilización del predio como espacio verde recreativo y su legitimidad como vecinos que residían “legítimamente” y que pueden afrontar los costos económicos de vivir en esa zona.

Hasta el momento de escribir este artículo no se había puesto en marcha el mencionado plan de viviendas. La Ciudad elevó en 2011 un borrador del mismo para construir 8.000 viviendas por alrededor de \$ 800 millones que fue desestimado por imprecisiones por el Gobierno Nacional. Lo único que siguió avanzando fue la causa judicial donde se acusa a algunos de los líderes y referentes sociales involucrados por la usurpación del predio, actualmente elevada a juicio oral, mientras que no hay responsables condenados por la represión y muerte de tres personas²⁴.

Incluso durante 2013 y 2014 se produjeron nuevas tomas y ocupaciones en la zona de influencia del Parque Indoamericano que ponen en evidencia el déficit habitacional que se ha vuelto insostenible. Recientemente, ante indicios de existencia de delitos vinculados al narcotráfico se produjo el desalojo judicial de lo que se denominó Barrio Papa Francisco, en un predio de 12 hectáreas ubicado en las inmediaciones de la Villa 20 del barrio de Villa Lugano, que incluyó el derrumbe de las construcciones con topadoras.

4. Conclusiones

Se reconstruyeron algunos conflictos urbanos que emergieron durante el período 2001-2011 en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con la finalidad de caracterizar a los diferentes actores involucrados -sus posicionamientos públicos sobre la temática en cuestión, sus estrategias e intereses desplegados- y dar cuenta cómo se van estructurando modelos o visiones sobre la ciudad que se ponen en juego en dichas situaciones de conflicto, que tensionan el entramado de actores sociales conformado en torno a una política pública o una problemática social determinada. Para ello, se reconstruyeron los posicionamientos públicos de los actores involucrados a partir de la indagación de fuentes periodísticas, revistas, boletines o documentos elaborados por los propios actores y dirigentes políticos y sociales. Estos posicionamiento permitieron aprehender cómo se

24. Agencia Télam, <http://www.telam.com.ar>, 14/09/2011 y 06/02/2012.

desarrollan en el marco de los conflictos urbanos las pujas entre modelos y visiones alternativas sobre cómo debe ser la ciudad, quiénes deben tener acceso a ella, cómo debe ser producida y consumida, con qué lógica debe darse esta producción y consumo, etc.

Para ello, se elaboró una tipología de modelos de ciudad que parece útil como herramienta heurística para interpretar las dinámicas de los procesos sociales urbanos en el marco de procesos de investigación. La tipología propuesta se conformó a partir de la combinación de dos variables: 1. En primer lugar, el carácter de valor de uso o valor de cambio con el que se concibe a la vivienda y el hábitat; 2. En segundo lugar, el carácter inclusivo o exclusivo con respecto a los sectores populares de los posicionamientos públicos y los intereses asociados a dicho posicionamientos. Esta tipología permitió delinear cuatro modelos de ciudad, que sirven como herramienta heurística para la interpretación de la dinámica de los conflictos urbanos y la interacción entre los diferentes actores sociales involucrados:

- el modelo del derecho a la ciudad, que enfatiza el acceso a la vivienda, hábitat y medio ambiente adecuado para todos los sectores sociales y apunta a garantizar el acceso a los bienes y servicios que están asociados al espacio urbano;
- la ciudad del patrimonio, los espacios verdes y las bajas densidades, propia de sectores medios urbanos, combina el énfasis en el valor de uso de la ciudad, y la defensa de cierto estilo de vida tradicional, el estilo de vida barrial, con una mirada elitista que implícita o explícitamente es excluyente con respecto a los sectores populares;
- la ciudad objeto de negocios, que enfatiza la ciudad no sólo como soporte y ámbito de la actividad económica, sino como fuente de acumulación de capital en sí misma, de ahí que postule a la actividad inmobiliaria como una de las actividades principales para impulsar el desarrollo económico;
- y la ciudad de la acción reparadora y el subsidio a la demanda, que de manera similar al anterior enfatiza a la ciudad como objeto de negocios, pero implica un esfuerzo por ampliar la franja de la demanda solvente que puede resolver sus necesidades habitacionales a través del mercado, hasta abarcar en términos ideales al conjunto de la población.

La aplicación de esta tipología para la interpretación de los conflictos urbanos reseñados sintéticamente en este trabajo permitió ordenar la interpretación de los posicionamientos públicos de los actores involucrados, dando como resultado un entramado de actores que abrevan en uno u otro modelo de ciudad. En el despliegue concreto de los conflictos urbanos se ponen en juego estos modelos y visiones sobre la ciudad, a partir de posicionamientos y discursos públicos que se dan de cara a la sociedad. La resolución de los conflictos, puede orientarse en un sentido u en otro, lo que no garantiza que pueda resurgir posteriormente en otra modalidad o en otro registro, porque las dimensiones utilizadas para la construcción de la tipología son estructurantes de los procesos de producción y reproducción del espacio urbano. En este sentido, se recuperó la dimensión del conflicto como algo inherente a la dinámica urbana.

De esta forma, en el caso del conflicto por la demorada construcción de viviendas sociales en el predio de Casa Amarilla, se contrapuso la concepción de la ciudad del patrimonio, los espacios verdes y las bajas densidades, que se expresaba en el proyecto de parquización del predio, que respondía a las demandas de las organizaciones que nucleaban a los sectores medios del barrio; contra la concepción de la ciudad del subsidio a la demanda y la acción reparadora, que se expresaba en el proyecto de conjunto habitacional para sectores medios bajos, encarnado en los beneficiarios de dicho plan de vivienda. Las organizaciones que abrevan en una mirada que en-

fatiza el derecho a la ciudad de los sectores populares se mantuvieron prescindentes del conflicto, canalizando sus intereses en otras instancias institucionales, como el programa de autogestión de la vivienda. Asimismo, los intereses vinculados a la actividad y los negocios inmobiliarios aparecen entrecruzados con la propuesta de construcción de un estadio deportivo por parte de la dirigencia del Club Boca Juniors, allegado a la gestión política del GCABA.

En segundo lugar, el frustrado (por ahora) proyecto de Solares de Santa María mostró la cara más explícita del régimen urbano de desarrollo vigente en la ciudad, con un proyecto que encarnaba cabalmente el modelo de la ciudad de los negocios, que pone la rentabilidad del capital por delante de la sustentabilidad ambiental de la Reserva Ecológica y del acceso al suelo urbano y la vivienda por parte de los habitantes del asentamiento Rodrigo Bueno. Tal es así, que la postergación indefinida de la aprobación del proyecto no implica para nada la resolución de las otras conflictividades, como puede ser la urbanización del asentamiento Rodrigo Bueno y su delimitación de la Reserva Ecológica para garantizar la sustentabilidad de esta última.

En tercer lugar, el conflicto urbano de gran intensidad por la toma masiva del Parque Indoamericano a fines de 2010 expresó de forma visceral las consecuencias negativas del régimen urbano de desarrollo conformado en la CABA, planteando con claridad la problemática de los sectores sociales que reivindican el derecho a la ciudad, en contraposición de aquellos sectores sociales –vecinos de barrios de clase media baja- y políticos –gestiones del GCABA y del Gobierno Nacional- que priorizan otros intereses en la gestión urbana y se limitan en el mejor de los casos a atender la problemática habitacional con medidas paliativas o con la lisa y llana represión y desalojo por parte de las fuerzas de seguridad.

5. Referencias bibliográficas

- Canelo, Brenda (2011). “El Parque Indoamericano antes de su ‘ocupación’”. *Revista Electrónica Temas de Antropología y Migración* (1), junio 2011, 13-25. ISSN 1853-354X. <http://www.migrantropologia.com.ar/>.
- Carman, María y Yacovino, 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*, 5 (8), 26-48.
- Chiara, Magdalena y Di Virgilio, María Mercedes (org.) (2009). *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas*. Buenos Aires: Prometeo.
- Cravino, María Cristina; Quintar, Aída y Palombi, Ariel (2011). “Sociabilidades y conflictos urbanos en tiempos de exclusión: el caso del Parque Indoamericano”. Ponencia presentada en las *Jornadas Internacionales “Sociedad, Estado y Universidad”*, 1 y 2 de diciembre de 2011. Mar del Plata.
- Groisman, Lucía Vera (2011). “Reconfiguraciones del espacio político para la negociación”. *Revista Electrónica Temas de Antropología y Migración* (1), junio 2011, 13-25. ISSN 1853-354X. <http://www.migrantropologia.com.ar/>.
- Ostuni, Fernando (2009). *Políticas habitacionales nacionales y escenarios locales. Aproximaciones a la implementación del Programa Federal de Construcción de Viviendas en la Ciudad de Buenos Aires*, Tesis de Maestría en Administración Pública, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Perelman, Mariano (2011). “Sobre los modos legítimos de acceso al suelo urbano: el caso de la toma del Parque Indoamericano”. Ponencia presentada en el *Primer Congreso Latinoamericano de Estudios Urbanos*, 24, 25 y 26 de agosto de 2011. Universidad Nacional de General Sarmiento. Los Polvorines.
- Rodríguez, María Florencia (2009a). “Notas sobre los conceptos de los ‘Nuevos Asentamientos Urbanos’ (NAU’s) en la Ciudad de Buenos Aires”. *Revista Pampa*, Año 5, No. 5, Universidad Nacional del Litoral / Universidad de la República. Santa Fé, Argentina.
- Rodríguez, María Florencia (2009b). “La política de erradicación en el Asentamiento Rodrigo Bueno Costanera Sur. Un análisis de la dimensión espacial”. *Revista Mundo Urbano* (34), Abril 2009. Universidad Nacional de Quilmes. Disponible en Internet <http://mundourbano.unq.edu.ar>.

- Rodríguez, María Florencia (2010). “Espacio público vs. Asentamiento”. *Intersticios. Revista Sociológica de Pensamiento Crítico*, 4 (1), 187-200. Disponible en Internet <http://www.intersticios.es>.
- Stone, Clarence (1989). *Regime Politics?* Lawrence: University Press of Kansas
- Stone, Clarence (1993). “Urban and the capacity to govern: A political economy approach”. *Journal of Urban Affairs*, 15 (1), 1-28.
- Tarrow, Sidney (2008). *Power in movement. Social movements and contentious politics*. New York: Cambridge University Press.

Sobre el autor

TOMÁS ALEJANDRO GUEVARA

Investigador Asistente de CONICET con sede en el Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Territorio, Economía y Sociedad de la Sede Andina de la UNRN. Profesor Adjunto de la carrera de Licenciatura en Economía. Ha dirigido proyectos de investigación y extensión, publicado artículos y capítulos de libros y realizado ponencias en reuniones científicas sobre transformaciones territoriales, políticas urbanas y procesos de producción del hábitat.