

Instituto de Investigaciones Gino Germani

VII Jornadas de Jóvenes Investigadores

6, 7 y 8 de noviembre de 2013

Natacha Mateo y Alejandra Santiago

Universidad de Mar del Plata y Universidad de Buenos Aires

alita_san@hotmail.com

Eje 11: Estado y políticas públicas

Muchas casas sin gente, y mucha gente sin casas

En la siguiente investigación, nuestra intención es exponer la génesis y conformación de una política pública tomando como ejemplo el caso marplatense de la organización autónoma denominada “*Los sin techo*” surgida mediante un conflicto por la toma de viviendas en el Barrio Pueyrredón de la ciudad citada.

Desarrollaremos brevemente la historia de este conflicto, la participación y postura de los diversos actores involucrados, la resolución por parte del Estado y, fundamentalmente, cuáles fueron las consecuencias a la implementación de las políticas públicas.

En este sentido, siguiendo a Oszlak y O’donell (1982), la política pública es un proceso en donde tanto los actores como el contexto de surgimiento, varían a lo largo del tiempo. Del mismo modo, es importante considerar al Estado como un Estado en acción que forma parte de todo el proceso de la política pública, desde la formulación del problema hasta la evaluación de resultados de la política pública implementada. Por esto, es importante señalar que, en el caso concreto que pretende analizar este trabajo, la política pública comienza cuando se empieza a llevar a cabo el Plan Federal de Viviendas, complejo habitacional que, cómo se explicará luego, fue tomado por la Asamblea de Los Sin Techo, y culmina con la asignación de recursos destinados al albergue transitorio de las familias desalojadas, adjudicación de tierras fiscales y presupuesto para un proyecto de autoconstrucción de viviendas llevado adelante por la Asamblea de los Sin Techo.

Comenzando con la caracterización del barrio Pueyrredón, es importante señalar que se encuentra ubicado en torno al arroyo Las Chacras, de límites indefinidos, como tantos otros barrios de la ciudad en los que el Estado no interviene más que como recaudador de

impuestos, eventual facilitador de bienes o en su faceta policial, criminalizador y estigmatizante de los sectores populares como potencialmente peligrosos.

El caso comenzó en marzo de 2008, cuando cinco familias se pusieron en contacto debido a la situación habitacional que atravesaban, y decidieron entrar al predio cuyas obras estaban detenidas desde hacía dos años, como parte del Plan Dignidad, ubicado cerca del barrio. Los vecinos fueron intimidados y amenazados por la autoridad policial, de modo que no tuvieron otra alternativa que dejar el predio.

Como consecuencia, los vecinos recurrieron a realizar cortes de calle y quema de gomas, con el objetivo de ser escuchados para que se reconozca su petitorio. El Estado municipal también recurrió a las formas tradicionales de negociación, en una reunión establecida el 25 de marzo del 2008 se propuso incluir a los manifestantes en el listado de solicitantes del Plan Federal de Viviendas, localizado a más de 4km de su ubicación a la fecha, pero con una promesa de la adjudicación de una casa por familia en tanto se concluyeran las obras. Con el correr de los meses, los vecinos retomaron las protestas por no tener una respuesta concreta de parte del Estado. Se organizaron entonces en asamblea, de modo de conformarse como un colectivo con más fuerza para afrontar las respuestas del Estado. Luego de una serie de reuniones en la Municipalidad o con otras organizaciones, se decide plantear una segunda toma para mediados de enero de 2009.

Además, para esta altura, en el conflicto ya se encontraban interviniendo otros actores, principalmente los medios de comunicación, generando un impacto mayor entre la población que no estaba afectada por el conflicto. Desde la misma asamblea de los Sin Techo, también se organiza una comisión de trabajo de prensa y difusión encargada de redactar y distribuir los comunicados con los hechos que se iban desarrollando. En el marco de la sucesión de estos acontecimientos, se originó la autodenominada “Red de Apoyo a los Sin Techo”, convirtiéndose también así en actores eje del conflicto. Formaban parte de este colectivo: agrupaciones estudiantiles universitarias, abogados organizados en el Frente Antirepresivo, el Centro Cultural América libre, FM La Azotea y una gran cantidad de vecinos de otros barrios y de asentamientos aledaños.

Las 48hs. siguientes al ingreso al predio generaron el evento más trágico del proceso, ya que se planteó un cerco policial formado principalmente por personal de infantería y caballería de la Policía Bonaerense que, utilizando armas largas, prohibió el ingreso y egreso tanto de personas como de alimentos, bebidas y atención médica. Este hecho terminó en una represión

a los vecinos, quienes decidieron no entregar el predio hasta tanto no obtengan una respuesta concreta a sus demandas por parte del Estado.

En base a lo expuesto, es posible realizar una identificación de los actores involucrados en el proceso que devendrá en política pública. Uno de los principales es el Estado; por éste nos referimos al Estado municipal, haciendo referencia a Gustavo Pulti (intendente municipal), María del Carmen Viñas (secretaría de la mujer), Juan Tapia (juez de garantías interviniente en la causa), Segio Irigoien (primer mediador oficial del conflicto), Gabriel Bombini (Juez de Garantías), Fernando Gauna (subsecretario del gobierno) el secretario de obras públicas del municipio, varios concejales presentes en las mesas de negociación, etc; al Estado provincial, haciendo referencia a Daniel Scioli (gobernador de la provincia de Buenos Aires) y a Graciela Trill (fiscal de la causa); y al Estado Nacional, teniendo en cuenta que el Plan Federal (Anexo 01) de Viviendas es un plan a nivel nacional y que la policía que efectuó el desalojo fue la policía federal (nacional).

Un segundo actor fundamental es la Asamblea de los Sin techo, conformada precisamente por un grupo de familias, que se encontraban en la misma situación habitacional. Lo relevante de este actor no es sólo su protagonismo, sino que dio cuenta del conflicto.

En torno a esta cuestión, podemos analizar el papel de los medios masivos como actor central durante la toma y posterior conflicto. Con estos medios nos referiremos específicamente a los diarios locales “La Capital” y “El atlántico” cuya versión, como analizaremos, se encontró entrelazada con la lectura del conflicto realizada desde el Estado, opuesta a la planteada desde la Asamblea de los Sin Techo.

Sin embargo, hubo otros medios de comunicación, como la radio FM de la Azotea, quienes formularon las noticias desde un lugar más cercano a la forma de construir el problema desde la visión de los damnificados. Empero, el alcance de los medios independientes, no es del mismo impacto que el de los medios locales que mencionamos anteriormente.

En cuanto al lineamiento de los medios masivos, siguiendo el planteo de Edelman (1991), en este caso habría una manipulación de los hechos, operando en función de los intereses del statu quo y de las clases hegemónicas, de modo que serían los medios los que definan lo que es digno de convertirse en noticia, cómo, y con qué impacto ante la sociedad.

A su vez, también es importante definir cómo se construye el problema, como pieza original de lo que devendrá en política pública. Siguiendo con el planteo de Parsons (2007), los problemas tienden a existir cuando afectan y amenazan a otro grupo. De este modo, la forma en que será definido el problema será crucial para la definición de la política pública: los

valores, las creencias, las ideologías, los intereses y los prejuicios influyen en la percepción de la realidad, por lo que los medios de comunicación masiva tienen un papel relevante en el proceso de establecimiento de la agenda.

Una vez que el problema ya fue plantado entre la opinión pública, comienza a ser parte de la agenda. Esto es resultado de un proceso de competencia de distintos grupos. Por un lado, la estructura de este proceso se basa en reglas de conveniencia para los actores que están en la cima, grupos de presión, partidos e instituciones. De esto último es posible inferir que la construcción de políticas públicas constituye una actividad de la que se incluyen y excluyen asuntos y se movilizan sesgos con el fin de asegurar el manejo y la contención de conflictos. Por otro lado, es posible analizar cómo un tema se convierte en parte de la agenda de modo de ocultar otro, o parte de otro. En el caso analizado, podemos referirnos a una lectura diferente del problema: desde el municipio, se sostuvo que las viviendas tomadas por los habitantes del Barrio Pueyrredón y El Martillo, estaban determinadas ya dentro del marco de otro plan, que le había sido adjudicado a los residentes de la llamada “Villa de Paso”. De este modo, no se hace foco en el problema habitacional *per-sé*, sino que se hace una lectura de aparente resolución del mismo ya que otro sector de residentes de la ciudad, en unas condiciones similares reciben una política administrada correctamente y con una solución positiva, como es la recepción de una vivienda.

Además de este modo el problema queda expuesto como un conflicto entre representantes del mismo sector social, o como veremos a continuación: “*una lucha de pobres contra pobres*”. La siguiente es una transcripción de un fragmento una entrevista al Dr. Juan Pablo Gelemur, representante legal de los Sin Techo, el día 14 de Mayo de 2009, donde se expone sobre los hechos mencionados anteriormente:

-Las viviendas que estaban ocupando ¿que pasó con ellas?

Las viviendas estaban abandonadas por sus constructores y al día de hoy están bajo vigilancia policial. Están a medio construir y estaban supuestamente esperando su terminación para relocalizar una villa que es la denominada Villa de Paso, que esta ubicada en una zona muy céntrica de la ciudad, a 10 cuadras del hotel Sheraton y del Golf de Playa Grande que es uno de los barrios residenciales más importantes de la Ciudad. Son 6 o 10 manzanas a razón de 60.000 dólares por lote, estamos hablando de 20 lotes por manzana: es un negocio inmobiliario importantísimo eso es lo que más urge hoy por hoy. Lo que se recalca todo el tiempo, para generar una

guerra de pobres contra pobres, era que los vecinos de la periferia que tomaban esas viviendas se la estaban sacando a los vecinos de Villa de Paso. Para comprender la importancia de ese asentamiento estamos hablando Villa del Paso para Mar del Plata es lo mismo que la Villa 31 para Capital Federal. En 3 meses no hubo ningún tipo de enfrentamiento que era lo que quería el poder político para deslegitimar la lucha de los Sin Techo de barrio Pueyrredón. Hubo varios escarches a funcionarios del poder político y judicial.¹

Al margen del lineamiento desde el municipio, podemos analizar desde el diario “La Capital”, de mayor tirada de la ciudad, algunos de los rasgos con los que se caracterizó a la población ocupante de las viviendas una vez que los hechos tomaron una relevancia local, y luego nacional. Del mismo modo, hemos podido constatar en el análisis que los medios masivos no habían realizado ninguna publicación referida a la situación habitacional que estaban viviendo las familias del barrio El Martillo, sin embargo, luego de la toma del predio el 15 de Enero de 2009, al informar al público general, en términos de Padioleau (1989) sobre lo sucedido, no hicieron referencia a esto, sino que plantearon que el problema de la ocupación era que las casas del Plan Federal de Viviendas estaban asignadas a otras familias de la ciudad. Frente a esto, en el segundo comunicado de la asamblea de los Sin Techo y de la Red de Apoyo, estos aclaran que eso no es cierto ya que las casas no se adjudican hasta que estén terminadas y la construcción de las viviendas estaba paralizada hacía dos años por falta de presupuesto.

En este sentido, se pueden tomar dos ejemplos de noticias publicadas en este periódico para este análisis. En una noticia del 24 de enero de 2009 (Anexo 02), bajo el título “La fiscal Trill solicitó el desalojo de las viviendas ocupadas” y la segunda del 19 de abril del mismo año, “Buscan solucionar el problema habitacional de los desalojados”.

En la primer noticia, al comienzo del segundo párrafo se plantea la siguiente idea: “El juez Gabriel Bombini deberá ahora resolver la situación de las más de 50 familias que desde hace 10 días están ocupando las casas que, por medio del camino legal habían sido adjudicadas a habitantes de la Villa de Paso”.

Podemos ver, entonces, cómo opera la mención a la vía legal, conociendo el impacto social ante la condición de “fuera de la ley”, práctica de uso frecuente de los medios de comunicación generando estigmatizaciones en el individuo “acusado” y sentimientos de

¹ Mar del Plata: Represión a Familias sin Techo, entrevista con Juan Pablo Gelemur. En INDYMEDIA ARGENTINA. Link: <http://argentina.indymedia.org/news/2009/05/671315.php>

temor en la sociedad. Este aspecto de “ilegalidad” ante los demandantes de las viviendas también influyen en la lectura del problema y posterior instauración de políticas públicas.

En otra noticia (Anexo 03), se habla de una denuncia por “maltrato” en el desalojo, sin embargo las familias sin techo y la red de apoyo denunciaban el carácter inconstitucional, ilegal y brutal del hecho en sí. Es decir, podemos ver como ante un mismo hecho, el desalojo en este caso, los medios de comunicación masivos lo plasmaron en términos de “maltrato” y las familias Sin Techo y la Red de Apoyo en términos de violencia e ilegalidad.

Continuando con el momento del desalojo, la magnitud del mismo trascendió a los medios de comunicación locales, y fue pasado en directo por medios audiovisuales nacionales (Crónica, C5N, Todo Noticias). Por lo tanto, llegó a visualizarse el conflicto a nivel nacional, en el público en general -en términos de Padioleau (1989)-, ya que había organizaciones a nivel nacional que estaban al tanto del conflicto, pero no como consecuencia de los medios masivos de comunicación sino por el contacto directo o indirecto de organizaciones que formaban parte de la Red de Apoyo y que utilizaron sus propias herramientas de comunicación para intentar que se sepa a nivel nacional la lucha que se estaba dando en Mar del Plata.

Siguiendo con la línea que Jean G. Padioleau (1989) sostiene en su texto “El Estado en concreto”, para que una cuestión pueda instalarse en la agenda institucional deberá llamar la atención a los públicos generales. En este sentido diferencia dos tipos de públicos. Por un lado el público específico, que está conformado por los grupos de identificación, y por los grupos atentos. Los primeros corresponden a los primeros afectados, en el caso del conflicto analizado en el presente trabajo podemos ubicar en este grupo a los y las Sin techo. Mientras que el grupo atento, de solidarización para con el primer grupo, corresponde ubicar a la Red de Apoyo de los Sin techo –organizaciones y movimientos sociales, independientes, radio la azotea, centro cultural América Libre etc-. Por otro lado dentro de los grupos generales el autor distingue a los públicos de atención y el grupo masivo. El público de atención, conformado por organizaciones sociales a nivel nacional que estaban informados sobre el conflicto, pero no participaban en el mismo, se encuentra comprendido por las siguientes organizaciones: movimiento Teresa Rodríguez, Polo Obrero, Liga Argentina por los derechos del hombre, editorial El Colectivo, Frente Popular Darío Santillán, La Mella (UBA), Asamblea permanente por la tierra y vivienda para todos (Bariloche), entre otros. En este sentido, podemos ver como el público de atención supo del conflicto una vez que el predio estuvo ocupado, por lo que mandaron sus adhesiones a la lucha por el derecho a la vivienda digna que se estaba dando en Mar del Plata. Es claro que el grupo masivo corresponde al

público general, quienes recibieron la información de lo acontecido a partir de los medios de comunicación masiva, entiéndase por estos el diario La Capital, El Atlántico, Crónica, etc.

Retomando la primera noción definida anteriormente, en el momento en que una cuestión llama la atención a los públicos generales pasa a la agenda institucional. En el caso de la política pública aquí analizada, el tema adquirió su mayor alcance luego que los medios transmitieron en vivo el desalojo. Fue en ese momento en el que el grupo masivo obtuvo la ‘información’ de los que acontecía.

Siguiendo con el análisis del rol que jugaron los medios de comunicación masiva, podemos ver como estos planteaban el problema de la toma de viviendas, como un problema en sí mismo. Es decir, que era un conflicto puntual, donde no se hacía referencia a un problema de mayor envergadura como la situación habitacional de las familias más humildes de Mar del Plata, u otras zonas del país. Desde la Red de Apoyo y la Asamblea de los Sin Techo, se intentaba demostrar que la toma de las viviendas era una forma de visualizar (y una consecuencia) de un problema estructural que estaba de fondo, que era el incumplimiento de los derechos humanos básicos, como es el derecho a una vivienda digna. Esto se vislumbra en el artículo 14 bis de la Constitución Nacional.

[...] *“El estado otorgara los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable. En especial, la ley establecerá: el seguro social obligatorio, que estará a cargo de entidades nacionales o provinciales con autonomía financiera y económica, administradas por los interesados con participación del Estado, sin que pueda existir superposición de aportes; jubilaciones y pensiones móviles; la protección integral de la familia; la defensa del bien de familia; la compensación económica familiar y **el acceso a una vivienda digna.**”*

En esta línea, la Asamblea de los Sin Techo y la red de Apoyo mostraban, bajo la consigna de “Hay muchas casas sin gente, y mucha gente sin casas” que los Planes Federales de Vivienda no se llevaban adelante como una forma de solucionar el problema habitacional de la ciudad, ya que la construcción de las viviendas se encontraba paralizada y el Estado no ejecutaba el presupuesto necesario para finalizar su construcción y, de esta forma, comenzar a solucionar el problema de precariedad habitacional que en Mar del Plata reúne a aproximadamente 20 mil familias. Es importante señalar, entonces, que el ciclo vital de una política pública, en

términos de Oszlak y O'donell (1982), es el siguiente: 1. Surgimiento de un problema 2. Proceso que lleva a su transformación cómo cuestión, es decir que ingresa a la Agenda; 3. Desarrollo o vigencia; 4. Resolución. El punto 3 corresponde a la toma de decisión, mientras que el punto 4 corresponde a la aplicación de la política pública seleccionada. Retomando la idea anterior, la resolución de una cuestión no refiere meramente a la aplicación de la política pública, sino también a la puesta en marcha de la misma. Por tanto los tiempos se extenderán, en el caso analizado, en función de la entrega de la partida presupuestaria, del comienzo de la construcción de las viviendas, de la finalización de la misma, la asignación de las viviendas, y fundamentalmente de los retrasos propios de la burocracia estatal.

Para poder analizar esto parece necesario definir junto con Thwaites Rey (2005) un ejemplo de un funcionario políticamente correcto y técnicamente capaz, este sería el Juez Juan Francisco Tapia. En el fallo presentado el día 5 de Febrero del 2009 respecto al conflicto, el mismo dispuso las condiciones en las que debería ser llevado a cabo el desalojo. El fallo obliga al Estado a garantizarle a los grupos familiares que están en situación de calle un lugar para vivir, antes de proceder a un eventual desalojo. Además indica que las condiciones en que se realizaría el desalojo entrarían a correr cuando el fallo quede firme. A su vez expone una serie de requisitos que, de acuerdo a las leyes internacionales en materia de Derecho Humanos, deberían cumplirse una vez firme el fallo. Entre dichos requisitos se encuentran: el aviso con 48hs de anticipación, la realización del mismo en horario diurno y con buen clima, la filmación del modo en que la policía acciona, la presencia de veedores de la Secretaría de DDHH de la Provincia, de Organismos de DDHH y de asistentes sociales, etc².

Por otro lado, es fundamental comenzar a pensar que no puede pasarse por alto en el análisis de una política pública, la distinción que hace Yves Surel (2006) sobre *policies* y *politics* en su texto "Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina" (2006). Cuando el autor habla de las *policies*, hace referencia al fenómeno burocrático y las políticas públicas, mientras que al referirse a las *politics* las plantea como "*el espacio de la competencia electoral y las dinámicas clásicas de la representación*" (2006: 44). Dentro de esta separación, "*unos se concentran en la competencia electoral y otros en las funciones de ejecución administrativa*" (2006: 47). Siguiendo con este planteo, podemos analizar que rol cumplen en esta escisión determinados funcionarios políticos en relación a la responsabilidad adjudicada a los mismos por la Asamblea de los Sin Techo y la Red de Apoyo. Estos últimos señalaron como responsables de la represión policial durante el desalojo principalmente a

²° Comunicado de los Sin Techo extraído de <http://mdpsintecho.blogspot.com>

Gustavo Pulti, Daniel Scioli y Graciela Trill. Sin embargo, tomando la separación propuesta por el autor, podemos diferenciar entre Pulti y Scioli por un lado, y Trill por el otro; ya que los primeros fueron responsables como consecuencia del cargo político que ocupan, mientras que la segunda fue la responsable de la implementación de la orden de desalojo (es decir, de una parte de la política pública ya que, como dijimos anteriormente, esta abarca desde la implementación del Plan Federal de Viviendas y no desde la toma de las viviendas o el desalojo). Cabe destacar que la diferenciación entre estos actores es realizada por nosotras a partir de los conceptos del autor, y no por la Asamblea de los Sin Techo y la Red de Apoyo. Continuando con la diferenciación propuesta por Surel podemos ver como *“los actores políticos ya no hacen las políticas públicas, en razón de los límites propios de sus estrategias basadas en las reglas de juego electoral y devoluciones contemporáneas desfavorables”* (2006: 57), es decir, entendemos que ni Scioli, ni Pulti son los creadores de la política pública, sino las administraciones provinciales y nacionales que bajan los Planes Federales de Viviendas a los diferentes municipios. Entonces, ¿Por qué la Asamblea de los Sin Techo y la Red de Apoyo los señalan como responsables? Una respuesta posible, siguiendo la diferenciación de este autor, podría ser que estos actores tienen una responsabilidad acorde al cargo que ocupan en sus funciones públicas como representantes del poder político elegido democráticamente.

A modo de síntesis Surel (2006) expone que la relación entre politics y policies es multiforme, ya que se encuentra sometida a los elementos coyunturales y referidos a la exigencia electoral; es a su vez circular, dada la interconexión existente entre la acción pública y la acción política; y por último es inestable, puesto que se haya influida por las variaciones constantes estructurales y normativas. Retomando el análisis del presente trabajo, es innegable la interconexión existente entre la acción pública y la acción política, debido no sólo a las responsabilidades adjudicadas a cada actor, sino más bien a la implicancia de cada uno para con el otro, ya que ambos son actores de un mismo poder político: el Estado.

Para concluir con el análisis del rol que juegan los distintos actores estatales en la implementación de una política pública, nos parece interesante tomar como modelo de referencia la definición de Estado que establece Guillermo O'donnell (1993) en su texto *“Estado, democratización y ciudadanía”*. El mismo es caracterizado por el autor como un Estado esquizofrénico, dado que por un lado mantiene ciertas libertades y al mismo tiempo reacciona –y acciona- de manera autoritaria. Como consecuencia de la crisis socioeconómica de las últimas décadas, según las palabras del autor, el Estado se presenta como incapaz de

mantener los niveles decentes de igualdad social. De esta forma se fomenta la propagación de las regiones marrones – zonas donde el nivel de penetración territorial y funcional del Estado es bajo o nulo- y deja al descubierto a un Estado que ya no garantiza una legalidad eficaz, es decir que ya no se lo puede caracterizar como un agente legitimado del interés común. En este sentido, las formas que adoptó el Estado en el caso que nos propusimos dilucidar en el presente trabajo, fueron una consecuencia de las crisis socioeconómicas a las que refiere el autor. El barrio en donde se produjo la toma de terrenos, se lo puede definir como una zona marrón, puesto que se encuentra alejada del centro marplatense, ubicado en una zona periférica de la ciudad. Debido a la creciente desigualdad social, característica de la coyuntura actual, las llamadas zonas marrones se extienden cada vez más sobre el territorio no sólo de la ciudad, sino también de la Nación. Podemos tomar entonces a la práctica represiva llevada a cabo por el personal policial durante el desalojo, como una de las facetas de dicho Estado esquizofrénico, quien reprime a quienes debería amparar.

Parece oportuno concluir el trabajo con una reflexión respecto al análisis que se desarrolló a lo largo del mismo. En síntesis, para comprender en profundidad a una política pública, es fundamental entender el accionar y la forma de construir el problema de los diferentes actores. En este sentido, pudimos vislumbrar como se fue modificando el accionar estatal, acorde a la definición que los actores implicados hacían de la cuestión, entiéndase por la misma la falta de viviendas. Con la aparición de los medios de comunicación, la opinión pública comenzó a caracterizar a los actores, que demandaban el reconocimiento del problema como una cuestión de agenda, como actores que debían ser desalojados de los terrenos por cometer un acto “ilegal”. Cabe resaltar que, el comienzo de la política pública era la construcción de las viviendas por el Plan Federal, sin embargo la utilización de mecanismos o herramientas de acción tanto de los Sin Techo como del Estado hicieron que la política pública se vaya modificando a lo largo del proceso. Los primeros utilizaron como mecanismo para instaurar su propia definición de la cuestión en la opinión pública, a sus medios de difusión: la azotea, los comunicados, la red de apoyo, etc. Mientras que el Estado utilizó los medios de comunicación masiva, como herramienta propia del mismo, y a su vez con la introducción del desalojo como parte de la política pública. Claro está que esto último fue una medida adoptada debido al cambio de contexto, es decir la toma de los terrenos. Sin embargo no deja de ser importante resaltar el fallo mencionado anteriormente, como así tampoco la omisión del mismo por parte de los medios. Sin extendernos demasiado en este punto, parece preciso

concluir que el proceso de una política pública no es lineal, sino que se encuentra sujeto a constantes modificaciones.

En este sentido, es interesante observar el rol protagónico tanto de los Sin Techo como de la Red de Apoyo en la modificación de la política pública analizada. Es decir, este caso claramente no nos permite inferir generalidades, pero sí nos deja ver cómo la organización y la lucha de los vecinos del barrio Pueyrredón los llevó a conseguir el acceso a la vivienda digna.

Lo más interesante de analizar este caso, es poder ver cómo frente al vaciamiento de los Planes de Vivienda del Estado, dejando inconclusas obras en todo el país, hay gente dispuesta a exigir y reclamar el acceso a la vivienda digna como un derecho constitucional, y por lo tanto, es la obligación del Estado garantizarlo.

Bibliografía

Allison, G. (1988). *La esencia de la decisión: análisis explicativo de la crisis de los misiles en Cuba*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Edelman, M. (1991). *La construcción del espectáculo político*. Buenos Aires: Manantial.

O'donnell, G. (1993). "Estado, democratización y ciudadanía". *Revista Nueva Sociedad*. 128, 62-87.

Oszlak, O. y O'donnell, G. (1982). "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación". En *Revista venezolana de desarrollo administrativo*. 1, 555-584.

Padioleau, J. G. (1989) *El Estado en concreto*. México: Fondo de Cultura Económica.

Parsons, W. (2007). "Meso-análisis. Análisis de la definición del problema, el establecimiento de la agenda y la formulación de las políticas públicas". En *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. Buenos Aires: Miño y Dávila. Pp. 117-165.

Thwaites Rey, M. (2005). "Tecnócratas vs. Punteros. Nueva falacia de una vieja dicotomía: política vs. Administración". En *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino*. Buenos Aires: Prometeo.

ANEXOS:

Anexo 01: PLAN FEDERAL DE VIVIENDAS

Los programas Federales de Vivienda surgen con el objetivo de resolver problemas de crecimiento, empleo, inclusión social y equidad. Pretenden disminuir el déficit habitacional existente en el país, facilitando el acceso a una vivienda digna y a diferentes soluciones de infraestructura básica para lograr una mejor calidad de vida para todos los argentinos.

Objetivo:

- Desarrollar un esfuerzo mancomunado con el sector inmobiliario y la industria de la construcción, movilizándolo su capacidad de generar riqueza
- Implementar políticas de reactivación económica y generación de empleos
- Promover la construcción de una vivienda evolutiva como primera respuesta a las necesidades del sector con menor poder adquisitivo
- Incorporar suelo urbano disponible estimulando legítimo interés de los propietarios por realizar un valor que no encuentra demanda en el mercado
- Incrementar la densidad de habitación en las zonas residenciales consolidadas y contribuir al mejoramiento del tejido urbano en las áreas de expansión
- **Organismos intervinientes:** Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación; Instituto de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires; Municipios de la Provincia de Buenos Aires.

Población beneficiaria: El Programa busca atender las necesidades de los sectores sociales de bajos recursos carentes de vivienda propia, y que no cuenten con recursos económicos para resolver por sí mismos esta problemática. Para ello resulta prioritario constituir un grupo familiar o consensual, tener capacidad de pago y no haber sido ninguno de los miembros del grupo conviviente beneficiarios de viviendas financiadas por el Estado, excepto quienes acrediten haber constituido un nuevo grupo familiar.

Modalidad de ejecución: La construcción de las viviendas se realiza mediante Licitación Pública en los términos de la Ley N° 6.021, pudiendo participar todas las empresas inscriptas en el Registro de Licitadores del Ministerio de Infraestructura

Modalidad Tierra Fiscal: la tierra para la construcción de la vivienda es de propiedad de los Municipios, la Provincia o la Nación.

- **Modalidad Tierra y Proyecto Urbano:** las empresas constructoras aportan terrenos de su propiedad, pudiendo asociarse con un propietario de suelo o poseer un

compromiso irrevocable de venta que les permita comprometer el futuro de los predios donde se construirán las viviendas.

A través de esta nueva modalidad se propone:

- Garantizar la realización del Programa Federal de Construcción de Viviendas en la provincia de Buenos Aires.
- Seleccionar las mejores localizaciones posibles, promoviendo la integración de sus habitantes a los beneficios de la ciudad.
- Optimizar el uso del suelo urbano ya fraccionado, completando la ciudad y elevando zonas de valor inmobiliario deprimido.
- Mejorar la calidad urbana de los proyectos de vivienda social.

Financiamiento: La ejecución de las viviendas se realiza con aportes financieros aportados mayoritariamente por el Estado Nacional y una contraparte provincial.

Reintegro: Los beneficiarios reintegran el valor de las viviendas hasta en 600 cuotas mensuales iguales y consecutivas con una tasa subsidiada efectiva anual del cero por ciento y el recupero está a cargo del Instituto de Vivienda Provincial, pudiendo celebrar convenios con los respectivos municipios en donde se desarrollan las obras. El pago de las cuotas por parte de los adjudicatarios es obligatoria. Los fondos generados con el recupero de las cuotas formarán parte de una partida con asignación específica en el Instituto de la Vivienda para el financiamiento de otras operatorias.

Proyecto y documentación técnica: El Instituto de la Vivienda desarrolla y pone a disposición de los equipos técnicos municipales diversos prototipos de vivienda, asistiéndolos técnicamente en otros casos para su desarrollo y en la etapa de formulación de los respectivos proyectos urbanos.

Anexo 02: Diario La Capital. 24 de Enero de 2009

El fiscal Trill solicitó el desalojo de las viviendas ocupadas

La Justicia de Garantías tiene en sus manos el desalojo de las viviendas del Plan Dignidad que fueron ocupadas por familias "sin techo" en el barrio El Martillo.

La fiscal Graciela Trill de la Oficina de Solución de Conflictos solicitó ayer a la Justicia de Garantías que proceda con el desalojo de las viviendas del Plan Dignidad tomadas en el barrio El Martillo.

El juez Gabriel Bombini deberá ahora resolver la situación de las más de 50 familias que desde hace 10 días están ocupando las casas que, por medio del camino legal habían sido adjudicadas a habitantes de la Villa de Paso.

Ayer en horas de la mañana la fiscal Grill presentó el pedido de lanzamiento (desalojo) luego de que desde la mediación realizada por la Municipalidad para encontrar una salida se agotaran ante la intransigencia de ambas partes, el gobierno provincial junto a la empresa constructora de las casas y las familias ocupantes.

Según pudo saber LA CAPITAL, el juez de garantías resolvería después del fin de semana y en caso de hacer lugar al pedido, la fiscal mostró indicios de ordenar un desalojo pacífico. Esto, que parece una contradicción teniendo en cuenta que en caso de un desalojo los ocupantes lógicamente se resistirían, surge de cierta intención evidenciada por Trill quien podría incluso solicitar la presencia de veedores pertenecientes a organismos de Derechos Humanos.

Vale recordar que días atrás la fiscal Trill había ordenado a la fuerza policial que se individualizara a quienes estaban ocupando las viviendas. Sin embargo, este trámite no se pudo llevar a cabo porque los ocupantes se negaron. No es difícil, en consecuencia, deducir que ante un trámite más determinante como es un desalojo, la actitud sería igual o mucho más ligada a una resistencia férrea.

Desde el entorno de los ocupantes trascendió que siguen confiando en el diálogo y descartan que se llegue a la instancia del desalojo, aun cuando la realidad jurídica tiende hacia lo contrario.

Por otro lado, pese a que los ocupantes, por medio de sus representantes, no firmaron el acta en el que la Municipalidad proponía una serie de acciones a cambio de que desistieran de la toma, ayer se iniciaron tareas en el barrio Pueyrredon.

Este sector de la ciudad es al que pertenecen las familias ocupantes y la Municipalidad se había comprometido a efectuar labores de saneamiento ambiental, como uno de los primeros pasos para mejorar la calidad de vida de los habitantes del lugar.

En cuanto a los tiempos de la Justicia de Garantías para resolver el pedido de desalojo elevado por la fiscal, no existe un plazo mínimo alguno. Asimismo, es un hecho que sea cual sea la resolución de Bombini una de las dos partes va a recurrirla. Si el juez ordena el desalojo, las familias ocupantes apelarán la medida, lo que motivará una demora en la diligencia hasta tanto resuelva la instancia superior, es decir la Cámara de Apelaciones. Y en el caso contrario,

quien recurrirá será la fiscal Trill para que la Cámara revise la decisión del juez. En cualquiera de los dos casos, todo parece indicar que el desalojo no sería inminente.

Anexo 03: Diario La Capital. 19 de Abril de 2009.

Buscan solucionar el problema habitacional de los desalojados

Los ocupantes junto a agrupaciones se manifestaron ayer frente al Palacio Municipal. Denunciaron maltrato durante el operativo de desalojo y se quejaron porque la gente "está en la calle".

Mientras la comuna reiteraba ayer el pedido de identificación de las 50 familias desalojadas de las viviendas del barrio El Martillo para "brindarles una solución", los ocupantes junto a agrupaciones de apoyo se manifestaron frente al palacio municipal. Allí se quejaron por "el maltrato" sufrido por parte de "la fuerza policial" y aseguraron que realizarán denuncias en contra "de las autoridades fiscales" que estuvieron involucradas en el proceso de desalojo por "incumplimiento de las medidas de seguridad, establecidas en el fallo".

"Tenemos una gran dificultad, que ellos se negaron a ser identificados, así que en realidad no sabemos cómo ubicarlos ni cuántos son en realidad", dijo Fernando Gauna, subsecretario de Gobierno a LA CAPITAL. Según explicó el funcionario municipal, durante el desalojo concretado el viernes por la tarde, se había organizado un operativo en una sociedad de fomento cercana al lugar, donde asistentes sociales iban a asistir a los ocupantes para luego derivarlos a albergues. "El tema fue que nunca llegaron al lugar, quizás por cómo sucedió el desalojo, y como tampoco teníamos registro de dónde ubicarlos y quiénes eran porque nunca quisieron ser censados, no pudimos asistirlos", comentó Gauna.

Vale recordar que el viernes cerca de las 16 se concretó el desalojo de las viviendas de Friuli y 49, dando cumplimiento a la orden dispuesta por el juez de Garantías Juan Tapia que luego fue confirmada por la Cámara Penal a cargo de la fiscal Graciela Trill. Desde hacía tres meses, cerca de 50 familias se encontraban ocupando las casas destinadas a habitantes de la Villa de Paso y antes de ayer fueron desalojados por 200 efectivos policiales en un operativo que también dejó 8 miembros de la fuerza heridos.

El subsecretario de Gobierno se mostró sorprendido por la protesta realizada ayer frente a la comuna por los desalojados y agrupaciones porque "se realizaron muchas negociaciones desde el 15 de enero a esta parte, pero siempre hubo un rechazo sistemático de las ofertas". Al respecto acotó: "Nosotros estamos tratando de contactar a las personas que estaban dentro del

predio y buscarles alguna solución. El municipio no tiene 60 casas disponibles y no podemos trasladarlos a todos juntos como pedían, pero hay voluntad para que no queden en la calle". Por último Gauna consideró que la situación es "de mucha intransigencia" porque "si nos hubiesen dado el listado de los ocupantes el 16 de enero, todos tendrían hoy una solución".

Denuncia

Por su parte, los miembros de la Agrupación Sin Techo junto a los desalojados se quejaron frente a la Municipalidad por "la violencia" utilizada por parte de la policía durante el operativo al que calificaron de "premeditado y represivo". Asimismo aseguraron que realizarán denuncias penales contra los fiscales que estuvieron involucrados en la causa.

"Anoche mucha de esta gente tuvo que dormir en el Centro Cultural América Libre y ahora nos ofrecieron el Sindicato Luz y Fuerza porque están en la calle y sin un lugar donde quedarse", aseguró Federico Polleri, miembro de una de las agrupaciones de apoyo que terminó con una mano quebrada y varios balazos de goma en su cuerpo tras el desalojo.

"Queremos denunciar lo que ocurrió, fue todo un ataque represivo, no solamente policial. Evidentemente hubo premeditación y no les importó que estuvieran presentes los medios ni que no se cumplieran las condiciones establecidas en las causa, como era la presencia de organismos de Derechos Humanos para realizar el desalojo", aseguró Polleri.

El referente del Movimiento Libres del Sur y candidato a concejal, Juan Pablo Malagutti, y la diputada provincial, Laura Berardo, repudiaron la "feroz represión" en el desalojo de las viviendas.

El dirigente condenó la "acción ilegal que el ejecutivo local y provincial comandó y ejecutó a través de las fuerzas policiales; aún cuando el desalojo podría haberse detenido, no se cumplió con ninguna garantía de las expresadas en la orden del juez. Estamos en constante comunicación con la Diputada Berardo, tratando de hacer las gestiones necesarias para poder asistir a las familias que han sido dejadas en la calle", agregó.

La Justicia inició las investigaciones

La justicia local investiga a los 24 demorados por "resistencia a la autoridad" durante el desalojo de las viviendas del Plan Dignidad del barrio El Martillo que se realizó el viernes por la tarde.

El fiscal de flagrancia, Fabián Riquert, es quien tiene a su cargo la causa que el lunes se definirá si queda en sus manos o pasa a la fiscalía de turno. Mientras tanto, las 24 personas

que recuperaron la libertad la medianoche del viernes, están siendo investigadas. Así lo informó a LA CAPITAL Riquert, quien explicó que las 24 personas que "la policía en el momento del hecho decide detener por resistencia a la autoridad", fueron trasladados al Cuerpo Médico ubicado al lado de la Comisaría 4ª de Alberti y Chile, donde "fueron revisados por médicos del Poder Judicial, se le labraron las actas correspondientes, se constató el domicilio y fueron liberados". Entre ellos se encontró el abogado de los ocupantes, Juan Pablo Gelemur, sobre quien también pesa la misma acusación.

"Hay que identificar bien las autorías y si hay una conducta ilícita, como impedir u obstaculizar el desalojo", explicó Riquert quien dijo que esto se hará a través de las filmaciones. "Se secuestraron facas, bidones con combustible, así que digamos que podría haber otro tipo de conductas a investigar, pero se tiene que analizar cada caso por separado", informó.

Por último el fiscal comentó que "en las próximas 48 horas se definirá si la causa queda a mi cargo o pasa la fiscalía de turno", decisión que está en manos de la Fiscalía General.