Socio Debate

Revista de Ciencias Sociales

ISSN 2451-7763

Año 2-Nº 3

Junio-Julio de 2016

Url: http://www.feej.org/index.php/revista-sociodebate

Donde existe una necesidad, nace un derecho: la lucha por el acceso a la vivienda digna en Mar del Plata

Natacha Mateo[1]

Alejandra Santiago[2]

Recibido: 05-11-2015

Aceptado: 16-05-2016

Resumen:

La intención del siguiente trabajo 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.

Se desarrollará la historia de este conflicto, la participación y postura de los diversos actores involucrados, medios de comunicación, la "Red de Apoyo a los Sin Techo", y las diversas figuras estatales (jueces involucrados, funcionarios del Municipio, Provincia y Nación). Por otra parte se detalla con un análisis empírico la resolución por parte del Estado y cuáles fueron las consecuencias de la implementación de las políticas públicas. Para ello, se utilizarán los recortes periodísticos publicados durante el conflicto, comunicados de "Los Sin Techo" y la "Red de Apoyo", entrevistas a los actores, resoluciones judiciales, entre otros.

Palabras clave: política pública; toma de viviendas; los sin techo; desalojo.

[1] Licenciada en Sociología. Universidad Nacional de Mar del Plata. Argentina. E-mail: mateonatacha@gmail.com

[2] Estudiante de la Lic. en Sociología. Universidad de Buenos Aires. Argentina. E-mail: alejandraisantiago@gmail.com

Abstract:

The intention of this work is to expose the genesis and shaping of a public policy taking as an example the case of Mar del Plata autonomous organization called "Los Sin Techo". This organization was burned from an occupation of half made houses in Barrio Pueyrredón of that city.

We will talk about the history of this conflict, the participation and position of the various stakeholders, the media, the "Red de apoyo a los Sin Techo" and the public servant who were involved (judges involved, officials of the Municipality, Province and Nation). On the other hand we will make an empirical analysis resolution by the state and we'll analyze which were the consequences of the implementation of the public policies. To do this, we will use newspapers clippings that were published during the conflict. We will also use the newspaper of "Los Sin Techo" and the "Red de Apoyo", interviews with several actors, judgments, among others.

Keywords: public policy; occupation of half made houses; the homeless; evacuation.

Introducción

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 de la implementación de las políticas públicas; enmarcándolo en la disputa social por el territorio en dicha ciudad.

Para cumplir estos objetivos, dividiremos el artículo en varios apartados: 1) Contextualización de la política habitacional marplatense; 2) Historia del conflicto; 3) Análisis de actores; 4) Génesis de la política pública; 5) Conclusiones.

Contextualización de la política habitacional marplatense: algunas consideraciones teóricas

En el presente trabajo partiremos del concepto de Estado ampliado gramsciano, entendiendo que el Estado no remite sólo a un aparato de coerción (Estado en sentido restringido), sino que logra mantener su poder mediante una compleja red de instituciones y organismos en el seno de la sociedad civil que, además de organizar/expresar su propia unidad como clase dominante, organizan el consenso de las clases subalternas para la reproducción del sistema de dominación (Thwaites Rey, 2007). El concepto de Estado no puede reducirse a la gestión administrativa de los recursos ni a los diferentes niveles de gobierno, sino que es preciso tener presente que aparece como un pacto de dominación, esto es, una determinada alianza de clases. Por ende, constituye un entramado complejo que, mientras reprime a las clases subalternas, asegura el consenso por medio de derechos y concesiones que les brindan por intermedio de sus

instituciones. En este sentido, cuando se analiza una política pública, es preciso tener presente que las medidas tomadas por los diferentes estratos gubernamentales (municipal, provincial y nacional), reflejan sólo una parte del concepto del Estado en sentido ampliado. Puesto que el Estado es, en términos de Marx (1982): la organización de la sociedad, la coerción y el consenso que aseguran el orden y la dominación.

Partiendo de entender al Estado en estos términos, nos adentraremos en nuestro objetivo principal: exponer la génesis y la conformación de una política pública. Para ello, nos parece fundamental contextualizar dicha política en los estudios sobre la organización del espacio, por su profunda vinculación al análisis de las prácticas de los distintos agentes sociales.

En esta línea, el espacio no es un escenario estático que permanece ajeno a las luchas por la apropiación de su dominio, sino que es constitutivo de las luchas sociales que se han desenvuelto (y se siguen desenvolviendo) en el mismo.

A su vez, nos parece importante partir de concebir a la ciudad como un producto histórico de la relación dialéctica entre Estado, sociedad y espacio (Nuñez, 2000); para poder comprender en profundidad dicha política. Para ello, es necesario contextualizar cómo fue la organización del espacio marplatense, y de esta manera comprender las particularidades de la política pública analizada. En este sentido, más allá de que no abundan los trabajos sobre la dinámica territorial marplatense, se puede realizar una síntesis a partir del profundo estudio realizado por Nuñez (2000) en *"Morfología Social: Mar del Plata 1874-1990"*.

Según la autora, el proceso de estructuración y apropiación de la Ciudad de Mar del Plata se puede diferenciar en dos grandes etapas. La primera abarca desde los orígenes de la Ciudad hasta la década de 1940, caracterizada como un momento en que la apropiación iba de la mano de la propiedad: *"la ciudad como objeto privado"* (Nuñez, 2000, p. 128). La segunda etapa abarca desde mediados de la década de 1940 hasta 1980,

y se condice con el crecimiento poblacional y las políticas públicas en materia habitacional implementadas a partir de 1945 que apuntaron principalmente al *"acceso social masivo a la propiedad de la tierra de los sectores de menores recursos en la periferia de la ciudad y una apropiación (por propiedad y/o alquiler) del área central por parte de la clase media"* (Nuñez, 2000, p. 128). Sin embargo, a partir de 1880, se da un proceso llamado *urbanización de la pobreza*, en el que, como consecuencia de la crisis estructural del país y de los cambios en la legislación urbana que profundizaron las dificultades para acceder a la propiedad de la tierra, se deterioraron las condiciones de vida de la mayoría de la población.

Hasta este momento de la historia de la disputa por el espacio social marplatense llega el estudio de Nuñez. Nuestra investigación pretende, en algún punto, poder generar el material necesario que permita profundizar en estos estudios. Sin embargo, no nos posicionamos desde la morfología social como lo hace la autora, sino que lo hacemos desde los estudios de las políticas públicas, para poder relacionar la organización del espacio con las prácticas de los distintos actores sociales.

Historia del conflicto

El Barrio Pueyrredón de la Ciudad de Mar del Plata está habitado por un gran número de familias que atraviesan grandes necesidades habitacionales (construcciones de chapa y madera sumamente precarias) y laborales (trabajos informales en la construcción, la industria pesquera o el reciclado de basura). En este contexto, es importante señalar que se encuentra ubicado en torno al arroyo Las Chacras, de límites indefinidos, como tantos otros barrios de la Ciudad en donde las diversas instituciones del aparato estatal se hacen presentes recaudando impuestos, facilitando eventualmente bienes o bien a partir de los organismos policiales, criminalizando y estigmatizando a los sectores populares como potencialmente peligrosos.

Frente a estas condiciones, en Marzo de 2008, cinco familias (debido a la situación habitacional que atravesaban) decidieron ocupar un predio de viviendas del Plan Dignidad cuyas obras estaban detenidas hacía dos años. Este predio se encontraba en el Barrio El Martillo, a 6 cuadras del Barrio Pueyrredón. Sin embargo, esta primera toma duró sólo 24 horas ya que la policía amenazó con reprimir a las familias y, frente a la falta de organización ante un posible desalojo, éstas se retiraron del 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 cual se centraba en el derecho constitucional del acceso a una vivienda digna. Frente a estos reclamos, el gobierno municipal recurrió a las formas tradicionales de negociación y 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 4 km 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.

Luego de un año de esperar alguna réplica por parte del brazo institucional del Estado, los vecinos realizaron una segunda ocupación el 15 de Enero de 2009 en el predio que seguía en las mismas condiciones. En las siguientes 48 horas, el gobierno municipal reaccionó con un cerco policial que prohibió el ingreso y egreso tanto de personas como de alimentos, bebidas y atención médica.

La ocupación del predio duró más de tres meses en los que se terminaron de construir las viviendas, se hizo una plaza y se organizaron talleres de todo tipo.

Más allá de todo el crecimiento edilicio, social, cultural y político del barrio, el 15 de Abril el Juez de Garantías Juan Francisco Tapia firmó una orden de desalojo en la que se otorgaba a las familias 48 horas para retirarse del predio por cuenta propia o se procedería al accionar policial para hacer efectiva la resolución. Sin embargo, el fallo

también obligaba al Estado a garantizarles a las familias un lugar para vivir frente al desalojo, a retirarse pacíficamente del predio, así como también se imponían distintas garantías constitucionales sobre las condiciones en las que debía realizarse el operativo policial: ambulancias, presencia de organismos de derechos humanos, presencia de personal femenino, etc. No obstante, el incumplimiento de estas garantías y las irregularidades del procedimiento policial, llevaron a catalogar al desalojo como ilegal e inconstitucional.

Frente al operativo policial, más de cincuenta familias se encontraron sin un lugar donde vivir, por lo que se ubicaron en el Centro Cultural América Libre. Luego de un mes y medio de conflicto, el gobierno municipal otorgó un subsidio para el alojamiento transitorio de las familias y el gobierno nacional cedió los terrenos linderos al barrio del que fueron desalojados, mientras que el gobierno provincial financió la construcción de las viviendas por parte de una cooperativa de trabajo conformada por la misma organización. Casi un año después, los vecinos finalmente inauguraron el barrio el 15 de Enero (anexo 1). El caso particular de estos vecinos muestran cómo *"el éxito reivindicativo es fundamental en la construcción de identidades activas que sean capaces de acumular experiencias de conciencia y organización colectiva que les permitan encabezar la dirección de procesos sociales concretos y en las que se afiance su voluntad de cambio"* (Giaretto, 2011, p. 81). De este modo, años más tarde el fortalecimiento de la Asamblea de los Sin Techo se vislumbró con el acompañamiento de nuevas tomas de terrenos.

Análisis de actores

Siguiendo a Oszlak y O´Donnell (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 preciso 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 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.

En base a lo expuesto, tanto en la contextualización de la apropiación del espacio marplatense como en la breve historia del conflicto, es posible realizar una identificación de los actores involucrados en el proceso que devendrá en política pública.

Para el análisis del Estado vamos a tener en cuenta 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, p. 44). Dentro de esta separación: *"unos se concentran en la competencia electoral y otros en las funciones de ejecución administrativa"* (2006, p. 47). Siguiendo con este planteo, podemos analizar qué 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 Gustavo Pulti (intendente municipal), Daniel Scioli (Gobernador de la Provincia de Buenos Aires) y Graciela Trill (fiscal de la causa de la Provincia de Buenos Aires). 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.

De todas formas nos parece más "acertado" para el caso que aquí se analiza, retomar el concepto de Estado ampliado de Gramsci (Thwaites Rey, 2007). A partir de este concepto el autor italiano analiza cómo la supremacía de la burguesía en el capitalismo desarrollado no se debe únicamente a la existencia de un aparato de coerción (Estado en sentido restringido), sino que logra mantener su poder mediante una compleja red de instituciones y organismos en el seno de la sociedad civil que, además de organizar/expresar su propia unidad como clase, organizan el consenso de las clases subalternas para la reproducción del sistema de dominación. En este sentido, dadas dichas características, el Estado no puede ser visto como un solo actor que maneja de forma unilateral los "hilos del poder", puesto que, al representar los intereses de la clase dominante, se constituye de sus múltiples actores. Tanto la coerción ejercida mediante el aparato represivo del Estado como la búsqueda por alcanzar un consenso a partir de las mesas de diálogo y negociación con el Municipio, son ejemplos de cómo opera el Estado en la sociedad política y la sociedad civil. En este punto es importante aclarar que el consenso y la dominación, aunque diferenciados teóricamente como características de los ámbitos de la sociedad política y la sociedad civil, en la práctica se interrelacionan. Por ejemplo, elementos de la sociedad política, como el derecho, operan como factores de consenso que se reproducen en la sociedad civil. En la sociedad civil también se desarrollan funciones subalternas de dominación, por ejemplo a partir de la existencia de grupos paramilitares o parapoliciales.

En tanto las distinciones de cargos que existen al interior del aparato institucional del Estado podemos encontrar a varios sujetos que representaron al Estado ejerciendo su función pública. Representando al Estado municipal se identifican actores como María del Carmen Viñas (Secretaría de la Mujer), Juan Tapia (Juez de Garantías interviniente en la

causa), Sergio Irigoin (primer mediador oficial del conflicto), Gabriel Bombini (Juez de Garantías), Fernando Gauna (Subsecretario de Gobierno) el Secretario de Obras Públicas del municipio, varios concejales presentes en las mesas de negociación, etc. Por otro lado, también interviene el Estado nacional, ya que es fundamental tener en cuenta que el Plan Federal 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 el marco de lo sucedido, 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 De la Azotea y una gran cantidad de vecinos de otros barrios y de asentamientos aledaños.

De esta forma se puede observar que en la relación entre los representantes políticos del aparato estatal y la Asamblea de los sin Techo, aparecen actores intervinientes, con distintos grados de influencia, que median e inciden en esa relación. Nos parece interesante tener en cuenta la categoría analítica propuesta por Thwaites Rey (2005) de un funcionario políticamente correcto y técnicamente capaz. En el caso planteado, este sería el juez Juan Tapia. En el fallo presentado el día 5 de Febrero de 2009 respecto al conflicto, el mismo dispuso las condiciones en las que debería ser llevado a cabo el desalojo. El fallo obligaba a los organismos estatales (tanto municipal como nacional) a garantizar a los grupos familiares que están en situación de calle un lugar para vivir, antes de proceder a un eventual desalojo. Además indicaba que las condiciones en que se realizaría el desalojo entrarían a correr cuando el fallo quede firme. A su vez exponía una serie de requisitos que, de acuerdo a las leyes internacionales en materia de

derechos humanos, deberían cumplirse una vez firme el fallo. Entre dichos requisitos se encontraba el aviso con 48 horas 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 Derechos Humanos de la Provincia, de Organismos de Derechos Humanos y de asistentes sociales, etc.

Podemos identificar como un cuarto actor a los medios masivos de comunicación, que tuvieron un protagonismo central durante la toma y posterior al conflicto. Con estos medios nos referiremos específicamente a los diarios locales "La Capital" y "El atlántico" cuya versión, como analizaremos en el apartado siguiente, Génesis de la política pública, se encontró entrelazada con la lectura del conflicto realizada desde el poder político que ejerce su poder de dominación desde el aparato estatal (Loreti y Lozano, 2015), opuesta a la planteada desde la Asamblea de los Sin Techo. En cuanto a su lineamiento, siguiendo el planteo de Edelman (1991), podemos afirmar que 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.

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.

Todos estos actores son fundamentales ya que, si entendemos a la ciudad como un campo social de fuerzas en pugna (Nuñez, 2000), el campo urbano no aparece como algo autónomo, sino dependiente del campo político, económico, jurídico, entre otros. En este sentido, la participación tanto de los medios de comunicación como de la "Red de Apoyo"

es fundamental para entender cómo se desenvolvieron todos los actores durante el conflicto.

Génesis de la política pública

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 planteado 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: algunos integrantes del gobierno municipal, sostuvieron 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. Desde esta concepción el problema queda expuesto como un conflicto entre representantes del mismo sector social, o como veremos a continuación: “una lucha de pobres contra pobres”.

Si partimos de entender, en función de las conceptualizaciones teóricas planteadas al comienzo de este artículo, que la función del Estado consiste en, por un lado, la unificación de las clases dominantes compuestas por individuos y grupos con intereses contrapuestos y competitivos y, por otro lado, la división de las clases dominadas, resulta clarificadora esta intención de instalar una *guerra de pobres contra pobres*, ya que éste busca impedir que las clases dominadas se organicen políticamente. Sin embargo las clases dominadas o bien los sectores populares, cuentan con un *"poder de presión social sobre el resto de los grupos sociales"* (Giaretto, 2011, p. 80) dado por su propia condición de desposesión. Es así que esta aparente guerra entre estos sectores, se traduce más bien en una solidaridad al momento concreto de la toma de terrenos.

Para analizar el conflicto con mayor detenimiento pasaremos a analizar algunos documentos periodísticos, que nos permiten dar cuenta de cómo reflejaron los medios masivos de comunicación las distintas posturas al respecto. A continuación transcribimos un fragmento de una entrevista realizada al Dr. Juan Pablo Gelemur, representante legal de los Sin Techo, el día 14 de Mayo de 2009, donde se explaya sobre los hechos mencionados anteriormente.

> -Las viviendas que estaban ocupando ¿qué 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 está 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 recalcaba 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.[3]

Al margen de este lineamiento, desde el diario "La Capital" -de mayor tirada de la Ciudad-, también podemos analizar 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 de los medios masivos de comunicación, que estos 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 sólo plantearon el problema de la ocupación de las casas del Plan Federal de Viviendas que -supuestamente- 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"[4], 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 hace dos años por falta de presupuesto.

Retomando el rol de los medios masivos de comunicación, se pueden tomar dos ejemplos de noticias publicadas en dicho periódico para este análisis.

Por un lado, en una noticia del 24 de enero de 2009[5], bajo el título ***"La fiscal Trill solicitó el desalojo de las viviendas ocupadas"***, al comienzo del segundo párrafo se plantea la siguiente idea:

[3] Disponible en: http://argentina.indymedia.org/news/2009/05/671315.php
[4] Disponible en: mdpsintecho.blogspot.com
[5] Disponible en: http://www.lacapitalmdp.com/ver_historico.php?id=98755

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.

Aquí podemos ver 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 temor en la sociedad. Este aspecto de "ilegalidad" ante los demandantes de las viviendas también influye en la lectura del problema y posterior instauración de políticas públicas.

En otra noticia del 19 de abril del mismo año, *"Buscan solucionar el problema habitacional de los desalojados"*[6], 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.

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, 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

[6] Disponible en: http://www.lacapitalmdp.com/noticias/La-Ciudad/2009/04/19/106740.htm

llamar la atención de 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 solidaridad para con el primer grupo, corresponde ubicar a la "Red de Apoyo de los Sin Techo" -organizaciones y movimientos sociales, independientes, radio De 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 cómo el público de atención supo del conflicto una vez que el predio estaba 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 de 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 lo que aconteció.

Siguiendo con el análisis del rol que jugaron los medios de comunicación masiva, podemos ver cómo 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 de fondo, que era el incumplimiento de los derechos humanos básicos, como es el derecho a una vivienda digna. Esto se vislumbra en el art. 14 bis de la Constitución Nacional:

> […] El estado otorgará 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 desde las instituciones que debían dar respuesta a esta problemática, el organismo estatal correspondiente 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.

En este aspecto, se comienza a percibir una contradicción que atraviesa transversalmente todo el conflicto: el derecho constitucional a una vivienda digna (art. 14 bis de la Constitución Nacional), y el derecho real de propiedad (art. 2506 del Código Civil).

En este caso, la propiedad de la tierra y las viviendas pertenecían al Estado, desde donde se justificaba el desalojo, mientras que ese mismo Estado debía garantizar el derecho constitucional a una vivienda digna.

Para poder entender esta contradicción es necesario apreciarla dentro de la génesis de la política pública analizada. Es importante señalar, entonces, que el ciclo vital de una política pública, en términos de Oszlak y O´Donnell (1982), es el siguiente: 1) Surgimiento de un problema; 2) Proceso que lleva a su transformación como 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. A su vez nos parece importante aclarar que el Plan Federal de Viviendas forma parte del proceso en el que se lleva a cabo la política pública, es decir, es una parte del desarrollo.

Dentro de este análisis cíclico de las políticas públicas, nos parece interesante incluir como modelo de referencia la definición de Estado que establece Guillermo O'Donnell (1993) en su texto *"Estado, democratización y ciudadanía"*, para poder pensar y profundizar este análisis. 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.

Conclusiones

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. El accionar del Estado se fue modificando, así como también la definición del problema por parte de los demás actores implicados. Por su parte los medios de comunicación caracterizaban a los afectados, que demandaban el reconocimiento como una cuestión de agenda, como actores que estaban cometiendo un acto “ilegal”, y por tanto debían ser desalojados. 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: FM De la azotea, los comunicados, la “Red de Apoyo”, etc.

Mientras que el Estado, cuya definición del problema se vio en parte vislumbrada por los medios de comunicación masiva, entre sus mecanismos de acción, introdujo al 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 consultada

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

GIARETTO, M. (2011). *Ciudad en conflicto, un análisis crítico de las relacioens entre EStado capitalista y tomas de tierras urbanas.* Rio Negro: Publifadecs.

LORETI, D., LOZANO, L. (2015). *El derecho a comunicar, los conflictos en torno a la libertad de expresión en las sociedades contemporáneas.* Buenos Aires: Siglo XXI.

MARX, K. (1982). *Escritos de Juventud.* México: Fondo de Cultura Económica.

NUÑEZ, A. (2000). *Morfología social. Mar del Plata, 1874-1990.* Tandil: Ed. Grafikart.

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

OSZLAK, O., O'DONNELL, G. (1982). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Revista Venezolana de Desarrollo Administrativo*, 1, 555-584.

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

SUREL, Y. (2006). *Relaciones entre la política y las políticas públicas.* En R. Franco y J. Lanzaro (Coords.), Política y las políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina. Buenos Aires-Naciones Unidas: CEPAL, FLACSO México, Miño y Dávila.

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.

---------- (2007). *Estado y marxismo. Un siglo y medio de debates.* Buenos Aires: Prometeo.

Fuentes consultadas

Represión a Familias sin Techo. Entrevista con Juan Pablo Gelemur (2011). En INDYMEDIA ARGENTINA. Disponible en: http://argentina.indymedia.org/news/2009/05/671315.php

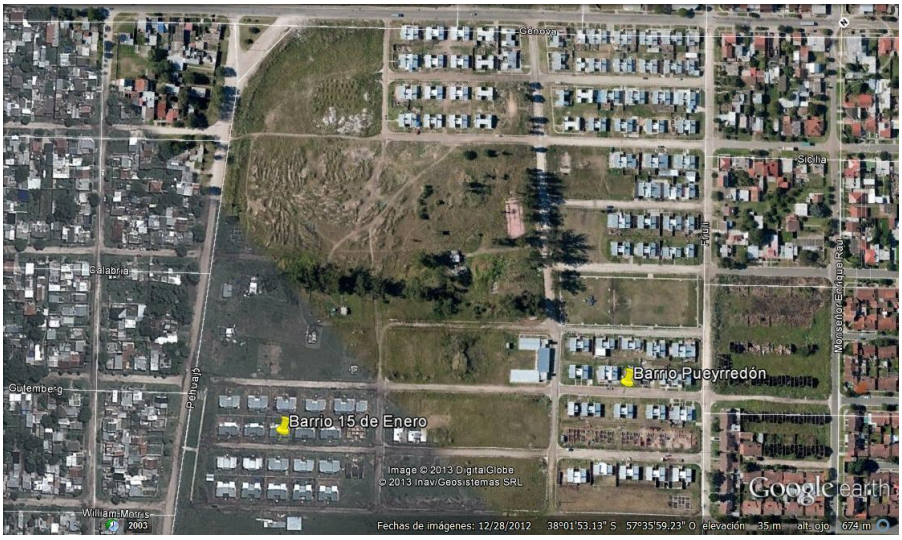
Socio Debate

Revista de Ciencias Sociales

ISSN 2451-7763

Año 2-Nº 3

Junio-Julio de 2016

Url: http://www.feej.org/index.php/revista-sociodebate

ANEXO 1: