

Migración y políticas públicas desde el margen. Acciones y omisiones estatales en un parque de la Ciudad de Buenos Aires

Brenda CANELO
*Consejo Nacional de Investigaciones
Científicas y Técnicas, Argentina*

RESUMEN

En este artículo propongo abordar el tratamiento estatal de la migración internacional a partir del análisis de políticas públicas no focalizadas en la temática, pero que impactan fuertemente en la población extranjera. De este modo, busco ilustrar sobre lógicas que pueden obviar y/o contradecir las establecidas en las normativas migratorias y que se clarifican al investigar desde los márgenes sociales y simbólicos del Estado, recurriendo a una conceptualización amplia de *políticas públicas*. Ejemplifico los aportes de esta perspectiva a partir del análisis de cuatro políticas implementadas por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Argentina, entre los años 2004 y 2014 en el Parque Indoamericano de Villa Soldati, zona caracterizada por concentrar uno de los más altos porcentajes de población migrante residente en esta urbe.

Palabras clave: 1. migración, 2. políticas públicas, 3. margen, 4. etnografía, 5. Parque Indoamericano.

Migration and Public Policies from the Margins. State Actions and Omissions in a Buenos Aires City Park

ABSTRACT

In this paper I propose to address the treatment of international migration by the State. In order to do so, I analyze public policies which do not focus on the subject but which impact strongly on the foreign population. Thus, I seek to shed light on logics which may obviate and/or contradict the ones established in migration laws. Such logics become evident when research is conducted from the social and symbolic margins of the State, working with a broad conceptualization of *public policies*. I exemplify the contributions made by this perspective with the analysis of four policies implemented by the Government of the City of Buenos Aires, Argentina, between 2004 and 2014 in the Parque Indoamericano Villa Soldati, area with one of the highest percentages of migrant population residing in this city.

Keywords: 1. migration, 2. public policies, 3. margin, 4. ethnography, 5. Parque Indoamericano.

Introducción

Los Estados modernos suelen abordar la migración internacional mediante normativas de distinto alcance, así como a través de prácticas variadas que conducen a su efectiva implementación o incumplimiento. En los últimos años, sociólogos, antropólogos, economistas, historiadores y politólogos han contribuido sustancialmente a la comprensión del tratamiento estatal de la migración internacional estudiando, precisamente, el cuerpo de normativas y prácticas conexas que toman a la migración internacional como problema y foco explícito de intervención.¹ No obstante, existe un amplio abanico de acciones y omisiones estatales que no toman a los procesos migratorios como objeto explícito de actuación, pero que afectan profunda y distintivamente a la población extranjera. Dicho mosaico de prácticas estatales ha recibido escasa atención por parte de los estudiosos de los procesos migratorios, pese a que su indagación ilumina lógicas, procesos y actores que, de otro modo, podrían permanecer en la penumbra.

En este marco propongo analizar el tratamiento estatal de las migraciones contemporáneas en la Ciudad de Buenos Aires, Argentina, *desde los márgenes* de la cuestión, es decir, tomando por foco un conjunto de políticas no migratorias implementadas por el gobierno local en los últimos diez años que impactaron fuertemente sobre bolivianos y paraguayos que habitan esta urbe.² La aproximación propuesta también es *desde los márgenes* en tanto las políticas a analizar refieren a un espacio que la agenda pública construyó

¹ Al respecto, pueden consultarse Sayad (1998), Stolcke (1995), Castles (2003), Gil Araujo (2010), entre otros. En Argentina, Novick (2000), Pacecca (2001), Courtis (2006). Si bien el estudio teórico de la migración internacional data de la segunda mitad del siglo xx, y especialmente de su último cuarto (Arango, 2003), las investigaciones relativas al rol del Estado son tan recientes como la década de 1990.

² Ambas colectividades son las más importantes en términos cuantitativos a nivel nacional y metropolitano, pero su peso relativo sobre la población nativa se incrementa en el último caso. De este modo, mientras que a nivel nacional los paraguayos representan a 1.4 % de la población total, en la Ciudad de Buenos Aires constituyen 2.8 % de sus habitantes. En el caso de los bolivianos los valores son de 0.9 % y 2.7 %, respectivamente (INDEC, 2010).

como social y simbólicamente marginal: el Parque Indoamericano de Villa Soldati que, como veremos, ha sido erigido en muestra del desinterés y abandono estatal. La noción de *margen* que orienta esta perspectiva afirma que el Estado no se debilita en lo que suelen considerarse sus márgenes sociales y espaciales, sino que es precisamente allí donde pueden estudiarse prácticas de control y disciplinamiento constitutivas y necesarias a su accionar (Das y Poole, 2008).³ Como explican estas autoras: “Una antropología de los márgenes ofrece una perspectiva única para comprender el Estado, no porque captura prácticas exóticas, sino porque sugiere que dichos márgenes son supuestos necesarios del Estado, de la misma forma que la excepción es a la regla” (2008:20).

El trabajo comienza con una breve revisión de algunas propuestas conceptuales significativas para estudiar las políticas públicas desde una mirada antropológica. Tras ello describo brevemente al Parque Indoamericano, espacio sobre el cual se implementaron las políticas a analizar, y expongo el significado que bolivianos y paraguayos le otorgaron por años y que pude comprender tras efectuar allí trabajo de campo etnográfico entre los años 2004 y 2014.⁴ Tal ejercicio permitirá comprender las razones por las que sostengo que el análisis de las políticas públicas implementadas en este espacio ilumina el tratamiento que el Estado local brinda a las migraciones internacionales contemporáneas. Efectivamente, el análisis de las políticas públicas *no migratorias* implementadas por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires en el Parque Indoamericano durante ese período constituye el tercer y último apartado analítico del trabajo, antes de sus conclusiones.

³ A lo largo del texto, usaré el entrecorillado para citas textuales (con la referencia correspondiente), así como para destacar categorías nativas. Estas últimas refieren a términos frecuentes entre los actores que el trabajo de campo etnográfico me permitió descubrir como especialmente significativos para dar cuenta de sus perspectivas acerca de los procesos bajo estudio.

⁴ Como parte del mismo, realicé entrevistas semiestructuradas y conversaciones informales con dirigentes migrantes y con empleados y funcionarios del GCBA vinculados con el Parque. Bajo estos perfiles, trabajé con todos aquellos que fui identificando como significativos y con algunos migrantes elegidos al azar, siempre especificando que buscaba conocer cómo usaban y/o entendían el lugar con el propósito de una investigación académica.

*La antropología y el estudio de las políticas públicas.
Un abordaje posible*

Las políticas públicas pueden ser conceptualizadas como el “conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil” (Oszlak y O’Donnell, 1981:112-113). Esta definición invita a indagar quiénes son los actores sociales que participan en la construcción de ciertos temas como “cuestiones” o “problemas sociales”, cómo los caracterizan, qué respuestas erigen como adecuadas ante ellos y a quiénes responsabilizan por su implementación. Ciertamente, dentro del cúmulo de necesidades y demandas de los actores sociales, sólo algunas son problematizadas y convertidas en “cuestiones” que ingresan a la agenda pública para que el Estado “haga algo al respecto” (Oszlak y O’Donnell, 1981; Frigerio, 2006). Esto dependerá de las alianzas y del poder relativo de los actores que impulsan las problematizaciones (sean políticos, organizaciones no gubernamentales, medios de comunicación, académicos, organismos internacionales, u otros), de los temas culturales que interesan a cada sociedad y de las tendencias políticas de cada gobierno, entre otros factores (Frigerio, 2006). Del mismo modo, las respuestas y responsabilidades asignadas para resolver cada “problema” serán variadas y objeto de disputas. Esta vía de análisis, por lo tanto, requiere incluir el estudio de actores, procesos y contextos que viabilizan u obturan políticas específicas.

Oszlak y O’Donnell (1981) incluyen como parte de las políticas públicas a las omisiones que muestran direccionalidad en el tratamiento de aquello reconocido como un problema social. Esta perspectiva acerca de las políticas no las limita, pues, a las decisiones volcadas en normativas y programas públicos, sino que incluye como parte de ellas a las indecisiones y/o no decisiones estatales ante distintas problemáticas (Shore, 2010). Volvemos así a la cuestión de los márgenes, aquellos ámbitos donde el Estado parece no estar interviniendo, pero donde actúa, precisamente, al no hacerlo. Tal manera de entender las políticas lleva a estudiar un conjunto variado de dispositivos donde las agencias y actores

estatales plasman sus posicionamientos ante distintos problemas públicos, aun cuando no lo hagan explícitamente: documentos gubernamentales escritos –desde leyes hasta folletos y páginas web–, discursos y rituales políticos, mecanismos institucionales para la toma de decisiones, interacciones con la “sociedad civil”, entre otros (Shore y Wright, 1997).

Un punto a destacar es que, lejos de tratarse de elaboraciones técnico-rationales minuciosas realizadas en ámbitos decisorios e implementadas linealmente para resolver algo que “está allí fuera” y que puede ser manejado instrumentalmente, las políticas públicas implican desorden, ambigüedad, casualidades y conflictos (Shore, 2010). Pese a ello, continúa Shore, logran descartar alternativas y aparecer como naturales y apolíticas, es decir, como productos distintivos de lo que sería el Estado nación moderno. En este marco, una pregunta antropológica especialmente pertinente es aquella relativa a qué *producen* las políticas, sus efectos, incluyendo aquellos no buscados (Shore, 2010). Tales efectos remiten a las identidades y clasificaciones de los sujetos que las políticas instauran, a las relaciones de poder que legitiman o cuestionan, y a la organización de la sociedad que promueven.

En este artículo propongo indagar estas cuestiones a la luz de mi trabajo de campo en el Parque Indoamericano de Villa Soldati y en distintas agencias del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA) vinculadas con él. Vale decir, analizaré cómo las políticas implementadas en el lugar entre 2004 y 2014 incidieron sobre población de origen extranjero, sin establecer si ello fue buscado o no, ya que me interesa el *hacer* de las políticas, lo que producen, más que identificar intencionalidades.

El Parque Indoamericano: Margen y centro

El Parque Indoamericano está ubicado en el barrio de Villa Soldati, en el sureste de la Ciudad de Buenos Aires. Junto con Villa Lugano y Villa Riachuelo, Soldati conforma la Comuna 8,⁵ caracterizada por poseer la mayor proporción de población residente en

⁵ La Ciudad de Buenos Aires está dividida en 15 comunas, cada una de las cuales agrupa a varios de los 48 barrios que la componen. Su delimitación data del año 2008.

“villas de emergencia”⁶ de la ciudad –concentra a más de un tercio de la población de esta urbe que reside en estas condiciones–, por registrar los más altos indicadores de hacinamiento y falta de servicios básicos, así como por contar con 11 % de hogares con necesidades básicas insatisfechas (Rodríguez, 2013). De la población residente en esta comuna, 23.4 % es de origen extranjero,⁷ proporción mucho mayor a la registrada en la Ciudad de Buenos Aires, así como a nivel nacional, con 13.2 % y 4.5 % de población nacida fuera del país, respectivamente (INDEC, 2010). Los indicadores mencionados, la alta preponderancia de sectores sociales vulnerados (como desocupados, discapacitados, jóvenes y adultos con bajos niveles educativos, madres adolescentes, jefas de hogar con más de ocho integrantes a cargo) y la escasez de transporte público y áreas laborales, educativas, sanitarias y habitacionales adecuadas permiten considerar que la Comuna 8 atraviesa procesos de segregación urbana, entendidos como aquellos que ubican a la población en espacios homogéneos en su interior pero contrastantes con otros (Rodríguez, 2013). En otras palabras, los habitantes de esta zona ven obstaculizado su derecho al espacio urbano, en tanto ciertos procesos históricos la convirtieron en una periferia donde “obtener agua, hacer fuego, respirar aire puro, conservar la salud, viajar, educarse, gozar del tiempo libre, procurarse, en fin, aquellos elementos de la existencia cotidiana que definen la tan mentada ‘calidad de vida’, pierden aquí la automaticidad o ‘naturalidad’ que es propia de los mismos en las áreas urbanas más privilegiadas” (Oszlak, 1991:25).

La Comuna 8 y sus habitantes, pues, históricamente fueron contruidos como un *margen* social, económico, político y simbólico de la ciudad, situación que puede observarse al indagar los procesos ocurridos en el Parque Indoamericano entre los años 2004 y 2014. Este predio cuenta con cerca de 130 hectáreas que lo convierten en el segundo espacio verde más grande de la ciudad. A su alrededor se encuentran otros grandes parques públicos, clubes deportivos,

⁶ Término utilizado en Argentina para designar a los asentamientos informales de viviendas precarias, generalmente carentes de servicios y condiciones mínimas de habitabilidad.

⁷ Al igual que a nivel nacional y metropolitano, las colectividades más numerosas son la boliviana y la paraguaya, con 10.9 % y 8.9 % de personas sobre el total (INDEC, 2010).

edificios de *monoblocks* y varias *villas de emergencia*. Durante décadas, sus terrenos fueron destinados al depósito de basura, hasta que en 1993 las autoridades municipales dictan una ordenanza que lo transforma en *parque*, lo cual en 1995 se refleja en la realización de las primeras obras. No obstante, poco tiempo después, el Parque Indoamericano es señalado por vecinos, agentes estatales y medios de prensa como un lugar relegado en la agenda pública.

Así, en un documento producido en 2004 por vecinos de la zona con coordinación oficial se destaca “el vuelco de escombros y basura en distintos puntos del Parque, la acumulación de residuos en el Lago Soldati, con presencia crónica de ratas, la probable contaminación de suelos en algunos sectores, [...] la inexistencia de diseño paisajístico, la mala situación de higiene y cuidado del verde” (Secretaría de Producción, Turismo y Desarrollo Sustentable, 2005:2). Ese mismo año el GCBA declara al Parque Indoamericano en “estado de emergencia ambiental” y solicita su “puesta en valor” (*Ley N° 1582/04*) (GCBA, 2004). Así, diferentes actores sociales asumen que el Parque constituye un “espacio verde” en potencia, pero que su realidad de abandono y degradación lo convierten en “tierra de nadie”. En palabras de un funcionario: “Lo urbanizaron, trajeron especies, hicieron algunas obras. Pero ahora está abandonado. [...] Y el tiempo fue transcurriendo, las palmeras desaparecieron o se secaron. [...] ¿Por qué no ponen un baño, alguna obra? Por eso digo que en general el espacio público como que es tierra de nadie. Y más esto que es la zona sur” (Felipe, entrevista, 2009).

Pese a la precaria situación ambiental, de infraestructura y de seguridad destacada por los agentes estatales –así como por algunos vecinos y periodistas de medios gráficos masivos– durante el período comprendido entre 1995 y 2010 el Parque Indoamericano se convierte en un lugar prioritario de socialización y recreación para las colectividades boliviana y paraguaya,⁸ llegando a reunir

⁸ Ambas han migrado a Argentina desde antes de la conformación de los Estados nación y a partir de 1960 registran una creciente feminización y concentración en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Suelen insertarse en ocupaciones manuales inestables y de bajos salarios –construcción para los hombres y servicio doméstico para las mujeres, a las que los bolivianos agregan agricultura, manufactura, comercio y emprendimientos productivos. Poseen una intensa actividad cultural y comunitaria (Pacecca y Courtis, 2008).

cada fin de semana a unas seis mil personas. Las prácticas que ellas realizan en el Parque durante este período, principalmente grandes campeonatos de fútbol y venta y consumo de alimentos típicos, producen una imagen que contrasta fuertemente con el “espacio verde” o la “tierra de nadie” planteada oficialmente. Estas prácticas son resultado y fundamento de representaciones por las cuales dichos migrantes posicionan al Parque como *centro*: un espacio vital, de encuentro sociocultural y objeto de mejoras y controles comunitarios (Canelo, 2013). Así, una de mis interlocutoras me explica: “Para nosotros es como un patio inmenso, que si nos lo sacan sería como si nos sacaran el aire, a todos los bolivianos. La gente trabaja todo el día en costura y espera el momento de ir al Parque para recrearse. Sin el Parque la colectividad boliviana se quedaría sin aire” (Matilde, entrevista, 2009). No obstante, para los agentes estatales vinculados con el lugar se trata de prácticas que implican un uso “insuficiente” o “inadecuado” de un “espacio verde” de sus dimensiones y potencialidad.⁹ A partir de este posicionamiento diseñan e implementan políticas cuyo foco es este espacio público, pero que afectan profundamente a quienes son sus principales usuarios: migrantes bolivianos y paraguayos.

*Las políticas del GCBA sobre
el Parque Indoamericano (2004-2014)*

Participación (2004-2005)

Entre fines del año 2004, y durante 2005, en el ámbito de la Subsecretaría de Medio Ambiente se diseña e implementa una política participativa para remodelar y “poner en valor” el Parque Indoamericano. En el origen de esta política confluyen las demandas efectuadas por organizaciones barriales vinculadas con agentes estatales

⁹ En otro lugar (Canelo, 2013) analizo las disputas entre migrantes y agentes estatales en torno a la producción espacial del Parque, retomando a los autores que proponen analizar los espacios como mecanismos de control social que permiten y prohíben relaciones, y como ámbitos de confrontación entre la espacialidad producida desde lugares de poder y aquella que los sujetos construyen en sus experiencias. Para estas propuestas analíticas, ver De Certeau, 1984; Harvey, 1996; Low, 1996; Lefebvre, 2001; entre otros.

para que se concreten las mejoras al Parque prometidas por años, la renovada atención a los barrios del “sur” de la Ciudad manifestada desde diversos puntos del espectro político al menos desde el año 2000, y la sanción de la *Ley N° 1582/04*, que declara al Parque Indoamericano en “estado de emergencia ambiental” y ordena la realización “urgente y prioritaria” de obras de remodelación, y su “puesta en valor” (GCBA, 2004).

En este contexto, se contactan el director de un área técnica del Centro de Gestión y Participación Comunal (CGPC) local, quien además es “vecino” y está vinculado con organizaciones civiles de la zona, y un alto funcionario de la Subsecretaría de Medio Ambiente, antiguos compañeros de militancia política que comparten el interés de realizar obras en este espacio público. El funcionario mencionado convoca al coordinador del Programa de Diseño Participativo del Paisaje (PDPP) de la Subsecretaría de Medio Ambiente para que propicie la participación ciudadana en un diseño para el Parque, y requiere a la Corporación Buenos Aires Sur que ejecute los planes de “puesta en valor”.¹⁰

Poco tiempo después, comienzan a organizar jornadas participativas. Los integrantes del PDPP buscan una convocatoria amplia y elaboran diferentes técnicas para que durante ellas “todos” sean escuchados, estableciendo el requisito de alcanzar por consenso –y no por votación– el modelo de Parque a construir. Pese a estos objetivos, el modo en que se efectúa la convocatoria, el descreimiento en los procesos participativos y la dinámica de las jornadas conducen al escaso involucramiento de los bolivianos y paraguayos que ya usan el Parque. En cuanto a la convocatoria, si bien se hace por varios medios –mensajes por correo electrónico enviados desde el CGPC local a sus referentes de la sociedad civil, volantes distribuidos en la zona, afiches pegados en comercios, medios gráficos, radios barriales y una encuesta–, no alcanza a muchos migrantes, quienes suelen informarse acerca de los asuntos públicos mediante radios y periódicos comunitarios, o a través de otras personas.

¹⁰ La Corporación es una sociedad estatal creada en el año 2000 para “desarrollar actividades de carácter industrial, comercial, explotar servicios públicos, con el objeto de favorecer el desarrollo humano, económico y urbano integral de la zona [sur], a fin de compensar las desigualdades zonales dentro del territorio de la Ciudad” (Ley 470/00, Artículo 2) (GCBA, 2000).

Algunos de los migrantes que se enteran de la realización de las jornadas no participan porque carecen de tiempo o interés, descreen del Estado argentino en sus distintos niveles y agencias, son escépticos acerca de su posibilidad de ser escuchados como iguales por los agentes estatales y vecinos, o bien desconfían en que se implementen los acuerdos. Los migrantes que participan suelen ser dirigentes de alguna agrupación, posiblemente por el protagonismo que brindan a “el Estado” en los procesos locales (Canelo, 2013), y expresan disconformidad con el trato recibido. Es el caso de Juana, referente de la asociación de artesanos del Parque, quien afirma que gran parte de los asistentes a las jornadas rechazan sus actividades en el lugar, o bien “los bolivianos les molestan” (entrevista, 2006).

Los agentes estatales también observan inconvenientes en la inclusión de los migrantes durante las jornadas participativas, pero su perspectiva es diferente a la de los dirigentes. Según un responsable del CGPC local, lo que ocurre es un problema de “integración” cultural, del cual son responsables los mismos migrantes: “[la relación con la gente que usa el Parque] fue mala. Mala. [...] No logró integrarse. La idea era que se integraran y que entendieran que el Parque era para todos, que tenía que tener otra función” (Diego, entrevista, 2006). Otro agente estatal que tiene un rol protagónico en la implementación de los procesos participativos también considera que los inconvenientes para incluir a los migrantes anclan en sus características culturales, pero en lugar de responsabilizarlos por ellas, se pregunta cómo compensarlas desde su trabajo en el Estado. Así, revela: “Yo lo haría de otra manera. [...] Lo que pasó con los bolivianos, que si bien participaron y opinaron y terminaron, fueron muy sometidos por su propia sumisión. No porque alguien les hizo esto. Más allá que había uno que racistamente les decía ‘nosotros, los argentinos’ para que se callaran. Ellos se corren. No pelean. No tienen una actitud de ir por sus derechos. Son muchos siglos de sumisión” (Lautaro, entrevista, 2009).

Tomando distancia de la perspectiva de los actores, es posible observar que las dificultades que tienen los migrantes para intervenir en los mecanismos participativos implementados no son resultado de sus características personales o culturales, sino de las modalida-

des históricas que asume su inserción ciudadana, tanto en la Ciudad de Buenos Aires como en Argentina. Efectivamente, las políticas propiciadas en ambos niveles han tendido a construirlos como “ilegales” o “delincuentes sin derechos”, o bien en tanto “víctimas” que requieren asistencia, siendo infrecuente su tratamiento como actores con derechos e interés por intervenir en la esfera política pública. Al asignar estas categorizaciones y roles a los migrantes, las políticas públicas han tornado improbable que ellos respondan a la invitación a discutir la agenda pública cual nacionales, al tiempo que han dificultado que otros actores sociales los visualicen como destinatarios legítimos de esta posibilidad.

En relación con esto, si bien las políticas participativas implementadas convocan a la población en tanto “vecinos”, suponiendo que esta categoría es un modo igualitario de interpelar a todos aquellos que residen en la zona, para muchos actores—incluyendo agentes estatales— sólo son “vecinos” quienes comparten valores morales a los que consideran intrínsecos al origen nacional. Pero aún creyendo que la noción de “vecino” en el discurso estatal subvierte la oposición entre nacionales y no nacionales y es más inclusiva que otras categorías, su ceguera ante las desigualdades existentes entre unos y otros tiende a reforzarlas, al mismo tiempo que requiere a los migrantes entendimientos y prácticas comunes a la comunidad política nativa. En esta lógica, la interpelación en tanto “vecinos” puede ser encuadrada dentro de las filosofías públicas de ciudadanía que, aún siendo liberales y supuestamente progresistas, buscan “resolver” las diferencias/deficiencias de los inmigrantes transformándolos en ciudadanos activos, participativos y responsables (Gil, 2010), con el objetivo último de integrarlos o, agregado, excluirlos. La siguiente descripción de la dinámica que tienen las jornadas en cuestión respalda esta hipótesis:

Uno a uno los presentes [participantes y funcionarios] iban tomando la palabra [en el proceso deliberativo previo a la búsqueda de consensos acerca de los cambios a realizar en el Parque]. En un momento, le toca el turno a un hombre perteneciente a la comunidad boliviana. Con suma dificultad para hacerse entender, plantea que para que el

proceso sea realmente participativo se debe incluir a los representantes de los “pueblos originarios” [entre ellos muchos migrantes] y, en consecuencia, adoptar su forma de deliberación y de decisión, que es muy diferente a la que están acostumbrados todo el resto de participantes. La respuesta no tardó en llegar. Uno a uno le fueron contestando que el espacio de participación estaba abierto, y que si ellos querían discutir algo podrían hacerse presentes. Esta fue la última vez que esta persona asistió a las reuniones (Landau, 2008:134).

Para los agentes estatales que impulsan las jornadas, las objeciones de quienes no concurren carecen de validez debido, precisamente, a su ausencia: “Esto funciona si vas. Si no vas estás delegando la decisión a otro. Y lo que se va a acordar va a durar un rato. No podemos estar discutiendo toda la semana”. Pero “el individuo se excluye de aquello de lo que es excluido y de lo cual sabe, casi instintivamente que está excluido; el individuo se excluye antes de ser excluido y también para no tener que ser excluido” (Sayad, 1998:269).

Con estas limitaciones, pero también con entusiasmo entre sus gestores por haber propiciado un modo para “diseñar el Parque entre todos”, las jornadas participativas concluyen en 2005 con un plan maestro que contempla varios cambios, parte de los cuales interesan a quienes usan el Parque en ese momento, fundamentalmente los relativos a mejorar su higiene y seguridad, y a incrementar los juegos infantiles. No obstante, les preocupa la dudosa continuidad de los campeonatos de fútbol y de la venta de bebidas y alimentos “típicos” por parte de las vendedoras que trabajan allí.

Pese a estos temores, los procesos participativos se van diluyendo hasta desaparecer en 2006, ante la falta de concreción de las “mejoras” acordadas y debido a que las autoridades del GCBA otorgan la administración del Parque a la Corporación Buenos Aires Sur mediante el *Decreto N° 993/05* (GCBA, 2005), donde no mencionan a los procesos participativos ni a la Mesa de Trabajo y Consenso conformada como resultado de ellos.¹¹

¹¹ Si bien esto último invita a repensar el rol real otorgado a los procesos participativos en la política de la Ciudad de Buenos Aires, en este trabajo me interesa destacar cómo ciertas maneras de implementarlos pueden terminar excluyendo a sectores sociales ya marginados de la agenda pública, como los migrantes, aun cuando su objetivo formal sea incluirlos.

Gobierno (2005-2006)

Una vez que la Corporación Buenos Aires Sur asume funciones, designa a seis efectivos de la Policía Federal para que se ocupen del control y la seguridad del Parque Indoamericano, y a un ambientalista para que lo administre. Durante los primeros fines de semana, los policías controlan férreamente los ingresos, impidiendo el paso de los vehículos que transportan bebidas y alimentos para la venta, o expulsando a quienes logran sortear los controles. Así, a la vista de todos aquellos que transitan las entradas, los uniformados escenifican el rechazo al ingreso de las vendedoras, enfatizando en forma pública la ilegalidad de su actividad. La actividad futbolística también es objeto de injerencia policial, pero bajo otra modalidad: según algunos jugadores, los agentes les requieren dinero para permitirles realizar los partidos.

Pero los cambios más significativos en el Parque desde que la Corporación Buenos Aires Sur queda a cargo de él son impulsados por su administrador, cuya evaluación acerca de lo que acontece en ese espacio público y respecto de su rol allí propician la construcción de una novedosa relación entre el Estado y quienes lo usan. A diferencia de la mayor parte de los agentes estatales que hasta el momento habían tenido injerencia en el Parque, el flamante administrador juzga que sus usos no pueden ser negados ni eliminados, sino que deben ser “gobernados” por el Estado. Lo explica del siguiente modo:

Si sos de la zona sabrás que el noventa y cinco por ciento de la gente que está es de la colectividad boliviana. Este Parque siempre estuvo abandonado, recién el año pasado empezaron a prestarle atención [desde el GCBA]. Medio como que lo cuidaron ellos ¿viste? Lo limpiaban, lo atendían. [...] “Yo no vengo a sacar a nadie. Quiero organizar. [...] Yo no los puedo matar y venir, hoy, después de años que ustedes están acá adentro, cuidando esto, decirles: mueran”. ¿No? Lo planteo con la Corporación. Me dicen “bueno, manejaló de manera tal que podamos acotar el sistema dentro de las obras que vayamos haciendo [en referencia a que organice al lugar y a la gente que lo usa de modo tal que puedan adecuarse a los cambios acordados tras las jornadas participativas]” (Esteban, entrevista, 2006).

El modo en que este agente estatal se posiciona como administrador ante la presencia de migrantes en el Parque deriva de la imposibilidad moral de “matarlos”, esto es, sacarlos o impedirles que continúen con su actividad, debido a que por años fueron los principales responsables de “cuidarlo”, así como del deseo de “organizar” este espacio público. Pero “organizar” implica más que impedir la realización de todo lo que “no se puede” según la normativa vigente: incluye la necesidad de que los interesados en el Parque se organicen. Desde la óptica del administrador los actores que se benefician con esto son dos. Por un lado, las mismas vendedoras, cuya institucionalización les garantizaría el reconocimiento del Estado frente a otros posibles interesados en realizar actividades en este espacio público. Por otro lado, él mismo en tanto su administrador, ya que sólo logrará “gobernar” el Parque si cuenta con interlocutores “organizados” y “legales” con quienes acordar sus usos. De este modo, explica: “Ese lío que había, yo lo quería concentrar. Que haya una, dos, tres, diez instituciones no me preocupa, pero que estén formalizados, porque si no viene cualquiera y se te adueña del Parque. Mañana viene uno y cierra el Parque. ¿Quién lo saca? ¿Con qué poder lo sacás? Hagan las cosas legales. [...] Era gobernarlo de esa manera. [...] Y además, para formalizar y que la Ciudad los reconozca” (Esteban, entrevista, 2010).

El impulso brindado por este agente estatal para que los usuarios del parque se organicen no es ajeno a la tendencia del Estado neoliberal a revalorizar a las entidades de la sociedad civil como vías para constituir a los sujetos en ciudadanos capaces de resolver sus problemas. Por cierto, sus gestiones condicen con los lineamientos que tiene la Corporación Buenos Aires Sur en aquel momento, cuando sus autoridades firman un acta de acuerdos y compromisos mutuos con las vendedoras ambulantes organizadas, que las convierte en interlocutoras preferenciales a la hora de discutir cuestiones atinentes al Parque. En dicha acta se establece que las vendedoras deben “tomar conciencia” y resolver situaciones “riesgosas” que acarrea su actividad: tienen que “limitar” la venta de bebidas alcohólicas, tanto por algunos incidentes concretos como por el malestar que ocasiona a “vecinos” del entorno, y no pueden seguir cocinando en el lugar, debido a que lo hacen utilizando garrafas y sin cumplir las

condiciones de higiene requeridas por el GCBA. A su vez, quedan comprometidas a limpiar el Parque tras los fines de semana, actividad que parece convertirlas en mercedoras de la posibilidad de trabajar allí. Por su parte, la Corporación “censa” a las “socias”, esto es, recaba información acerca de qué vende cada una, tras lo cual les otorga credenciales identificatorias que funcionan como una suerte de habilitación para trabajar. Como parte de los reconocimientos y compromisos mutuos entablados entre la organización de las vendedoras y la Corporación Buenos Aires Sur, ésta comienza a acompañar a la primera en la preparación anual de la Fiesta de Alasitas, un importante evento comunitario de origen andino. Así, en 2006, vía esta sociedad estatal, el GCBA colabora en la organización de la fiesta brindando policía adicional, servicio de ambulancias y baños químicos, y reconoce institucionalmente al evento con la presencia en él de personal jerárquico, hecho que aún hoy las vendedoras destacan como histórico.

Al consultarle al administrador acerca de las razones que conducen a que la Corporación se responsabilice de algunos aspectos organizativos de la fiesta, su figura nuevamente toma protagonismo: es él en tanto administrador quien se ocupa de esto, como un modo para “gobernar” mejor lo que sucedería:

[La Corporación colaboró con la organización de la Fiesta de Alasitas] autorizando, porque yo le hice el pedido. Le hice el pedido porque me parecía que era una cosa cultural importante. Que era una forma de conciliar con la colectividad boliviana que estaba en ese momento. Porque para ellos era ingobernable la situación boliviana, y yo les dije que no era ingobernable. Que si la gente era encauzada, que si la gente era organizada, que si la gente trabajaba bien y se le podía permitir eso, a contraprestación de que... No había limpieza en el Parque. Si ellos daban la contraprestación de la limpieza, ¿por qué no le vamos a permitir? Si en realidad es un espacio público. [...] Y accedió. No tenían mala onda con la colectividad. Por eso yo lo llevé (Esteban, entrevista, 2010).

Su interés por “gobernar” el Parque también incluye a la actividad deportiva: “Eso también tuve que coordinarlo. Porque se peleaban para jugar y dije ‘no, pónganse de acuerdo. Si ustedes no se ponen

de acuerdo en quién y cómo usa las canchas, elimino el fútbol. Levanto los arcos, pongo piedras y árboles por todo el Parque, y ustedes no juegan más acá” (Esteban, entrevista, 2010). En resumidas cuentas, la irrupción de agentes policiales y de un administrador en el Parque Indoamericano transforma la relación entre el GCBA y los migrantes en torno de sus usos. Tras un primer momento de persecución policial, el nuevo administrador reorienta la actuación estatal hacia las actividades que realizan bolivianos y paraguayos, aceptando tanto su existencia como la necesidad de “gobernarlas”. Así, promueve la participación de los mismos migrantes en su gobierno quienes, a cambio, ven protegido su trabajo y respaldadas otras actividades de las que obtienen rédito económico y simbólico, como la Fiesta de Alasitas. Dicho en otros términos, el administrador interviene sobre el Parque sin anhelar dominar ni disciplinar a los migrantes que lo utilizan, sino gobernarlos (Foucault, 2006). En este sentido, busca actuar a través de su capacidad de acción, promoviendo que se organicen y convirtiéndolos en parte activa y responsable de lo que ocurre.

Abandono (2007-2010)

Pese a que la realización de algunas de las obras previstas tras los procesos participativos permite pensar que los cambios sobre el Parque se concretarán tarde o temprano, la realidad es otra. Así lo resume un agente estatal: “En términos prácticos, el lugar fue abandonado. Y lo que queda, que es la construcción del Centro de Información y Formación Ambiental y esto que estamos haciendo [un humedal], es como la inercia de una decisión política que ya se abandonó. Lo hicimos con un gobierno que está en retirada. La Corporación está muerta, digamos” (Lautaro, entrevista, 2007).

Mis notas de campo y entrevistas confirman el aludido abandono estatal hacia el Parque Indoamericano desde principios de 2007 y hasta fines de 2010. Así, en distintas salidas de campo encuentro que sus dos paseos internos tienen cerradas sus puertas, algo impensable durante 2006. El pasto es cortado sólo ocasionalmente y mucha de la vegetación va muriendo por falta de cuidado. La

oficina de administración cierra y se convierte en un depósito de materiales de trabajo de los empleados de Espacios Verdes quienes, con sus propios recursos financieros, tienen que resolver los daños que va teniendo por el paso del tiempo y debido a sucesivos actos vandálicos. Los juegos infantiles son pintados pero no remplazados por otros más modernos, como ocurre en otros parques y plazas de la Ciudad. Los cuatro baños químicos que hizo colocar el administrador son quitados paulatinamente, hasta el robo del último a fines de 2009. Los problemas de higiene se acentúan: sigue sin limpieza pública y las vendedoras organizadas son las únicas que semanalmente realizan la tarea, sin recibir por ello pago alguno. Su asociación deja de recibir la colaboración de la Corporación para organizar la Fiesta de Alasitas, ante cuya creciente convocatoria se va viendo progresivamente desbordada. Los seis agentes policiales que comienzan a trabajar en 2005 siguen en sus funciones hasta fines de 2009, en que la Policía Federal suspende sus servicios adicionales en distintos espacios y edificios públicos alegando demoras del GCBA en los pagos. No obstante, aun durante el período en que tienen puesto fijo de trabajo en el Parque, los policías señalan que su tarea no es cuidar a las personas que lo habitan, sino proteger a las instalaciones de actos vandálicos y evitar el vertido de basura. En definitiva, durante este período, la presencia del Estado en el lugar se va restringiendo a la preservación de la infraestructura existente, hasta no garantizar siquiera esto.

En el mes de marzo de 2010, mi impresión de que el Parque Indoamericano pasa al olvido en la agenda del GCBA se transforma en una certeza cuando, tras varios pedidos de entrevista con el Gerente General de la Corporación Buenos Aires Sur —que sigue siendo la entidad a cargo—, su secretaria me transmite el mensaje: “No se están haciendo obras en el Parque, ni tenemos previsto hacerlo”. La situación descrita lleva a que en el mes de agosto de 2010 un grupo de vecinos denuncie el abandono del predio ante la defensora del pueblo.¹²

¹² La Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires es un órgano independiente con autarquía financiera cuya misión es defender, proteger y promover los derechos garantizados por la Constitución Nacional frente a acciones u omisiones de los agentes públicos. La denuncia en cuestión es realizada por los vecinos ante quien se desempeña como titular del organismo.

La ausencia de políticas oficiales activas respecto al Parque Indoamericano y a quienes siguen usándolo permite que desde 2007 hasta fines de 2010 se institucionalicen relaciones atípicas o ilegales entre aquellos y algunos agentes estatales. Estas relaciones tienen precedentes en la historia de este espacio público, pero logran afianzarse ante el remplazo de diferentes políticas de intervención gubernamental activa sobre él, por una política de abandono. Es decir, no son relaciones excepcionales ni marginales al funcionamiento normal del Estado, sino que permiten que éste ejerza libremente prácticas de regulación y de disciplinamiento de la población bajo su control (Das y Poole, 2008).

Una de estas relaciones se basa en la interpelación a las vendedoras ambulantes organizadas como responsables de la limpieza del Parque. Si bien esto ya ocurre en 2006, con el paso del tiempo la falta de personal destinado por el GCBA a limpiarlo se agudiza, al punto en que el agente estatal responsable de la tarea asume, con disgusto, que si las vendedoras no limpiaran “nadie lo haría, ya que con el personal con que cuento no damos abasto” (Osvaldo, entrevista, 2010). Hacia 2009, las vendedoras comienzan a ser tratadas como responsables de la limpieza del Parque Indoamericano por otros agentes estatales. Así, luego de las celebraciones de Alasitas y del Carnaval en 2010, un empleado del Ministerio de Ambiente y Espacio Público busca encontrarse con las vendedoras para lo cual se comunica a mi teléfono, debido a que mi trabajo de campo en el lugar lo lleva a visualizarme como una suerte de intermediaria con algunos usuarios. Me transmite entonces el malestar que ocasiona la suciedad registrada luego de esas celebraciones, así como su interés en buscar “junto con las vendedoras” soluciones ante el “problema de la limpieza del Parque”. Con espíritu conciliador, manifiesta que “nadie pone en cuestión cuánto limpian, pero juntan toda la basura en la entrada, no pueden pasar autos y le dificultan el cruce de la calle a los empleados [...]. Tenemos una buena relación [con las vendedoras]. No queremos hacer escándalo ni nada, sino ver cómo nos ponemos de acuerdo” (Mariano, entrevista, 2010).

La relación entre los agentes estatales y las vendedoras en tanto responsables –delegadas y asumidas– de la limpieza de este espacio

público se basa en la búsqueda de soluciones ante la falta de recursos humanos y materiales provistos por el Estado. En este sentido, los agentes mencionados comparten el interés en disminuir los cuestionamientos hacia algunos usos que los migrantes dan al Parque buscando, al menos, garantizar su limpieza. De este modo, desplazan el “problema” desde la ausencia del Estado respecto a la higiene del lugar, hacia las prácticas que realizan los migrantes.

La segunda relación que se institucionaliza en el Parque debido a la desatención del Estado, son los “arreglos” monetarios que la “brigada” de la Policía Federal de la zona exige a las vendedoras, especialmente luego de la Fiesta de Alasitas y de los festejos de Carnaval de 2010. Si bien las vendedoras entienden que los agentes incrementan sus presiones tras observar el nivel de convocatoria –y recaudación– que tienen durante estas fiestas, la policía argumenta que su mayor intromisión es producto de la muerte de un joven agredido en el Parque durante los festejos de carnaval, por la cual las amenazan con “llevarlas presas” en tanto “responsables” del evento, desligando nuevamente al Estado de la prevención de delitos en el lugar. Los “arreglos” requeridos por la “brigada”, sin embargo, no bastan para que las vendedoras trabajen libremente. Bajo el argumento de que tienen que “cumplir con la fiscal”, pero que también quieren ocasionar “el menor perjuicio posible”, los agentes policiales establecen que cada fin de semana también realizarán actas de contravención por venta de alcohol y decomisos de mercadería a diferentes vendedoras, de modo que “ninguna se vea especialmente perjudicada”.

El punto a destacar es que estos “aprietes” policiales son facilitados por las acciones y omisiones implementadas por el GCBA. Ciertamente, su falta de intervenciones institucionales en este espacio público y la vulnerabilidad en que deja a las vendedoras al situar a su actividad en el ámbito de lo “irregular” las ubica ante una disyuntiva imposible: pasar desapercibidas aceptando las exigencias policiales, o denunciarlas públicamente quedando expuestas a que las expulsen del lugar. Pero, además, los agentes policiales pueden cruzar con tanta facilidad e impunidad la supuesta separación entre imposiciones y castigos legales y extralegales porque actúan como representantes de la presunta autoridad neutral e impersonal del Estado (Das y Poole, 2008).

Ahora bien, tanto responsabilizar a las vendedoras por la limpieza del Parque como presionarlas para que paguen montos de dinero crecientes como requisito para dejarlas trabajar, son mecanismos basados más en la irregularidad de la actividad que realizan –venta ambulante–, que en su condición de “migrantes”. En este sentido, en los contextos en que prevalece una política estatal de abandono, migrantes y nativos empobrecidos reciben similar trato excluyente y en ocasiones abusivo. Todos habitan espacios como el Parque Indoamericano de los últimos años, cuyo abandono oficial y degradación contribuye, pedagógicamente, a construirlos como marginales, olvidados y vulnerables.

“Civilización o barbarie”¹³ (2011-2014)

El martes 6 de diciembre de 2010 unas trescientas personas de bajos recursos lotean el Parque Indoamericano y se instalan en él, demandando soluciones habitacionales al GCBA. Las autoridades denuncian la “ocupación” ante el fuero penal y la jueza ordena el desalojo del predio, del que participan agentes de la Policía Federal y de la Metropolitana. En el violento transcurso del mismo son asesinados una boliviana de 28 años y un paraguayo de 22, ambos residentes en la zona. Pocas horas después, cerca de seis mil personas se reinstalan en el lugar.

Días más tarde, las máximas autoridades metropolitanas acusan por lo acontecido a la “inmigración descontrolada”, a la que vinculan con la delincuencia y el narcotráfico. La acusación habilita un resentimiento latente, hasta entonces “políticamente incorrecto”, de algunos vecinos de los barrios lindantes hacia quienes clasifican como “inmigrantes”. La tensión va creciendo hasta alcanzar su punto máximo en la noche del viernes, cuando supuestos “vecinos” que reclaman la desocupación del Parque se enfrentan violentamente

¹³ Esta dicotomía es planteada en 1845 por Domingo Sarmiento en su libro *Facundo, o civilización y barbarie en las pampas argentinas*, para aludir al presunto antagonismo entre la civilización –a la que vincula con Europa, Norteamérica, las ciudades y los unitarios–, y la barbarie –que asocia con América Latina, el campo, los federales y *Facundo*–. Sarmiento establece así una antinomia que persiste en muchos debates actuales acerca de Argentina.

con quienes quieren permanecer en él. En ese contexto es asesinado un boliviano de 38 años, que eleva a tres el número de víctimas fatales, todas inmigrantes.¹⁴

Tras cuatro días de toma, en un contexto de pronunciada conflictividad social y política, el Poder Ejecutivo Nacional acuerda con el de la Ciudad de Buenos Aires el envío de las fuerzas de seguridad para que eviten nuevos ingresos y/o agresiones, y ordena al Ministerio de Desarrollo Social la realización de un censo para conocer las necesidades de los ocupantes. Además, las autoridades de ambos niveles de gobierno acuerdan responder a la demanda habitacional mediante un plan de acceso a viviendas que las compromete por igual, logrando así la “desocupación” pacífica del Parque.¹⁵

El GCBA traspasa el control del predio desde la Corporación Buenos Aires Sur al Ministerio de Ambiente y Espacio Público, ordena su limpieza, cercado e iluminación, y destina efectivos de la Policía Metropolitana al control de sus ingresos y patrullaje interno. Las autoridades reactivan las promesas de “poner en valor al Parque”, tomando algunas propuestas del plan maestro resultante de las jornadas participativas de 2004-2005 que, afirman, no llegó a concretarse “por falta de presupuesto”.

Lo acontecido ilumina algunas de las características que asumen los procesos migratorios actuales en la Ciudad de Buenos Aires, y que exceden a las políticas focalizadas en la temática. En primer lugar, el hecho de que las tres personas asesinadas durante el conflicto sean bolivianas y paraguayas puede hablar de un particular ensañamiento con ellas, pero también de las dificultades que experimentan los migrantes residentes en la Ciudad de Buenos Aires para acceder a una vivienda digna. Efectivamente, las estadísticas informan que en ese año, 2010, 30 % de los mismos habitan en algún tipo de vivienda inadecuada, casi la mitad vive en condiciones de hacinamiento y 16 % tiene vivienda en situación irregular (Rodríguez, 2013). Esto deriva de que para muchos migrantes resulta imposible cumplir con los requisitos del mercado formal de vivienda (como

¹⁴ Cuatro años después, estas muertes siguen sin tener responsables identificados y condenados por la justicia.

¹⁵ A la fecha ambos niveles de gobierno no llegaron siquiera a consensuar un plan de obras para efectivizar las viviendas prometidas.

ofrecer otro inmueble en garantía o contar con recibo de sueldo que demuestre ingresos) debido a que frecuentemente se desempeñan en trabajos informales y/o no han podido regularizar su situación migratoria, a lo cual se suma cierto prejuicio de los propietarios en torno a su “confiabilidad” como inquilinos (Rodríguez, 2013). De este modo, los inmigrantes ven acentuadas las dificultades, para acceder a una vivienda, ya registradas por otros sectores sociales empobrecidos y, al igual que ellos, quedan limitados a alquilar un cuarto en una vivienda tomada, pagar un hotel pensión o alquilar un cuarto en una “villa de emergencia”. Cualquiera de las opciones implica altos costos, malas condiciones habitacionales y restricciones en las edades y en la cantidad de integrantes del grupo familiar, por lo que ocupar un terreno para construir una vivienda aparece como una alternativa lógica, y la presencia de migrantes en el conflicto de diciembre de 2010 se torna esperable.

Además, atender al conflicto del Indoamericano enriquece la comprensión del tratamiento estatal de la migración contemporánea en tanto las máximas autoridades metropolitanas responsabilizan por lo acontecido a lo que designan como una “inmigración descontrolada”. De este modo, durante una conferencia de prensa brindada en plena ocupación, el Jefe de Gobierno de la Ciudad, Mauricio Macri, argumenta: “Todo este descontrol que tenemos, todo este avance de la inmigración ilegal donde se oculta el narcotráfico y la delincuencia, todo este avance de las armas ilegales, tiene que ver con lo que está pasando con la inseguridad en la Ciudad de Buenos Aires. Todo este avance de la usurpación, tiene que ver con lo que está pasando con la seguridad en la Ciudad de Buenos Aires” (Hefestionsradio, 2010). Así, se ocupa de establecer y enfatizar una presunta conexión entre “descontrol-inmigración ilegal-narcotráfico-delincuencia-armas ilegales-inseguridad-usurpación”. Modifica de este modo el eje problemático, desde los procesos histórico-políticos que han impedido a los sectores sociales empobrecidos acceder a una vivienda digna, hacia lo que presenta como una “inmigración ilegal, descontrolada, vinculada a la delincuencia e inseguridad”.

Finalmente, como parte de las acciones y omisiones que caracterizan la intervención del Estado ante el conflicto de fines de

2010, es destacable que tanto el gobierno nacional como el de la Ciudad omitan cualquier mención a los actores que usan y cuidan del Parque durante los quince años previos. Pese a que difieran en la caracterización del conflicto y de los responsables en resolverlo, portavoces de ambos niveles de gobierno coinciden en que hasta entonces este espacio público es “tierra de nadie”. Esto permite dos interpretaciones: se trata de una tierra sin códigos morales ni legales, o bien sus soberanos son los “nadies”. En cualquier caso, no hay responsables ni actores a quienes reconocer como interlocutores legítimos para acordar los cambios a realizar. El Parque nace en el conflicto y la amenaza es que éste se repita, por lo que el dilema consiste en optar entre lo que es leído como una suerte de contraste entre *civilización o barbarie*.

Tal lectura lleva a que las cerca de seis mil personas que concurren al Parque Indoamericano los fines de semana vean imposibilitado continuar haciéndolo de allí en más. Inicialmente, el GCBA impide cualquier actividad diferente a transitarlo, lo cual es estrictamente controlado por los agentes policiales asignados al lugar. Un año después, en un sector de aproximadamente 27 hectáreas, el gobierno reforesta, coloca luminarias y baños químicos, inaugura un paseo de juegos infantiles, un área deportiva y un comedor, que se encuentran abiertos al público de jueves a domingo en horario diurno. El resto del Parque continúa sin obras y parece abandonado, pero enrejado y controlado por personal de seguridad. Sólo algunas de las personas que concurrían previamente siguen haciéndolo, pero ya no definiéndolo como un espacio vital, de encuentro sociocultural ni objeto de mejoras y controles comunitarios. Los campeonatos de fútbol son trasladados a otro predio cercano o al conurbano bonaerense, y las vendedoras que obtenían aquí su fuente de ingresos y pertenencia deben disgregarse a otros ámbitos, o dejar de trabajar.

Conclusiones

Las políticas públicas implementadas en los últimos diez años por el GCBA en el Parque Indoamericano de Villa Soldati afectaron profunda y distintivamente a la población migrante, pese a no estar focalizadas en su ingreso ni en su permanencia en Argentina. Dichas políticas abarcaron acciones y omisiones plasmadas en interacciones, discursos públicos, folletos y normativas que explicitan diferentes construcciones estatales del problema “Parque Indoamericano”, maneras distintas de resolverlo, y efectos disímiles. Todas ellas, no obstante, tuvieron un impacto específico sobre la población de origen extranjero que durante más de quince años había convertido al lugar en uno de sus principales ámbitos de socialización, recreación y supervivencia.

En el comienzo del período analizado, los agentes de la Subsecretaría de Medio Ambiente y del CGPC local –en diálogo con vecinos del entorno– entienden que los usos que los migrantes dan al Parque son “insuficientes” o “inadecuados” para un espacio público de sus dimensiones y potencialidad, por lo que entre 2004 y 2005 impulsan procesos participativos para decidir “entre todos” qué parque quieren producir. Dichos procesos interpelan a migrantes y nativos en tanto “vecinos”, categoría que los agentes estatales suponen especialmente incluyente. No obstante, esta conceptualización obvia desigualdades preexistentes, al tiempo en que los procesos impulsados requieren a los migrantes los entendimientos y prácticas de los nativos. Todo ello termina excluyendo a la población de origen extranjero de la propuesta participativa y de los acuerdos alcanzados, es decir, de la posibilidad de intervenir en la agenda pública.

Por su parte, para el administrador designado por la Corporación Buenos Aires Sur, entre 2005 y 2006, el problema no son los usos ni los actores preponderantes en el Parque, sino su falta de “organización”. Así evalúa que “no puede” ir contra las modalidades de socialización y supervivencia desarrolladas por bolivianos y paraguayos en el lugar, por lo que busca conformarlos en interlocutores organizados y responsables para lograr así “gobernarlo”. Es durante este período cuando los migrantes logran mayor reconocimiento

como interlocutores válidos para negociar los usos del Parque, y su presencia en él es legitimada por diferentes actuaciones oficiales.

Entre 2007 y fines de 2010, la modalidad de intervención del Estado se caracteriza por el retiro y abandono del lugar, lo cual permite la institucionalización de relaciones atípicas –como responsabilizar a las vendedoras por su limpieza– o ilegales –cuando los agentes policiales exigen dinero a quienes lo usan–. Así, el remplazo de políticas de intervención activa sobre el Parque por una política de abandono contribuye a construir a los migrantes, junto con otros sectores sociales empobrecidos del entorno, como marginales, olvidados y vulnerables. Siempre que se asuman pasivamente en estos roles, desde el Estado no aparecen mayores cuestionamientos a su presencia en la zona.

La situación cambia con el conflicto de fines de 2010. En ese momento, quienes ocupan el predio pasan a ser tratados por las autoridades metropolitanas como “delincuentes”. De hecho, los más altos funcionarios del GCBA responsabilizan a la “inmigración descontrolada” por lo acontecido, habilitando un resentimiento latente en muchos de los vecinos del entorno. Las prácticas de cuidado y valoración del Parque Indoamericano por parte de quienes venían usándolo son omitidas por los agentes de los diferentes niveles del Estado, quienes optan por declararlo “tierra de nadie”. A partir de entonces y hasta la fecha, sus antiguos usuarios ven impedida la continuidad de las prácticas que venían realizando en el lugar, y pasan a ser mirados con recelo por algunos de otros vecinos.

Vemos, así, que existen políticas que afectan a la población de origen extranjero aún cuando no predicen sobre el hecho migratorio, y que su análisis permite observar la presencia de lógicas y objetivos que pueden obviar o contradecir lo establecido por las principales normativas sobre la cuestión. En este sentido, la *Ley Nacional de Migraciones N° 25.871*, sancionada en 2003 (Honorable Congreso de la Nación Argentina, 2003), conceptualiza la migración como un derecho humano y a los migrantes como sujetos de derecho, lo cual explicita un pasaje desde la retórica de la exclusión preponderante en Argentina en la década de 1990 hacia una retórica de inclusión. Si bien distintas organizaciones de migrantes y otros sectores de la

sociedad civil, académicos y funcionarios vienen mostrando que el cumplimiento de esta norma dista de ser efectivo, me interesa destacar que el análisis de políticas no migratorias permite observar otras lógicas y objetivos que también constituyen parte del tratamiento estatal de las migraciones.

Gran parte del impacto de las políticas analizadas sobre la población de origen extranjero se vincula con las condiciones sociales de su inserción en Argentina (generalmente en situaciones de pobreza y marginación), pero puede afirmarse que en la política contemporánea de la Ciudad de Buenos Aires que la afecta coexisten proyectos de “integración” como los participativos, de organización en pos de su autogobierno, de marginación/exclusión mediante relaciones atípicas o ilegales que la igualan con otros sectores sociales empobrecidos e, incluso, de eliminación física y simbólica como durante el conflicto de fines de 2010. Dichas cuestiones pueden conocerse mediante una aproximación al tratamiento estatal de los procesos migratorios “desde sus márgenes” y a partir de una conceptualización amplia de “políticas públicas” que las aborde etnográficamente.

Referencias

- ARANGO, Joaquín, 2003, “La explicación teórica de las migraciones: Luz y sombras”, *Migración y Desarrollo*, Zacatecas, México, UAZ, Red Internacional de Migración y Desarrollo, núm. 1, octubre, pp. 4-22.
- CANELO, Brenda, 2013, *Fronteras internas. Migración y disputas espaciales en la Ciudad de Buenos Aires*, Buenos Aires, Antropofagia.
- CASTLES, Stephen [working paper], 2003, “The Factors that Make and Unmake Migration Policies”, Princeton University, The Center for Migration and Development, WPS, pp. 2-29.
- COURTIS, Corina, 2006, “Hacia la derogación de la *Ley Videla*: La migración como tema de labor parlamentaria en la Argentina de la década de 1990”, en Alejandro Grimson y Elizabeth Jelin, comps., *Migraciones regionales hacia la Argentina. Diferencia, desigualdad y derechos*, Buenos Aires, Prometeo, pp. 169-205.

- DAS, Veena y Deborah POOLE, 2008 [2004], “El estado y sus márgenes. Etnografías comparadas”, *Cuadernos de Antropología Social*, Buenos Aires, UBA, núm. 27, enero-julio, pp. 19-52.
- DE CERTEAU, Michel, 1984, *The Practice of Everyday Life*, Berkeley, University of California Press.
- DIEGO [entrevista], 2006, responsable local de un área técnica del CGPC, por Brenda Canelo [trabajo de campo], El Parque Indoamericano, Ciudad de Buenos Aires.
- ESTEBAN [entrevista], 2006 y 2010, administrador del Parque Indoamericano, por Brenda Canelo [trabajo de campo], El Parque Indoamericano, Ciudad de Buenos Aires.
- FELIPE [entrevista], 2009, responsable local del área cultural del CGPC, por Brenda Canelo [trabajo de campo], El Parque Indoamericano, Ciudad de Buenos Aires.
- FOUCAULT, Michael, 2006, *Seguridad, territorio, población. Curso en el Colegio de Francia 1977-1978*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- FRIGERIO, Alejandro, 2006, “La construcción de los problemas sociales. Cultura, política y movilización”, *Boletín de Lecturas Sociales y Económicas*, Buenos Aires, UCA, FCSE, año 2, núm. 6, pp. 12-17.
- GIL ARAUJO, Sandra, 2010, *Las argucias de la integración. Políticas migratorias, construcción nacional y cuestión social*, Madrid, IEPALA.
- GOBIERNO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES (GCBA), 2000, *Ley N° 470*, Buenos Aires, GCBA, Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires.
- GOBIERNO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES (GCBA), 2004, *Ley N° 1582*, Buenos Aires, GCBA, Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires.
- GOBIERNO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES (GCBA), 2005, *Decreto N° 993*, Buenos Aires, GCBA, Poder Ejecutivo de la Ciudad de Buenos Aires.
- HARVEY, David, 1996, *Justice, Nature and the Geography of Difference*, Oxford, Basil Blackwell.
- HEFECTIONS RADIO [video], 2010, “Mauricio Macri - ‘Hay una inmigración descontrolada con mafias que aprovechan’ 09-12-10”, Buenos Aires, Todo Noticias, en <http://www.youtube.com/watch?v=__sUAktmCZA>, consultado el 11 de agosto de 2014.

- HONORABLE CONGRESO DE LA NACIÓN ARGENTINA, 2003, *Ley Nacional de Migraciones N° 25.871*, Buenos Aires, GCBA, Poder Legislativo de la República Argentina.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS (INDEC), 2010, *Censo 2010*, Buenos Aires, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.
- JUANA [entrevista], 2006, referente de la asociación de artesanos del Parque Indoamericano, por Brenda Canelo [trabajo de campo], El Parque Indoamericano, Ciudad de Buenos Aires.
- LANDAU, Matías, 2008, *Política y participación ciudadana*, Buenos Aires, Miño Dávila.
- LAUTARO [entrevista], 2007 y 2009, empleado del Ministerio de Medio Ambiente, por Brenda Canelo [trabajo de campo], El Parque Indoamericano, Ciudad de Buenos Aires.
- LEFEBVRE, Henri, 2001 [1974], *The Production of Space*, Oxford, Basil Blackwell.
- LOW, Setha, 1996, "Spatializing Culture: The Social Production and Social Construction of Public Space in Costa Rica", *American Ethnologist*, Estados Unidos, AES, vol. 23, núm. 4, pp. 861-879.
- MARIANO [entrevista], 2010, empleado del Ministerio de Ambiente y Espacio Público, por Brenda Canelo [trabajo de campo], El Parque Indoamericano, Ciudad de Buenos Aires.
- MATILDE [entrevista], 2009, referente de la asociación de artesanos del Parque Indoamericano, por Brenda Canelo [trabajo de campo], El Parque Indoamericano, Ciudad de Buenos Aires.
- NOVICK, Susana, 2000, "Políticas migratorias en la Argentina", en Enrique Oteiza, Susana Novick y Rubén Aruj, *Inmigración y discriminación. Políticas y discursos*, Buenos Aires, Prometeo, pp. 83-139.
- OSVALDO, [entrevista], 2010, empleado del Ministerio de Ambiente y Espacio Público, por Brenda Canelo [trabajo de campo], El Parque Indoamericano, Ciudad de Buenos Aires.
- OSZLAK, Oscar, 1991, *Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano*. Buenos Aires, CEDES-Humanitas.
- OSZLAK, Oscar y Guillermo O'Donnell, 1981, *Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación*, Documento G. E. CLACSO N° 4, Buenos Aires, CEDES, pp. 98-128.

- PACECCA, María Inés, 2001, *Migrantes de ultramar, migrantes limítrofes. Políticas migratorias y procesos clasificatorios. Argentina, 1945-1970*, Buenos Aires, Programa Regional de Becas CLACSO.
- PACECCA, María Inés y Corina COURTIS, 2008, *Inmigración contemporánea en Argentina: Dinámicas y políticas*, Población y Desarrollo 84, Buenos Aires, CEPAL-CELADE.
- RODRÍGUEZ, Carla, 2013, *Diagnóstico socio-habitacional de la Ciudad de Buenos Aires*, Buenos Aires, CTA.
- SAYAD, Abdelmalek, 1998, “A Ordem da Imigração na Ordem das Nações”, en Abdelmalek Sayad, *A imigração ou os paradoxos da alteridade*, Cristina Murachco, trad., Sao Paulo, Editora da Universidade de Sao Paulo, pp. 265-286.
- SECRETARÍA DE PRODUCCIÓN, TURISMO Y DESARROLLO SUSTENTABLE, 2005, *Jornadas de Diagnóstico Participativo del Parque Indoamericano*, Buenos Aires, GCBA.
- SHORE, Cris, 2010, “La antropología y el estudio de la política pública: Reflexiones sobre la ‘formulación’ de las políticas”, *Antípoda*, Bogotá, Universidad de Los Andes, núm. 10, enero-junio, pp. 21-49.
- SHORE, Cris y Susan WRIGHT, 1997, “Policy. A New Field of Anthropology”, en Cris Shore y Susan Wright, *Anthropology of Policy. Critical Perspectives on Governance and Power*, Londres, Routledge, pp. 3-39.
- STOLCKE, Verena, 1995, “Europa: Nuevas fronteras, nuevas retóricas de exclusión”, en *Extranjeros en el paraíso*, Madrid, Virus, pp. 235-266.

Fecha de recepción: 23 de septiembre de 2014.

Fecha de aceptación: 25 de abril de 2015.