



DANIEL SBAMPATO



DANIEL SBAMPATO

## El espacio público no se negocia

### Rasgos de la racionalidad política de la gestión del espacio urbano en la Ciudad de Buenos Aires

POR CAROLINA GONZÁLEZ REDONDO

Licenciada en Ciencias de la Comunicación Social (UBA), maestranda en Administración Pública (UBA). Becaria de maestría UBACyT con sede en el Instituto de Investigaciones Gino Germani. Docente de la materia Metodología en investigación social en la Carrera de Ciencias de la Comunicación (FSOC, UBA).

A fines de 2008, comenzaron a aparecer -aisladamente y en algunos pocos medios- notas periodísticas que daban cuenta de la existencia de un grupo de choque que, sin identificación alguna y en la oscuridad de la noche, agredía y desalojaba a las personas en situación de calle que dormían en el espacio urbano de la Ciudad de Buenos Aires. Con el tiempo, esas denuncias tomaron fuerza e intervinieron diversos organismos públicos y organizaciones de la sociedad civil para tratar de desarticular aquello que, lejos de ser episodios aislados, se conformaba como acciones sistemáticas de una agencia estatal cuyas prácticas, según entendemos, se inscriben en una racionalidad política particular<sup>1</sup>.

El grupo al que nos referimos es la Unidad de Control del Espacio Público (UCEP), creado mediante el Decreto N°1.232/08 el 29 de octubre de 2008, como una unidad fuera de nivel, dentro de la órbita del Ministerio de Ambiente y Espacio Público del Gobierno de la Ciudad. En el momento de su creación dependía directamente de la Subsecretaría de Espacio Público y, tras el dictado del Decreto N° 145/09 del 2 de marzo de 2009, pasó a estar bajo la Dirección General de Ordenamiento del Espacio Público. El mismo se mantuvo en funcionamiento durante poco más de un año. Durante ese período, uno de sus objetivos principales, según su propia definición, consistió en "el mantenimiento del espacio público libre de usurpadores"<sup>2</sup>, y para ello llevó adelante más de 435 operativos de

desalojo violento de personas en situación de calle y otros tantos de casas, edificios y predios "tomados".

Finalmente, la UCEP fue disuelta a partir de los sucesivos pedidos de varias organizaciones de la sociedad civil y de organismos estatales que denunciaron sus prácticas violentas y violatorias de los derechos humanos. Actualmente, hay una causa abierta contra la UCEP, sus integrantes y sus presuntos responsables políticos (entre ellos, Juan Pablo Piccardo, y el propio Mauricio Macri), que no ha tenido avances significativos durante estos años.

#### CONDICIONES DE POSIBILIDAD

Entendemos a la UCEP como una *técnica de expulsión de lo indeseable* dirigida a aquellos *otros* no comprendidos dentro de la figura de *vecino*, aquellos "usurpadores" a los que se les niega el derecho a la ciudad. Una técnica que tuvo como máximo exponente a la UCEP, pero que no concluyó con la disolución de dicho organismo<sup>3</sup>. Una técnica que -entendemos- es una parte constitutiva, un elemento fundamental, de la racionalidad política de la gestión del PRO en lo que respecta al espacio urbano.

Esta racionalidad tiene diversos componentes, elementos heterogéneos, tecnologías, que proceden a través de modos disímiles de intervención sobre las distintas áreas de gobierno. Estos modos selectivos de intervención forman parte de decisiones políticas que van configurando un modelo de ciudad prohibitivo y excluyente, y

► a su vez usuarios legítimos y no legítimos del espacio urbano. Resulta importante dar cuenta brevemente de algunas de las medidas desplegadas por el macrismo en áreas vinculadas al espacio urbano, tales como las políticas habitacionales y de desarrollo social para comprender las condiciones de posibilidad de la UCEP.

En cuanto a las políticas habitacionales, a lo largo de la gestión del PRO y en términos generales, hubo un gradual desfinanciamiento y “desguace”. Se incrementaron los desalojos a la vez que se disminuyó y subejecutó el presupuesto destinado a la vivienda social. Otro rasgo central de esta gestión fue la descentralización de las políticas de vivienda en diferentes organismos, lo que dificultó su implementación. Esto se vio agravado por los sistemáticos vetos a las leyes de emergencia habitacional, lo que da cuenta de una falta de reconocimiento por parte de la gestión a la grave problemática habitacional de la ciudad.

En lo que respecta a cuestiones sociales, durante el macrismo hubo un estancamiento de las políticas hacia personas en situación de calle, manteniendo algunas anteriores (como el programa Buenos Aires Presente) pero vaciándolas gradualmente e inclinándolas hacia acciones meramente asistencialistas. Por contraposición, se intensificó la regulación de lo urbano mediante diversos intentos de endurecimiento del Código Contravencional, con sanciones más severas hacia las personas que trabajan en el espacio urbano. Todas estas políticas, sumadas al embellecimiento y puesta en valor selectiva de la Ciudad de Buenos Aires, contextualizan esta lógica expulsiva que intentamos reconstruir.

Estos procesos no son exclusivos de la Ciudad de Buenos Aires, sino que forman parte de un contexto global en el que las ciudades tienden a competir por la atracción de capital. Aquí el Estado cumple un rol fundamental en la creación de las condiciones necesarias para los procesos de transformación y valoración del espacio urbano (Di Virgilio, *et al.*, 2011). La ciudad se transforma en una mercancía en sí misma, requiere venderse al turismo, a los inversionistas y el argumento de venta es la imagen. Para ello la gestión local se propone embellecer determinadas áreas, impulsando procesos de gentrificación<sup>4</sup>.

En paralelo y, en parte como producto de este tipo de intervenciones, se agudiza la disputa por la apropiación simbólica y material del espacio urbano. Así, se hace visible aquello que resulta aleatorio ante la vista de quienes consideran que existe un único orden posible de lo urbano; y se va gestando un clima de desorden, incertidumbre, inseguridad. Finalmente, se acentúa la retórica del espacio público amenazado que es preciso recuperar (Sanjurjo y Tufro, 2012).

Decimos *acentuando* porque la idea de *recuperación de lo urbano* no es exclusiva de la gestión de Mauricio Macri en la Ciudad de Buenos Aires, sino que se fue ges-

### DURANTE EL MACRISMO HUBO UN ESTANCAMIENTO DE LAS POLÍTICAS HACIA PERSONAS EN SITUACIÓN DE CALLE, MANTENIENDO ALGUNAS ANTERIORES (COMO EL PROGRAMA BUENOS AIRES PRESENTE) PERO VACIÁNDOLAS GRADUALMENTE E INCLINÁNDOLAS HACIA ACCIONES MERAMENTE ASISTENCIALISTAS.

tando en las administraciones previas<sup>5</sup>. Sin embargo, en el gobierno del PRO esta idea cobra mayor fuerza, y se cristaliza en la frase *el espacio público no se negocia*. Así, ante una demanda de ordenamiento, la gestión del PRO, sí interviene activamente en la regulación y control del espacio urbano. En este contexto, el *vecino* se constituye en una figura clave, en aquel *demandante legítimo* de la intervención en lo urbano.

### EL VECINO COMO DEMANDANTE LEGÍTIMO

En la racionalidad política analizada, el *vecino* es aquella figura interpelada por el discurso y las prácticas de la gestión macrista, y lo es en tanto que es asimismo *consumidor*. El *vecino* es tratado como un cliente que es preciso satisfacer y agradar, es el destinatario de las políticas públicas y, en este sentido, es aquel sujeto capaz de demandar al Estado. Todo aquel que quiera reconocerse como *destinatario legítimo* de las acciones de gobierno, como *usuario legítimo del espacio público*, como interlocutor autorizado por el Estado, debe asumirse como *vecino*.

La idea *el espacio público no se negocia*, que cobra fuerza durante el período correspondiente al mandato del PRO, va a darle al mismo el sentido de algo sagrado, impoluto, que debe cuidarse y restaurarse constantemente. El *espacio público* aparecerá acompañado de tipos de acciones, tales como “recuperar”, “ordenar”, “limpiar”, “aggiornar” y, luego, “defender”. Se presume que el espacio público se perdió y hay que recuperarlo. ¿A quién se le perdió? Aquí es donde cobra importancia la figura de *vecino*. El *espacio público* hay que recuperarlo para que *los vecinos* puedan gozar de él. Estos *vecinos* se definen en torno a un antagonista, aquel que no merece gozar del espacio público, aquel con el que no están dispuestos a negociarlo. Este antagonista es ese *otro* que hace un uso desviado o indebido del *espacio público*. A estos *otros indeseables*, a los “usurpadores” (tal como los denomina la UCEP) está dirigida principalmente la *técnica de expulsión de lo indeseable*.

### LA TÉCNICA DE EXPULSIÓN DE LO INDESEABLE: SUS MODOS DE ACTUAR Y SU RÉGIMEN DE VISIBILIDAD

Esta *técnica de expulsión de lo indeseable* tuvo un modo particular de relacionarse con los “usurpadores”, con el cuerpo expulsado, que incluyó diversos grados de violencia física y verbal. Además de los insultos, amenazas, maltratos verbales y físicos, “los usurpadores”, en muchos casos, eran despojados de sus pertenencias entre las que se incluían sus documentos personales. En este sentido, podemos sostener que se trata de cuerpos que no importan para esta racionalidad de gobierno, en tanto que las políticas destinadas a ellos fueron *vaciadas*; pero sí importan en cuanto a su visibilidad. Son cuerpos que es preciso expulsar, que no son considerados siquiera sujetos (en tanto que se niega su identidad al secuestrarles su documentación), no importa adónde van, no importa brindarles una solución para que no continúen viviendo en las

condiciones de extrema vulnerabilidad a las que los obliga la situación de calle. Lo que importa es que se vayan, el objetivo es “desintrusar” el lugar, “liberar y recuperar el espacio público”<sup>6</sup>.

En las fotos tomadas por la propia UCEP (figura 1) se manifiesta una estética de la desaparición: antes, el cuerpo está; después, no está. ¿Qué pasó entre un momento y el otro? No importa. Lo que importa es que ese espacio “fue restituido a su estado original”. Se establece aquí un punto de contacto con las políticas de expulsión (y de desaparición) de la última dictadura militar. Como sostiene Oszlak (1991), el gobierno municipal de la última dictadura militar llevó adelante diversas políticas que buscaron expulsar hacia la periferia a los cuerpos indeseables, a los que no merecían vivir en la Ciudad de Buenos Aires. Esto se constituye como antecedente de la técnica de expulsión aquí analizada.

También el modo de actuar de la UCEP guarda similitudes con los organismos parapoliciales de la última ►

Figura 1: Imágenes del “antes y el “después” de los operativos.



Fuente: Disco rígido UCEP.

► dictadura militar: deshumanización de los cuerpos “blanco de intervención”, hombres que actuaban violentamente, sin dar explicaciones, sin ninguna orden judicial y por la noche sin dejar rastros.

En la UCEP identificamos dos regímenes de visibilidad (interna y externa), que están acompañados por dos regímenes diferentes de lo decible y lo no decible, según lo que se considera que son capaces de escuchar los distintos auditorios. Para el destinatario externo (otras instituciones estatales y organismos externos al gobierno, prensa, e incluso para los mismos *vecinos*), el modo de actuar en la clandestinidad y en la oscuridad de la noche, y el grado de violencia ejercido sobre los cuerpos expulsados se constituyen en aquellos no decibles de la técnica de expulsión. De los informes elaborados por la propia UCEP se desprende que estos modos de actuar estaban estratégicamente pensados. Por ejemplo, en un informe de septiembre de 2009, en el que se describe el operativo de “limpieza” de los puestos de comida de Costanera Sur, se manifiesta:

El operativo se llevó a cabo a las 03:00 horas del jueves (...) El horario fue dispuesto para aprovechar el momento en que los puestos no tienen clientes y que habitualmente se disponen a cerrar sus puertas. El timing fue llegar de improviso, confeccionar las actas correspondientes y proceder al retiro de los puestos en el menor tiempo posible<sup>7</sup>.

Otro aspecto que nos permite sostener que existe un régimen de invisibilidad hacia el afuera es la negación que la UCEP hacía de su propio accionar ante los reiterados pedidos de informe de la Defensoría del Pueblo y de la Asesoría Tutelar de Menores, las respuestas del organismo sostenían en todos los casos que “en los aconteci-

**NO IMPORTAN LOS MODOS, NO IMPORTA A QUÉ COSTO, ES NECESARIO LIBERAR EL ESPACIO PÚBLICO DE ESOS CUERPOS INDESEABLES, RECUPERARLO PARA LOS VECINOS. EN ESTE SENTIDO, CREEMOS QUE LA TÉCNICA DE EXPULSIÓN DE LO INDESEABLE ES EL RASGO PARTICULAR DE LA GESTIÓN DE MAURICIO MACRI.**

mientos denunciados no intervino personal de esta repartición”. Por otro lado, a lo largo del período de funcionamiento del organismo, los funcionarios de gobierno negaron sistemáticamente su accionar violento. Cuando las evidencias no permitieron continuar con dicha negación, tanto Mauricio Macri como Juan Pablo Piccardo se desentendieron de los episodios y los adjudicaron a los excesos de algunos de los empleados de la UCEP.

Para el destinatario interno, en cambio, el límite entre lo decible y lo no decible se desdibuja, se corre. Para este público es importante mostrarse como un organismo eficiente, dar cuenta de su accionar, y para ello es preciso poner de manifiesto los detalles de cada uno de los operativos. Así es como se puso en marcha todo un mecanismo interno de rendición de cuentas, que incluye planillas con zonas prioritarias de acción según quiénes demandaban la intervención (vecinos, funcionarios de CGP, e incluso funcionarios del poder ejecutivo y legislativo de la ciudad); mapas detallando las zonas “intrusa-

das” (figura 2); fotografías (figura 1) y resúmenes de cada operativo. Es destacable el modo en que se registran estas acciones internamente, el vocabulario que emplean, los señalamientos que realizan en los mapas e infografías, entre otras cosas. Utilizan el modo impersonal, lo que permite borrar al sujeto. Asimismo, la redacción y el modo de registro busca demostrar la eficiencia del organismo, se trata de un formato muy similar al utilizado por las fuerzas policiales.

Como señalamos, la UCEP elaboraba un “resumen ejecutivo” de cada procedimiento realizado, donde figura lugar, fecha, hora, e informe de lo que sucedía o de lo que ellos denominaban “problemática” y nombres de los agentes del organismo que participaron en el procedimiento. Una vez realizado el operativo, la UCEP daba respuesta a las denuncias que lo motivaron. Esto permite al organismo construir su accionar como respuesta a una demanda.

Así, la *técnica de expulsión de lo indeseable* se constituye en la práctica fundamental en la que se materializa la idea del *espacio público no se negocia*. La intransigencia de la frase se hace carne en la intransigencia de la práctica. No importan los modos, no importa a qué costo, es necesario liberar el espacio público de esos cuerpos indeseables, recuperarlo para los *vecinos*. En este sentido, creemos que la *técnica de expulsión de lo indeseable* es el rasgo particular de la gestión de Mauricio Macri con respecto al espacio urbano en la Ciudad de Buenos Aires.

Ahora bien, como sostuvimos, la UCEP se inscribe en el marco de otra serie de políticas públicas destinadas a regular el espacio urbano. Su cierre y desmantelamiento -debido a las presiones de la opinión pública- de ninguna manera puede entenderse como el fin de esta lógica expulsiva que esbozamos previamente. Otra serie de intervenciones sobre lo urbano, menos violentas en términos materiales, continúan desplazando a los sectores *indeseables* de manera más soslayada. Los proyectos del ejecutivo local incluidos en el programa “Ciudad Integrada”<sup>8</sup>, por citar un ejemplo, constituyen políticas que se orientan al embellecimiento y puesta en valor de determinadas áreas de la ciudad. Nos resulta importante indagar en qué medida estas políticas se conforman como procesos de gentrificación en los que los sectores más postergados se ven desplazados de las áreas que son objeto de intervención debido a -entre otras cosas- el incremento del valor del suelo.

Asimismo, sostenemos que el doble régimen de visibilidad señalado, este modo de distinguir *lo decible* de *lo no decible*, no es un aspecto exclusivo de la gestión de la UCEP, más aun puede entenderse como un modo de diseñar, implementar y comunicar las acciones de gobierno. A la indagación de estas cuestiones se orienta nuestra investigación en curso. •

#### Notas

<sup>1</sup> Este artículo resume algunos de los resultados de la tesina de grado “La expulsión de lo indeseable” (Martell y Gonzalez Redondo, 2013), realizada en una co-autoría con Débora Martell.

<sup>2</sup> Decreto de creación N°1.232/08.

<sup>3</sup> Por ejemplo, se denunciaron casos de secuestro de pertenencias y materiales de trabajo a las personas en situación de calle o cartoneros. Asimismo, los manteros, en el marco del conflicto con el Ejecutivo local, han denunciado presiones de inspectores del Gobierno de la Ciudad que realizan inspecciones sin identificarse, y están acompañados por personas sin identificación, con el fin de generar disturbios y justificar una posible detención por parte de la Policía Metropolitana. Agradecemos a la antropóloga María Pita -integrante del Equipo Argentino de Antropología Política y Jurídica de la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA e investigadora del CONICET- por haber compartido con nosotras información sobre este tema, en el marco de su investigación.

<sup>4</sup> La gentrificación se refiere al proceso de transformación de zonas deterioradas de la ciudad en áreas de uso residencial o de entretenimiento y comerciales para sectores sociales más acomodados y para el turismo. De esta manera, inversiones, mejoramiento de vivienda y de infraestructura contribuyen a un aumento en los valores inmobiliarios y el surgimiento de nuevas formas de vida, desplazando directa o indirectamente a los sectores marginales.

<sup>5</sup> Como ejemplo, cabe señalar que la UCEP tuvo como antecedente al organismo fuera de nivel denominado Recuperación del Espacio Público (RECEP) creado en 2005 por la gestión de Aníbal Ibarra; y que luego durante la administración de Jorge Telerman fue rebautizado como la Unidad Operativa de Recuperación y Control del Espacio Público. Ambos organismos tuvieron entre sus funciones, como su nombre lo indica, la recuperación del espacio público, pero se diferenciaron de la UCEP en tanto que su actuación fue mucho más marginal y no llevaron adelante hechos violentos y desalojos.

<sup>6</sup> Las frases utilizadas aquí y en lo sucesivo para referir a afirmaciones de la UCEP corresponden a documentación del propio organismo que se encontraba en los discos rígidos allanados al mismo, a los que tuvimos acceso en el marco de nuestra investigación.

<sup>7</sup> “Operativo costanera sur 17-09-09”, resumen ejecutivo que se encuentra en disco rígido allanado a la UCEP.

<sup>8</sup> El Distrito tecnológico de Parque Patricios, el Plan Maestro Comuna 8 que incluye la creación del Polo Farmacéutico en Villa Lugano, el distrito de las Artes en La Boca y el de Diseño en Barracas, el proyecto Dique 0 ubicado bajo la traza AU BA-La Plata, el Barrio Parque Donado-Holmberg que se emplaza sobre la traza de la Ex AU, entre otros.

#### Referencias bibliográficas

- Di Virgilio, M. et al. (2011). *La cuestión urbana interrogada*. Café de las Ciudades, Buenos Aires. Disponible en [http://www.lapetus.uchile.cl/lapetus/archivos/1239291239Carta\\_mundial\\_derecho\\_ciudad.pdf](http://www.lapetus.uchile.cl/lapetus/archivos/1239291239Carta_mundial_derecho_ciudad.pdf).
- Martell, D. y González Redondo, C. (2013). “La expulsión de lo indeseable. La Unidad de Control del Espacio Público y la racionalidad política de la gestión del espacio urbano bajo el macrismo”, tesina de Licenciatura en Ciencias de la Comunicación Social. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Disponible en: [http://comunicacion.sociales.uba.ar/files/2013/02/La\\_Expulsi%C3%B3n\\_de\\_lo\\_Indeseable-final.pdf](http://comunicacion.sociales.uba.ar/files/2013/02/La_Expulsi%C3%B3n_de_lo_Indeseable-final.pdf)
- Osztak, Oscar (1991). *Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano*. Buenos Aires, CEDES/Humanitas.
- Sanjurjo y Tufró (2012). “Vigilancia, afecto, expulsión. Espacio urbano y «espacio público» en la ciudad de Buenos Aires (2007-2011)”. En Martini, S. y Contursi (comp.): *Comunicación pública del crimen y gestión del control social*, Buenos Aires, La Crujía.



**Figura 2:**  
Mapa donde se señala  
La localización de tres  
operativos.

Fuente: Disco rígido UCEP.