

Políticas de control espacial en la Ciudad de Buenos Aires (2007-2017). Los inmigrantes y el derecho a la ciudad.

Políticas de controle espacial na cidade de Buenos Aires (2007-2017). Imigrantes e o direito à cidade.

Brenda Canelo¹

RESUMEN

En este artículo indago políticas de control espacial desplegadas desde instancias estatales ante prácticas realizadas principalmente por población de origen inmigrante, con el propósito de comprender sus efectos sobre el derecho a la ciudad de esa población. En concreto, propongo describir y analizar políticas implementadas en la Ciudad de Buenos Aires, Argentina, bajo las administraciones del partido Propuesta Republicana (PRO) en relación a espacios públicos significativos para inmigrantes: un cementerio donde personas de origen andino conmemoran a sus difuntos, y áreas comerciales donde inmigrantes de distintos orígenes trabajan en la economía informal. Con tal propósito, indago lo acontecido durante las dos gestiones de Mauricio Macri como Jefe de Gobierno (2007-2011 y 2011-2015), así como las intervenciones ocurridas en los dos primeros años (2015-2017) de gobierno de su sucesor, Horacio Rodríguez Larreta. Para ello analizo materiales etnográficos, entrevistas, estadísticas oficiales, fuentes periodísticas, normativas y documentos públicos correspondientes al período bajo estudio.

Palabras clave: Políticas de control espacial; Inmigrantes; Derecho a la ciudad; Ciudad de Buenos Aires; Partido Propuesta Republicana.

¹ Instituto de Ciencias Antropológicas, CONICET, Universidad de Buenos Aires (ICA-UBA). Ciudad de Buenos Aires, Argentina.

RESUMO

Neste artigo investigo políticas de controle espacial implantadas a partir de instâncias estaduais, antes de práticas realizadas principalmente pela população imigrante, a fim de compreender seus efeitos sobre o direito à cidade dessa população. Especificamente, proponho descrever e analisar políticas implementadas na Cidade Autônoma de Buenos Aires, Argentina, sob as administrações do partido Propuesta Republicana (PRO) sobre espaços públicos significativos para os imigrantes: um cemitério onde pessoas de origem andina reverenciam seus mortos, e áreas comerciais onde imigrantes de diferentes origens trabalham na economia informal. Para este fim, pesquisarei o que aconteceu durante as duas etapas de Mauricio Macri como Chefe de Governo da CABA (2007-2011 e 2011-2015), bem como intervenções que ocorreram durante os dois primeiros anos (2015-2017) de governo do seu sucessor, Horacio Rodríguez Larreta. Para isso, analiso materiais etnográficos, entrevistas, estatísticas oficiais, fontes jornalísticas, regulamentos e documentos públicos correspondentes ao período em estudo.

Palavras-chave: Políticas de controle espacial; Imigrantes; Direito à cidade; Cidade de Buenos Aires; Partido Proposta Republicana.

INTRODUCCIÓN

Entre las investigaciones que problematizan el derecho a la ciudad, este trabajo retoma aquellas que lo conciben como la posibilidad de participar en la *producción* de la misma y, así, en la de las personas, relaciones sociales, estilos de vida y valores estéticos que conforman la vida urbana (Harvey, 2013; Lefebvre, 1969). Desde esta perspectiva no se trata, por tanto, de *acceder* a una obra elaborada por otros, sino de *participar* de modo sustantivo en su producción y apropiación (Lefebvre, 1969), lo cual conlleva la producción de una sociedad y una ciudad más justas (Delgadillo Polanco, 2012).

En las sociedades contemporáneas el derecho a la ciudad (como casi todas las esferas de la vida en común) está limitado por intervenciones estatales más o menos coercitivas. En términos generales se ha señalado que esas intervenciones definen las actividades e identidades aceptables, mientras suprimen o marginan otras a las que señalan como impropias (Alonso, 1994; Balibar, 1991; Briones, 1998), en el marco de un proyecto de regulación moral por el cual se busca volver natural el ethos moral de los sectores sociales dominantes (Corrigan y Sayer, 2007).

En el caso concreto de las ciudades, la regulación moral efectuada desde agencias estatales apunta a expulsar las prácticas sociales, culturales, económicas y

políticas no deseadas (Janoschka y Sequera, 2014), lo cual impide que las poblaciones que las realizan participen en la *producción* urbana, negándoles de facto su derecho a la ciudad. Esto ocurre mediante la implementación de políticas que limitan, invisibilizan, desvalorizan, prohíben o criminalizan a tales prácticas, a las que presentan como contrarias a la civilidad de las clases medias urbanas (Janoschka y Sequera, 2014). Algunos investigadores afirman que estas intervenciones estatales producen un “desplazamiento de los horizontes populares de lo posible”² (Moctezuma Mendoza, 2016), que viabiliza procesos de gentrificación y renovación urbana claves para las formas actuales de extracción y acumulación capitalista (Harvey, 2013; Janoschka y Sequera, 2014; Moctezuma Mendoza, 2016).

En este artículo propongo indagar políticas de control espacial desplegadas desde instancias estatales ante prácticas realizadas principalmente por población de origen inmigrante, con el propósito de comprender sus efectos sobre el derecho a la ciudad de esa población. Esta preocupación retoma parte de la propuesta de la antropología de las políticas, en concreto, la concerniente al estudio de lo que ellas producen -sus efectos- incluyendo aquellos no buscados (Shore, 2010). Tales efectos remiten a las identidades y clasificaciones de los sujetos que instauran, a las relaciones de poder que legitiman o cuestionan, y a la organización de la sociedad que promueven (Shore, 2010). La conceptualización de las políticas estatales que aquí retomo no las limita a las decisiones volcadas en normativas y programas públicos, sino que incluye a las indecisiones y/o no decisiones estatales ante distintas problemáticas (Shore, 2010), que muestren direccionalidad en el accionar estatal (Oszlak y O’Donnell, 1981, cfr. Canelo, 2016). Parto del supuesto de que cuando estas intervenciones son realizadas sobre inmigrantes conforman una vía para asignarles regulaciones y niveles de membresía política diferenciales (Das y Poole, 2008), así como para incidir en su posibilidad de ser reconocidos como plenos participantes de la vida pública (Fraser, 2000).

Si bien los estudios migratorios interesados en el accionar estatal suelen centrarse en su escala nacional, ello suele derivar de cierto nacionalismo metodológico (Wimmer y Glick Schiller, 2002) que dificulta reconocer los efectos que las políticas implementadas desde otros niveles del Estado revisten sobre la vida de los inmigrantes. Mi propuesta, pues, apunta a analizar subunidades del sistema político nacional, particularmente las correspondientes al nivel urbano, ya que ellas conforman focos y locus claves de la economía política contemporánea (Harvey, 2013; Isin, 2000; Lazar, 2008 y 2013; Rose, 2007). En concreto propongo describir y comparar las políticas implementadas en la Ciudad de Buenos Aires

2 Dicha expresión busca destacar que tal forma de desplazamiento “trasciende la experiencia inmediata y directa de los individuos efectivamente desplazados (de manera directa), pues constituye una forma de desplazamiento indirecto en el que la posibilidad de la presencia, y formas de presencia, de sectores desfavorecidos en el espacio se ve obstaculizada, limitada o excluida por las transformaciones” (Moctezuma Mendoza, 2016: 89). Dichos procesos no sólo afectan a áreas residenciales, sino que también involucran a aquellas vinculadas con el trabajo, el comercio, el consumo o el ocio (Moctezuma Mendoza, 2016: 89).

(CABA) bajo las administraciones del partido Propuesta Republicana (PRO) en relación a espacios públicos significativos para inmigrantes: un cementerio donde personas de origen andino conmemoran a sus difuntos, y áreas comerciales donde inmigrantes de distintos orígenes trabajan en el marco de la economía informal.

Surge de lo anterior que este artículo no se enfoca en colectivos nacionales específicos sino que propone indagar las políticas de control espacial que el GCBA dirige a los inmigrantes *en general*. Mientras que en el caso del Cementerio de Flores refiero a los migrantes de origen andino (principalmente bolivianos, pero no sólo ellos), lo relativo a la venta callejera incluye a personas de orígenes e historias migratorias diversas. Ello dificulta caracterizar a los inmigrantes a los que alude este trabajo. No obstante, a los fines de la problematización propuesta, basta con señalar que durante el período bajo estudio los inmigrantes que habitan en Argentina provienen principalmente de países limítrofes y de Perú, y que representan al 4,5% de la población residente en el país y al 13,2 % de la que habita en la CABA (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, 2010). Es importante destacar también que, especialmente desde el año 2010, reaparecen discursos según los cuales ellos ingresan al país sin controles, quitan el trabajo a los nativos, utilizan los servicios de salud y educación públicos sin aportar a su sostenimiento, y delinquen. Como hemos argumentado en otro lado (Canelo, Gavazzo y Nejamkis, 2018) los datos oficiales y las investigaciones académicas existentes demuestran que estos postulados son falaces y deben ser leídos como parte de la cíclica criminalización de la que los inmigrantes han sido objeto a lo largo de la historia argentina.

Las siguientes páginas se centrarán, pues, en políticas de control espacial implementadas durante las dos gestiones de Mauricio Macri como Jefe de Gobierno de la CABA (2007-2011 y 2011-2015), así como en las ocurridas a lo largo de los dos primeros años (2015-2017) de gobierno de su sucesor y anterior mano derecha, Horacio Rodríguez Larreta. Esto me permitirá caracterizar las tendencias de la gestión espacial del PRO sobre la población de origen inmigrante y su derecho a la ciudad, y a comprender lo ocurrido con esas tendencias tras la asunción de Macri como presidente de la Argentina, a fines de 2015. Para llevar adelante esta tarea, analizaré materiales etnográficos, entrevistas, estadísticas oficiales, normativas y documentos públicos, fuentes periodísticas y páginas web correspondientes al período bajo estudio.³

³ Los materiales referidos al Cementerio de Flores son producto del trabajo de campo etnográfico que vengo realizando en el lugar desde el año 2005 y hasta la fecha. En ese marco he realizado una cantidad imposible de precisar de jornadas de observación participante, conversaciones informales y entrevistas abiertas, tanto con personas que asisten a este espacio público como con empleados administrativos y de mantenimiento, cuidadores, agentes policiales y funcionarios públicos de distintas áreas vinculadas con el lugar (desde el Ministerio de Ambiente y Espacio Público, al de Justicia y Seguridad, pasando por el Ministerio Público de la Defensa o el Poder Legislativo, siempre del GCBA) Si bien existen diferencias importantes entre estos agentes públicos (ver Canelo, 2017), en este trabajo busco trazar generalizaciones en vistas a brindar una caracterización del período de gobierno bajo estudio.

En lo que respecta a lo ocurrido con la venta en la vía pública en el marco de la economía informal,

DE LOS COMENTARIOS HOSTILES A GRANDES OPERATIVOS DE CONTROL: EL CEMENTERIO

En el suroeste de la CABA se encuentra el Cementerio de Flores, predio que desde instancias estatales es presentado como “de pueblo, tranquilo y homogéneo” (Canelo, 2013). A lo largo de mi trabajo de campo observé que los empleados y funcionarios que se desempeñan en relación con él consideran que las prácticas fúnebres “normales” consisten en asistir en forma individual o en pequeños grupos familiares, acercarse a alguna bóveda, nicho o sepultura, limpiarla, quitar las flores viejas, armar un nuevo ramo con dedicación y hablando poco, permanecer durante no más de una hora junto al sitio de descanso de los restos de la persona recordada, mientras se reza o piensa en silencio, con retraimiento y congoja. Desde la perspectiva de los agentes públicos estas conductas no constituyen parte de una ritualidad institucionalizada, sino que son “lo normal”. No obstante, señalan, esto se altera radicalmente cada 2 de noviembre desde hace cerca de veinte años.

En esa jornada cientos de personas de origen andino (principalmente migrantes bolivianos) concurren espontáneamente al Cementerio de Flores para conmemorar el “Día de los Difuntos”, ocasión que solía caracterizarse por la presencia de alimentos, bebidas y música⁴ que los vivos comparten entre sí, con sus difuntos y con la Pachamama, en un tono celebratorio y comunitario. Esta costumbre implica una cosmovisión que entiende a la muerte como parte de la vida, y posibilita que los vivos y los muertos perpetúen sus vínculos mediante visitas periódicas en las cuales lo fundamental es compartir (Canelo, 2013).

el análisis se funda en materiales etnográficos provistos por otros investigadores oportunamente citados y en estadísticas oficiales. Estos materiales son enriquecidos por conversaciones con vendedores, y entrevistas abiertas a empleados públicos y referentes de organismos de derechos humanos que trabajan en áreas de control de la violencia institucional y de seguimiento de la conflictividad social en la Ciudad de Buenos Aires, principalmente.

4 Como veremos, las autoridades estatales fueron impidiendo el ingreso de estos elementos.

Foto 1. Mujeres compartiendo en torno a una sepultura.



Fuente: Foto propia. 2 de noviembre de 2006.

Desde el comienzo de mi trabajo de campo en el año 2005 observé que los agentes estatales que se desempeñan en el Cementerio de Flores o que toman decisiones sobre él consideran “inadecuada” a esta forma de producir ciudad, y la sancionan mediante argumentos morales y legales de distinto tenor (Canelo, 2013). Pero más allá de los posicionamientos personales de los agentes consultados, las políticas desplegadas institucionalmente cambiaron de modo sustancial a lo largo del tiempo.

Al comenzar el período bajo estudio en este trabajo (fines de 2007), en mis salidas de campo encontraba que algunos empleados administrativos, cuidadores y funcionarios de menor jerarquía enfatizaban que las prácticas fúnebres andinas incumplían la normativa vigente. Su malestar giraba en torno al consumo de alcohol, a la presencia de músicos, a la ocupación de sepulturas adyacentes, a la prolongación de la jornada laboral y a la suciedad acumulada al final del día. No obstante, en términos institucionales, en los primeros años de la gestión de Mauricio Macri como Jefe de Gobierno de la CABA prevalecía el desinterés o el “dejar hacer” en el cementerio.

Las cosas comenzaron a cambiar en noviembre de 2010, cuando las autoridades de la Dirección General de Cementerios del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (en adelante, DGC) requirieron a la Asociación Civil Federativa Boliviana (ACIFEBOL) que controlase el ingreso de bebidas alcohólicas y alimentos y el

cumplimiento del horario de cierre. Ello, sumado a la decisión de la DGC de impedir el ingreso de vehículos al cementerio, limitó drásticamente el ingreso de bebidas, alimentos y otros enseres que la población andina solía usar para pasar el día en el lugar (como sillas, sombrillas y ollas).

En noviembre de 2011 (pocos meses después de la reelección de Macri como Jefe de Gobierno) la modificación en el accionar estatal se profundizó. Ya no se trató de comentarios hostiles, agentes policiales presionando a los asistentes, ni de referentes de organizaciones de la colectividad “colaborando” en tareas de control, sino que las autoridades del GCBA comenzaron a organizar un importante dispositivo de control coordinando acciones entre distintas dependencias públicas. Así, destinaron un número inédito y creciente de agentes de la Policía Metropolitana⁵ para que evitasen el ingreso de bebidas alcohólicas y recorrieran el predio fiscalizando las actividades, y acordaron con el Gobierno Nacional (entonces bajo las órdenes de Cristina Fernández, del partido Frente para la Victoria) la colaboración de Gendarmería Nacional para interrumpir el tránsito vehicular en unos cien metros a la redonda.

El dispositivo desplegado desde aquel año hasta noviembre de 2017 es organizado un mes antes entre la DGC (Ministerio de Ambiente y Espacio Público), la Subsecretaría de Seguridad Ciudadana y la Dirección de Eventos Masivos (ambos del Ministerio de Justicia y Seguridad). En algunas oportunidades a ellos se han sumado referentes del Sistema de Atención Médica de Emergencias (Ministerio de Salud), Defensa Civil (Ministerio de Justicia y Seguridad), Dirección General de Fiscalización del Espacio Público (Ministerio de Ambiente y Espacio Público), Junta Comunal local (Jefatura de Gabinete), Gendarmería Nacional (Ministerio de Seguridad de la Nación), curas de zonas aledañas, vecinos de organizaciones del entorno y referentes bolivianos (principalmente de medios de comunicación comunitaria). Es de destacar la ausencia de funcionarios de áreas de cultura y de derechos humanos en estos encuentros, lo cual muestra el tratamiento netamente securitario de la cuestión.

Según quienes impulsan estos encuentros, los dispositivos acordados tienen una finalidad “preventiva”: “evitar desmanes”, “impedir el consumo de alcohol”, “garantizar que todos puedan ingresar” y lograr el cierre del lugar a horario, ante una jornada que reúne en un espacio acotado a miles de personas (en un rango que va de las 20.000 a las 50.000 según el año y el funcionario consultado). Pero en la práctica estos operativos resultan intimidatorios para sus actores, los controles provocan demoras en el ingreso y en la salida, gente que ve impedido su derecho a acceder a este espacio público -aún cuando llega a horario, dadas las mencionadas demoras-, riesgos de avalanchas y corridas de agentes policiales. Al mismo tiempo, los dispositivos desplegados *marcan* a estas prácticas fúnebres, pero especialmente a sus actores como anómalos y riesgosos ante otros vecinos.

5 Según me explicara el entonces Director del Cementerio de Flores, en 2013 se dispusieron 80 cadetes y 25 oficiales armados de la Policía Metropolitana. La cantidad de personal policial fue en aumento en los años subsiguientes.

Foto 2. Agentes policiales controlando a los asistentes en el único ingreso habilitado. Los objetos no autorizados deben dejarse en la entrada.



Fuente: Foto propia. 2 de noviembre de 2015.

Una práctica complementaria al despliegue de las fuerzas de seguridad ha consistido en requerir a radios de la colectividad boliviana la elaboración y transmisión de spots con una serie de prohibiciones que los asistentes deben cumplir para “disfrutar de costumbres y tradiciones” durante la conmemoración.⁶ Estos comunicados, redactados en base a lo requerido por los funcionarios del Poder Ejecutivo en las reuniones preparatorias, han tenido una eficacia destacable. En efecto, al consultar a los asistentes las razones por las que han ido desistiendo de concurrir con las bebidas y ofrendas observadas años atrás concuerdan en haber acatado las “recomendaciones” transmitidas por radio para “evitar problemas”.

⁶ En 2016 el spot es grabado por un locutor de la colectividad boliviana con música andina de fondo y reproducido por distintas emisoras varias veces al día, y dice: “Si en Todos Santos visitas el Cementerio de Flores, toma en cuenta las siguientes recomendaciones. (...) Queda prohibido ingresar bebidas alcohólicas, reposeras, sombrillas y mantas. (...) Solo se podrá ingresar con una bolsa mediana de masitas y frutas. Los grupos de música pueden permanecer de 16 a 17 horas y tocar en el área del pasillo central. Está prohibido tocar música en la galería de nichos por ser un espacio cerrado. En el Día de Todos Santos toma conciencia de tus acciones disfrutando de costumbres y tradiciones. Es un mensaje de la Dirección Operativa del Cementerio de Flores, Ministerio de Justicia y Seguridad de la Ciudad de Buenos Aires, y organizaciones vecinales de Flores” (spot radial Día de los Difuntos 2016, archivo personal).

Quiero detenerme aquí en el rol asignado por el GCBA a los referentes de la colectividad boliviana invitados a los encuentros organizativos que se efectúan desde el año 2011. Como expliqué, se trata principalmente de periodistas de medios comunitarios a quienes los funcionarios del GCBA convocan para informarles las prohibiciones que tendrán lugar en el cementerio, y solicitarles que difundan esta información en los medios donde trabajan. Vale decir, el rol que se les concede es el de transmisores de restricciones decididas unilateralmente por el Poder Ejecutivo. Participé en dos de estos encuentros, uno en 2015 y otro en 2017. La convocatoria al de 2015 fue en tanto “conferencia de prensa”, en la que la principal autoridad del Cementerio de Flores notificó a los comunicadores lo que debían informar, apelando al “respeto mutuo” y a su “colaboración”:

“Queremos celebrar diversidad entre todos y convivir en eso. Que todos puedan conmemorar a sus difuntos y que nadie sienta derechos avasallados. Que todos puedan convivir. (...) Se invitó [a esta conferencia de prensa] a medios de colectividad para pedir que nos ayuden a difundir esto, para organizar y que sepan que todos tienen derechos” (Registro de campo del 21/10/2015, Cementerio de Flores).

El encuentro de 2017 (realizado durante la gestión de Horacio Rodríguez Larreta) fue más tenso dado que concurrieron tres referentes de la colectividad no convocados por las autoridades estatales que denunciaron el rol que les estaban asignando, y se negaron a cumplirlo. Al hacerlo señalaron que no acordaban con las restricciones informadas y que la reunión no buscaba alcanzar consensos sino imponer decisiones. Ello generó un profundo malestar en algunos funcionarios, quienes acusaron a los referentes de buscar “retroceder” sobre los “logros” alcanzados en años previos. En tal sentido, el Director General de Cementerios, manifestó:

“Chacarita, Recoleta y Flores son cementerios donde el culto que siempre primó fue el católico. No otros cultos. Entonces ir en contra de esa tradición para nosotros no es sencillo. ¿O ustedes quieren que hagamos un plebiscito para ver qué opina la gente?⁷ No nosotros. La gente. Esto se resuelve fácil. (...) Nosotros no lo podemos imponer, porque no somos autoritarios. No podemos imponerle otras formas de pensar ni otras culturas a la sociedad. Nosotros somos una sociedad abierta, pluralista y democrática. (...)” (Audio de reunión del 23/10/2017, Ministerio de Justicia y Seguridad del GCBA).

Vemos entonces cómo durante la gestión del PRO en la CABA el posicionamiento de los máximos responsables del Poder Ejecutivo respecto de las prácticas andinas realizadas en el Cementerio de Flores cambia de modo profundo, especialmente luego de la reelección de Mauricio Macri en 2011. Así, pasan de cierto *dejar hacer*

⁷ Es significativo que esto fuera planteado al día siguiente de las elecciones legislativas de 2017, en las que el partido de gobierno se alzó con el 51% de los votos. El tono y contexto político en que esta pregunta fue planteada le otorgaban una impronta amenazante.

hacia grandes operativos de control en cuya organización convocan a referentes andinos sólo para legitimarlos en tanto “consensuados con la colectividad”, o para transmitir restricciones que definen de modo unilateral.

Hasta mayo de 2014 esos operativos podían encontrar sustento legal en la Ordenanza 27.590/73 (dictada durante el gobierno de facto del General Lanusse), que regulaba la actividad mortuoria, establecía pautas arquitectónicas y decorativas, e instauraba actividades permitidas y prohibidas en este y otro cementerios de la CABA. En esa norma se declaraba la “libertad de culto”, al tiempo que se realizaban especificaciones vinculadas únicamente con el católico, que así cobraba preponderancia (tal como se refleja en la abundante iconografía católica en los cementerios de la CABA -como cruces, ángeles y vírgenes-, y en la presencia de capillas y sacerdotes que facilitan la realización de sus servicios fúnebres). La Ordenanza N° 27.590 también establecía que la DGC era la responsable de “vigilar el cumplimiento de las disposiciones sobre moralidad e higiene” (Artículo 65), disposiciones no explicitadas y por lo tanto aparentemente obvias y compartidas.

No obstante, dicha normativa fue derogada por la Legislatura Porteña mediante la Ley N° 4977/14, que autoriza las ceremonias fúnebres “de carácter ceremonial comunitario” de los “pueblos originarios” en los cementerios públicos de la CABA cada 2 de noviembre, y establece que la Autoridad de Aplicación (DGC) debe “garantizar el normal desarrollo de estas actividades” (Artículo 9).⁸

Pese a que la ley N° 4977 está vigente y a que funcionarios, empleados y referentes comunitarios conocen su existencia, los operativos de control continuaron intensificándose durante el período bajo estudio. Ante ello, en noviembre de 2016, la responsable del Programa de Derechos Culturales del Ministerio Público de la Defensa presentó un oficio ante el Director de Cementerios solicitando información acerca de las medidas tomadas para el normal desarrollo de las actividades, y relativas al operativo de seguridad (Programa de Derechos Culturales, 2016). La respuesta fue brindada por el Director del Cementerio de Flores (no por el Director General del organismo), quien aseguró que las acciones habían sido “consensuadas con referentes de la comunidad boliviana y del consulado boliviano” y que estaban dirigidas a “garantizar el acceso de todos los que desean conmemorar a sus seres queridos según sus costumbres” (Dirección General de Cementerios, 2016). Respecto del operativo de seguridad, explicó que era competencia de otro Ministerio (Justicia y Seguridad), desde el cual no dieron explicaciones.

Ante este escenario, el 2 de noviembre de 2017 tres integrantes del Ministerio Público de la Defensa concurrieron al Cementerio de Flores para observar el accionar institucional, pero el ingreso les fue impedido por personal de seguridad bajo el argumento de que estaba prohibido ingresar con cámaras fotográficas, como la que portaba uno de ellos. En esa oportunidad las autoridades del

⁸ Para un análisis acerca del proceso que derivó en la inclusión de ese artículo en la nueva ley de cementerios, ver Canelo (2014).

Cementerio directamente impidieron la entrada de músicos y la de cualquier bebida (incluso agua, sospechada de contener alcohol), limitaron las ofrendas que cada persona podía ingresar a “una bolsita” y anunciaron que cada persona podría permanecer en el lugar dos horas como máximo. Ante estas restricciones, los asistentes al cementerio fueron optando por reemplazar sus ofrendas tradicionales por flores, o bien armaron las mesas en el exterior del predio. En el primero caso, ello redundó en la imposibilidad de desarrollar el aspecto “comunitario” de la ceremonia que la ley vigente habilita, ya que sin ofrendas no se puede compartir ni reforzar así lazos entre los vivos, con los difuntos y con la Pachamama (Canelo, 2013). El armado de mesas fuera del cementerio, por su parte, impide conmemorar al difunto en el lugar donde está inhumado, al tiempo que traslada el “problema” al exterior del predio, donde previsiblemente comenzarán a organizarse nuevos dispositivos de control. En cualquier caso, ambas *soluciones* implican la denegación del derecho a la ciudad por parte del Poder Ejecutivo de la CABA a la población de origen andino, y expresan el impedimento a reconocer a sus integrantes como plenos participantes de la vida pública (Fraser, 2000).⁹

Si bien podríamos pensar que lo acontecido en el cementerio derivó de alguna particularidad de este espacio, durante el período bajo estudio el hostigamiento estatal hacia prácticas realizadas por inmigrantes también se incrementó en otros ámbitos de la CABA, como aquellos de la economía informal. A diferencia del caso descrito en este apartado, la venta callejera involucra a inmigrantes de distintos orígenes (no sólo andinos) y ofrece la posibilidad de indagar materiales de orden cuantitativo, además de fuentes secundarias y entrevistas. Veamos.

DE LOS “ACUERDOS” A LAS CAUSAS POR “RESISTENCIA / ATENTADO A LA AUTORIDAD”, O POR “DELITOS COMPLEJOS”: LA VENTA CALLEJERA

Parte de los inmigrantes residentes en los grandes centros urbanos de Argentina trabaja de modo informal en la venta callejera. Esta actividad es compartida con nativos empobrecidos, pero la frecuente situación de irregularidad administrativa entre los primeros, su falta de redes para acceder a un empleo registrado y el desconocimiento del castellano entre quienes no provienen de países de la región, coadyuvan a que la venta callejera sea una de sus principales

⁹ Luego del período bajo estudio y en pleno proceso de escritura de este artículo comenzaron a registrarse algunos cambios en las políticas de control espacial desplegadas en el Cementerio. En efecto, tras una serie de gestiones impulsadas desde el Programa de Derechos Culturales mencionado, funcionarios del Ministerio de Ambiente y Espacio Público acordaron en 2018 reducir la presencia del personal policial y flexibilizar algunos de los controles. En próximos trabajos planeo indagar los efectos de este cambio sobre la posibilidad concreta de que los migrantes andinos produzcan ciudad en el Cementerio.

estrategias de supervivencia.¹⁰

En la CABA esta actividad está sancionada por la Ley 1472/04, que establece el carácter contravencional de las “actividades lucrativas no autorizadas en el espacio público” (Arts. 83 y 84), y por la Ley 451/00, que instituye como “falta” a la “venta en la vía pública sin autorización” (Sección 4, Capítulo 1), fijando multas y el decomiso de la mercadería. El procedimiento formal contemplado ante esta actividad es sencillo: la policía debe actuar como agente preventor labrando actas para derivar a la Justicia Contravencional, donde luego se debate -mediante pruebas y declaraciones- si la acción detectada constituye o no una contravención (Pita, 2013). Pero en la práctica se constatan “fronteras porosas e inciertas entre lo legal y lo ilegal” (Telles e Hirata, 2007), que establecen una “zona donde la misma legalidad es mercancía” (Misse, 2007, en Pita, 2013). Allí las contravenciones devienen “‘ilegalismos tolerados’, esto es actividades que se encuentran legalmente prohibidas pero sobre las cuales se trazan límites de ‘tolerancia’”, lo cual habilita “la administración y regulación abusiva y discrecional por parte de agencias del Estado” (Pita, 2013, p. 207). En su extensa investigación sobre los “territorios sociales y morales de control policial”, Pita encuentra la conformación de espacios políticos con reglas y acuerdos que ponen en duda la idea de una distribución igualitaria de la legalidad, en los cuales algunos grupos sociales tendrían más dificultades que otros para entablar “acuerdos” con las fuerzas policiales (en su análisis, la Policía Federal) (Pita, 2013). En tal sentido, la investigadora afirma:

“distintos grupos (y por consiguiente los individuos que forman parte de ellos) encuentran, en virtud de su mayor o menor vulnerabilidad y status jurídico, de sus conocimientos locales e ingenio, de su habilidad adquirida en el trato con diferentes agencias e instituciones, y también de sus competencias lingüísticas, posibilidades de mayor o menor éxito en esa negociación” (Pita, 2012, p. 119).

Por ello las estadísticas contravencionales, más que dar cuenta de la frecuencia de los procedimientos sobre los distintos grupos poblacionales, informan la capacidad de estos últimos para negociar el labrado de las actas (Pita, 2013). Y lo que muestran las estadísticas es que entre los años 2010¹¹ y 2013 hubo una alta presencia de extranjeros¹² entre las personas imputadas por contravenciones:

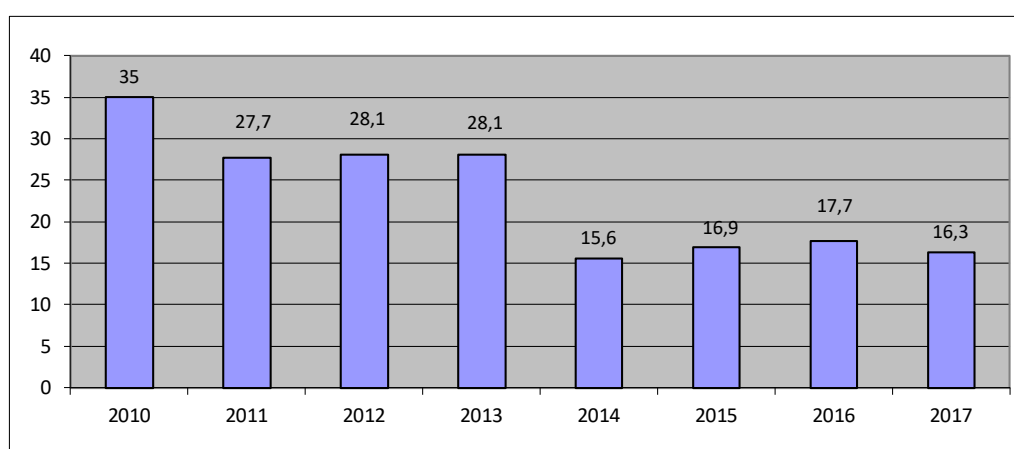
10 Hasta el momento no he encontrado datos oficiales ni privados que den cuenta de la cantidad de inmigrantes entre los vendedores de la vía pública, pero quienes trabajan con esta población coinciden en que gran parte de ella está conformada por personas de origen extranjero.

11 Si bien a los fines de este trabajo sería importante conocer la cantidad de contravenciones realizadas a extranjeros desde el inicio de la gestión del PRO (2007), las estadísticas disponibles comienzan a brindar este dato recién desde el Tercer Informe de Conflictividad, correspondiente a 2010. Las contravenciones realizadas a extranjeros antes de esa fecha están publicadas junto con los delitos penales (usurpación, amenazas, daños, etc), para los cuales el procedimiento es diferente.

12 Este artículo refiere a lo acontecido con la población de origen *inmigrante* (nacida en el exterior o descendiente de personas nacidas en el exterior, y radicada en Argentina). No obstante, algunos datos presentados en este apartado aluden a la población *extranjera* en cuyo caso podría

alrededor del 30%, cuando sólo el 8,9% de los residentes en el Área Metropolitana de Buenos Aires es de origen extranjero según el último censo nacional (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, 2010) (Gráfico 1). Asimismo los guarismos dan cuenta de una marcada reducción de las actas contravencionales a esta población desde el año 2014 (Gráfico 1). Siguiendo la hipótesis de Pita, por tanto, entre 2010 y 2013 los extranjeros habrían tenido escasa capacidad de negociar con los agentes policiales el labrado de actas contravencionales.

Gráfico 1. Porcentaje de extranjeros en el total de personas imputadas por contravenciones. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Años 2010 a 2017.

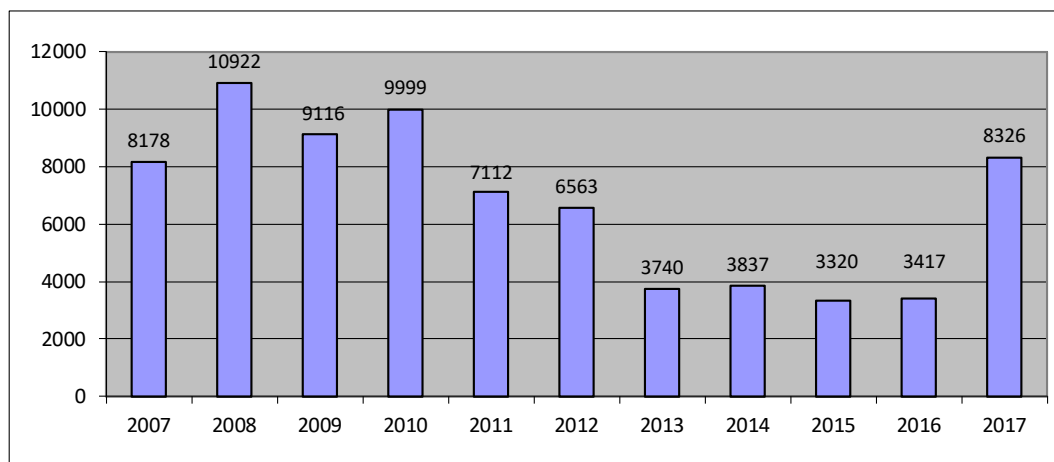


Fuente: Elaboración propia en base a Informes de Conflictividad de Ministerio Público Fiscal (2011-2018).

El Gráfico 1 muestra que la participación de extranjeros entre las personas a quienes se les labraron contravenciones declina en casi veinte puntos porcentuales entre 2010 y 2014. A este dato se suma una reducción drástica de las contravenciones por “uso de espacio público sin autorización para actividades lucrativas”, tanto en el año 2011 como (especialmente) en el 2013 (Gráfico 2) (luego me detendré en el salto ocurrido en 2017).

tratarse de personas en tránsito (no radicadas) ya que las pocas estadísticas oficiales referidas a la cuestión recuperan el país de nacimiento y no la condición migratoria. Pese a ello, el tipo de actividad que realizan (venta en la vía pública de CABA) permite suponer que esos *extranjeros* son personas asentadas en Argentina aunque sea temporalmente y, por ello, *inmigrantes*.

Gráfico 2. Cantidad anual de contravenciones por uso de espacio público sin autorización para actividades lucrativas. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Años 2007 a 2017.



Fuente: Elaboración propia en base a Informes de Conflictividad de Ministerio Público Fiscal (2010-2018).

Ahora bien, ¿cuál puede ser la causa de la reducción en cerca de un 63% de las contravenciones por uso de espacio público para actividades lucrativas entre 2010 y 2013 (cuando pasaron de 9.999 a 3.740)? Siendo que en ese período la venta callejera no disminuyó drásticamente (como informaba cualquier recorrido por la CABA), la causa podría ser un incremento de los “arreglos” con el personal policial para evitar dicha sanción, o bien cambios en la modalidad estatal de control de esta actividad.

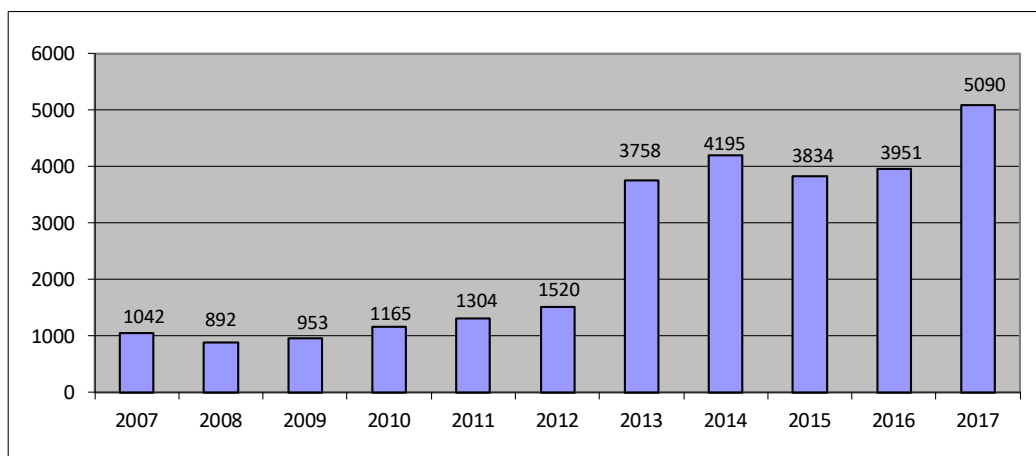
La información brindada por académicos, activistas de derechos de humanos y vendedores lleva a optar por la segunda opción, en tanto todos coinciden en que desde el año 2009 se registra una escalada de violencia policial y crecientes allanamientos y secuestros de mercadería ofrecida en la vía pública (Pita, 2012 y 2013; Pacecca, Canelo y Belcic, 2017).¹³ Lo que se observa, explican, es que tanto el labrado de actas contravencionales como los “acuerdos” (desiguales) para evitarlas fueron perdiendo protagonismo frente al mero uso de la violencia (Pita, 2013), en cuyo marco se registran agentes públicos que actúan sin identificación

¹³ Entre los casos con resonancia pública puede mencionarse el maltrato a vendedores de origen africano en el barrio de Constitución, que se conoció en el verano de 2009 y derivó en una denuncia del accionar institucional ante la Justicia Contravencional (Pita, 2012); el desalojo violento de la calle Florida entre 2011 y 2012 tras el cual se impulsaron causas contravencionales y penales contra los vendedores, y que fueron acompañados de una campaña de criminalización de los trabajadores (Pita, 2013); y una serie de allanamientos y operativos en la vía pública de Once a principios de 2014, con inusitado despliegue de personal policial y del cuerpo de inspectores del Ministerio de Ambiente y Espacio Público (Pacecca, Canelo y Belcic, 2017), entre otros. Las acciones violentas para expulsar a los vendedores de la vía pública continúan desde entonces hasta la actualidad en distintos barrios de la Ciudad.

o de civil, agreden a los trabajadores física o verbalmente, y les quitan su mercadería sin dejar constancia de lo secuestrado (CELS, 2017).

Estos procedimientos no sólo son abusivos en sí mismos sino que viabilizan la elaboración de causas por “resistencia” o “atentado a la autoridad”, a partir de la desesperación que causan a los vendedores callejeros. En efecto, las estadísticas oficiales informan un incremento notable en las causas por “resistencia” y “atentado contra la autoridad” desde 2013, las cuales se mantuvieron estables hasta 2017 (dato en el que me detendré al final de este apartado) (Gráfico 3).

Gráfico 3. Cantidad anual de causas asignadas a primera instancia en los fueros dependientes del Poder Judicial de la Nación por los delitos de Atentado contra la autoridad, Atentado agravado y Resistencia / desobediencia a la autoridad (Artículos 237, 238 y 239 del Código Penal de la Nación). Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Años 2007-2017.



Fuente: Elaboración propia en base a información provista por la Oficina de Estadísticas del Poder Judicial de la Nación (base de datos MCENTRA, sistema de gestión judicial LEX100).

Dadas las características de los datos oficiales existentes, no es posible saber cuántas de las causas por “resistencia” y/o “atentado contra la autoridad” se realizaron a extranjeros o a vendedores callejeros: no existen cruces oficiales de estos datos, o al menos no es posible acceder a ellos siquiera tras pedidos formales de acceso a la información pública.¹⁴ No obstante, tanto la información etnográfica como la de orden estadístico a la que pude acceder tras varios años de búsqueda en distintas agencias estatales sugieren fuertemente que desde 2013 las intervenciones oficiales ante *contravenciones* por venta en la vía pública fueron derivando en modalidades de control de la venta callejera donde

¹⁴ Para un análisis acerca de las limitaciones de los informes y estadísticas públicas para indagar lo acontecido con la población de origen extranjero y la administración estatal de la conflictividad social en la Ciudad de Buenos Aires, ver Fernández y Patallo (2016).

la violencia es más explícita, como la elaboración de causas por el *delito* de “resistencia / atentado a la autoridad”.

Los cambios registrados no pueden escindir de la aparición de nuevos actores estatales, quienes fueron aumentando su protagonismo en el control del espacio público porteño: el Cuerpo de Inspectores del Ministerio de Ambiente y Espacio Público (creado en 2008 mediante el decreto N° 111),¹⁵ la Policía Metropolitana dependiente del Ministerio de Justicia y Seguridad (también fundada en 2008 por la ley N° 2894 pero con entrada en funciones en febrero de 2010, que devino Policía de la Ciudad en 2017)¹⁶ y la Unidad de Coordinación de Investigaciones Complejas (UCIC) del Ministerio Público Fiscal (cuyo primer coordinador fue designado en 2010 por la Res. N° 376, y que fue incorporando personal en los años subsiguientes).

Lo acontecido fue facilitado, a su vez, por la Legislatura Porteña. En efecto, luego de la reelección de Mauricio Macri como Jefe de Gobierno de la CABA, ella sancionó la Ley N° 4121/11 que quitó la salvedad por la cual la venta “de mera subsistencia” no constituía contravención. Bajo la nueva norma se estableció que:

“no constituye contravención la venta *ambulatoria* en la vía pública o en transportes públicos de baratijas o artículos similares, artesanías y, en general, la venta que *no implique una competencia desleal efectiva* para con el comercio establecido, ni la actividad de los artistas callejeros en la medida que no exijan contraprestación pecuniaria” (Art. N° 15, cursiva propia).

Así la Legislatura ilegalizó la venta no ambulatoria, dejó margen para calificar como “competencia desleal” a actividades comerciales anteriormente protegidas en tanto “mera subsistencia” y habilitó la expulsión de los trabajadores de la vía pública que se desempeñasen fuera de las ferias autorizadas. De este modo, los instituyó en “invasores” que transgreden la anterior tolerancia a su posesión precaria del espacio público, demostrando así que “lo precario no es el carácter

15 Entre sus atribuciones, el Cuerpo de Inspectores debe “Relevar, verificar y labrar actas en lo referente a la ocupación indebida del espacio público y en virtud de las normas aplicables, pudiendo aplicar las sanciones correspondientes en caso de verificarse el apartamiento de la normativa vigentes” (Anexo del Decreto N° 111/08, Art. 3), y “Ejercer el control y el poder de policía en relación a las cuestiones vinculadas al espacio público y en virtud de las normas aplicables, pudiendo aplicar las sanciones correspondientes en caso de verificarse el apartamiento de las normas vigentes” (Anexo del Decreto N° 111/08, Art. 5).

16 La Policía Metropolitana fue creada por la Ley de Seguridad Pública 2894/08 con las funciones de “seguridad general, prevención, protección y resguardo de personas y bienes, y de auxiliar de la Justicia” (Art. 18). Inicialmente compartía funciones con la Policía Federal (Ministerio de Seguridad de la Nación) pero en 2016, mediante la Res. N° 298, la Legislatura aprobó la transferencia progresiva a la CABA de facultades y funciones de seguridad en todas las materias no federales ejercidas en este distrito, entre ellas, el personal de la Policía Federal. Finalmente, en 2016 la Legislatura promulgó la Ley N° 5688 que estableció la unificación del personal de la Policía Metropolitana con el de la Policía Federal transferido, conformando así la Policía de la Ciudad, en funcionamiento desde enero de 2017.

de la autorización/concesión, sino el propio sujeto en su derecho a reproducirse socialmente a través del acceso igualitario a la utilización [agregaría que también *producción*] del espacio público” (Pires, 2017, p. 351, traducción propia).

En este marco institucional y normativo no sólo se incrementan las causas por “resistencia / atentado a la autoridad”, sino que la venta callejera empieza a ser encuadrada e investigada como un “delito complejo” desde el Ministerio Público Fiscal (concretamente, desde la UCIC a su cargo). Tales “delitos complejos” son definidos como aquellos que requieren un abordaje diferenciado, son ejecutados por estructuras delictivas, involucran a una gran cantidad de imputados, requieren analizar documentación compleja o precisan la coordinación entre varios organismos, entre otros criterios (Ministerio Público Fiscal, 2013).

Los operativos en la vía pública registrados desde entonces no sólo han sido más violentos sino que darían cuenta de una “articulación funcional” (Pita, 2013) entre el Ministerio Público Fiscal (que cuenta con autonomía funcional y autarquía dentro del Poder Judicial), el Ministerio de Justicia y Seguridad, y el Ministerio de Ambiente y Espacio Público (dependientes del Poder Ejecutivo) (Pacecca, Canelo y Belcic, 2017). Vale decir que, si bien no se conoce un acuerdo oficial que marque esta articulación entre el Poder Judicial y el Ejecutivo, en la práctica funcionarios de la Justicia Contravencional suelen requerir la realización de allanamientos en presuntos depósitos de mercadería y tareas de inteligencia policial sobre los vendedores bajo el supuesto de que participan de una red delictiva, casi al mismo tiempo que el Cuerpo de Inspectores (Ministerio de Ambiente y Espacio Público) y agentes de la Policía Metropolitana (Ministerio de Justicia y Seguridad) efectúan desalojos violentos de la vía pública aledaña. Ello posibilitado, a su vez, por una norma promulgada por el Poder Legislativo que terminó de ilegalizar la actividad.

Vemos así que bajo la gestión del PRO en la CABA se observa un cambio paulatino en la modalidad de control estatal de la venta callejera, por el cual el labrado de contravenciones y las presiones para “acordar” evitarlas fueron perdiendo peso frente a la elaboración de causas por “resistencia” / “atentado a la autoridad” tras procedimientos violentos y en ocasiones irregulares,¹⁷ así como mediante grandes operativos efectuados de forma coordinada por distintos poderes públicos a partir de la caracterización de esta actividad como un potencial “delito complejo”. En 2017 estas modalidades parecen haber sido complementadas con el labrado de contravenciones, que volvieron a escena con una fuerza renovada. En efecto, ese año las contravenciones por uso de espacio público sin autorización incrementaron en cerca de un 130% a las registradas entre 2013 y 2016 (pasando de una media anual de alrededor de 3600 durante

17 En lo que respecta a la Policía Metropolitana se ha señalado que su opción por un accionar crecientemente represivo en el espacio público “por sobre la gestión no violenta a través de instancias de negociación y diálogo (...) no puede atribuirse a errores o excesos de agentes puntuales, sino que responde a decisiones políticas del gobierno porteño orientadas a reafirmar el perfil de choque de la nueva policía, al mismo tiempo que tolera el uso abusivo de la fuerza como respuesta a los conflictos relacionados con el uso del espacio público” (CELS, 2013, p. 2).

ese cuatrienio, a 8326 contravenciones en 2017) (Gráfico 2).

Si bien la población destinataria de esta política persecutoria y criminalizadora no es la de inmigrantes en tanto tales sino la de trabajadores callejeros en general, ella opera con particular fuerza sobre los primeros. Esto ocurre debido a que la venta callejera constituye una de sus principales estrategias de supervivencia, pero fundamentalmente debido a que dichas modalidades de control de nivel local se articulan con matrices xenófobas y racistas de larga data, y con políticas instauradas tras el recambio presidencial de 2015 que habilitan la expulsión del país de aquellos extranjeros que resisten dichos hostigamientos. En efecto, en enero de 2017 el Poder Ejecutivo de la Nación sancionó el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 70 que modificó aspectos sustanciales de la Ley Nacional de Migraciones N° 25.871 y de la Ley de Nacionalidad y Ciudadanía N° 346, en detrimento de los derechos de las personas migrantes, impulsando su creciente estigmatización y persecución. Dicho decreto permite, entre otras cosas, expulsar del país en tiempos sumarísimos a las personas extranjeras procesadas por cualquier delito, incluso los que contemplan penas de entre un mes y menos de tres años, como “atentado / resistencia a la autoridad”. Insisto: basta con meros procesamientos para que se dicte la expulsión. No hace falta que las causas posean sentencia firme, y tampoco que se trate de delitos “graves”.

El punto a destacar aquí es que según vendedores callejeros, migrantes, referentes de organismos de derechos humanos y académicos, a lo largo del año 2017 no sólo se incrementaron las contravenciones por venta callejera (Gráfico 2), sino también las causas por atentado y resistencia a la autoridad a trabajadores de la vía pública, lo cual es coherente con las estadísticas oficiales disponibles (Gráfico 3). Como se observa allí, las causas por “resistencia” / “atentado” contra la autoridad en la CABA pasaron de un promedio de 3934 entre 2013 y 2016, a 5090 en 2017. Si bien los datos disponibles no permiten saber cuántas de estas causas se efectuaron a vendedores callejeros, dicho aumento es coincidente con las percepciones de los referentes consultados. La particularidad de este mecanismo, cuyo frecuente carácter abusivo señalé antes, es que cuando es aplicado sobre inmigrantes habilita su expulsión del país en virtud del mencionado decreto.¹⁸

18 En abril de 2018 la norma fue declarada inconstitucional por la Sala V de la Cámara en lo Contencioso Administrativo Federal, decisión que fue apelada por el Poder Ejecutivo de la Nación días después. Al momento de escritura de este trabajo, la validez del Decreto de Necesidad y Urgencia N° 70 tiene que ser evaluada por la Corte Suprema de la Nación, instancia hasta la cual la norma continúa vigente.

CONCLUSIONES

Si el derecho a la ciudad implica la posibilidad de participar de modo sustantivo en su producción y apropiación, a lo largo de estas páginas hemos visto que las políticas de control del espacio urbano implementadas durante las gestiones del PRO en la CABA entre 2007 y 2017 lo han denegado a gran parte de la población inmigrante. Ello ha restringido el reconocimiento de la misma como participante plena de la vida pública porteña, y ha ido de la mano de distintos mecanismos de criminalización y sospecha arrojados por distintas agencias y poderes estatales, que incluso han desarrollado una “articulación funcional” para este fin. Esos procedimientos han ido enseñando a los inmigrantes que sus formas sociales, culturales, económicas y políticas de hacer ciudad atacan al *ethos* moral defendido por las agencias estatales, e incluso que su mera presencia conforma una alteridad inaceptable para el *nosotros* construido por las agencias públicas.

Los mecanismos mediante los que se han limitado, desvalorizado, prohibido o criminalizado a las formas de producir ciudad desarrolladas por inmigrantes son de larga data en la CABA, pero bajo la gestión del PRO fueron extendidos y profundizados. Así, mientras que anteriormente existía un cierto *dejar hacer*, tanto bajo las dos gestiones de Mauricio Macri como durante la de Horacio Rodríguez Larreta se fueron consolidando distintos mecanismos que limitaron sustancialmente los resquicios de producción urbana para los inmigrantes, ubicándolos en una situación de progresiva pérdida de legitimidad pública.

En el caso del Cementerio de Flores, dicho *dejar hacer* ocurría aún cuando la Ordenanza N° 27.590 establecía que la DGC debía vigilar las normas de “moralidad e higiene”, y proclamaba principalmente la defensa del culto católico en los cementerios públicos. Ello ocasionaba cuestionamientos emitidos por algunos agentes estatales, pero no se registraba una política sistemática tendiente a restringir las ceremonias ni la presencia andina en el cementerio en general. En el caso de los vendedores callejeros, el *dejar hacer* estaba fuertemente condicionado por presiones, discrecionalidad y abusos por parte de los agentes policiales. Aún así, durante los primeros años de la gestión de Macri en la CABA los vendedores callejeros lograron continuar realizando su actividad, aunque los de origen extranjero tuvieron escaso margen de negociación al respecto.

La situación se modifica de modo sustancial a partir del año 2011, cuando desde instancias estatales comenzaron a desplegarse distintos mecanismos que redujeron los resquicios de producción urbana con los que hasta entonces contaba la población inmigrante. Así lo muestran los mega operativos implementados desde ese año en el Cementerio de Flores, aún cuando el GCBA llamara a referentes andinos para organizarlos ya que su presencia era requerida sólo para legitimar esos operativos y para transmitir restricciones dispuestas unilateralmente por los funcionarios. Y así lo indica tanto la paulatina entrada en funciones de nuevos actores que controlan el espacio urbano, como la ilegalización de la venta callejera establecida por la Ley N° 4121 -también de 2011. Respecto de esto último vale destacar que, mientras que la ley N° 4977/14 que autoriza las ceremonias fúnebres andinas no es cumplida por el Ejecutivo,

la N° 4121/11 que restringe la venta callejera sí se ha convertido en un aval a las acciones persecutorias hacia los inmigrantes. De este modo se observa que la sanción o el permiso estatal a ciertas prácticas no se funda en su (i)legalidad, sino en la valía moral que ellas (y fundamentalmente sus protagonistas) revisten desde la perspectiva estatal.

La constatación de los cambios ocurridos desde 2011 se enlaza con los dramáticos hechos acontecidos pocos meses antes en otro espacio central en la producción urbana efectuada por inmigrantes en la CABA: el Parque Indoamericano de Villa Soldati.¹⁹ En efecto, en diciembre de 2010 dicho predio fue ocupado por cerca de seis mil personas que demandaban soluciones habitacionales al gobierno. Ante ello las autoridades locales promovieron una respuesta represiva que desembocó en el asesinato de tres personas (todas inmigrantes) en circunstancias aún no esclarecidas, al tiempo que en conferencia de prensa Macri responsabilizó a los inmigrantes por la “ocupación” y los vinculó con prácticas delictivas. Estas respuestas conformaron un punto de quiebre en el tratamiento estatal de la cuestión migratoria (Canelo, 2013; Monclús Masó y García, 2012). El respaldo social y mediático que recibieron estas expresiones, y las manifestaciones en el mismo sentido emitidas luego por funcionarios del gobierno nacional (entonces en manos del Frente para la Victoria, partidario opositor al PRO), mostraron un resentimiento hacia los inmigrantes que estaba latente en gran parte de la sociedad argentina (Canelo, Gavazzo y Nejamkis, 2018). Ello quedó explicitado, además, en el respaldo que Mauricio Macri consiguió en las urnas en julio de 2011, cuando fue reelegido como Jefe de Gobierno.

Es en ese contexto que desde los Ministerios de Ambiente y Espacio Público y de Justicia y Seguridad comienzan a organizarse los operativos para “controlar” la presencia andina en el Cementerio de Flores, y que la Legislatura Porteña acuerda modificar la normativa que regula la venta callejera. Dichos mecanismos ocurren en el marco de una administración que convierte a la “recuperación” del espacio público para “los vecinos” en un emblema, al que cristaliza en la frase “el espacio público no se negocia”, y al que procura efectivizar mediante distintas “técnicas de expulsión de lo indeseable”, entendido como “ese otro que hace un uso desviado o indebido del espacio público” (González Redondo, 2015, p. 40). Las prácticas violentas y abusivas en la vía pública son parte de estos mecanismos, así como lo es la coordinación de operativos entre los inspectores de Espacio Público, los agentes de la PM y los de la UCIC contra los vendedores, gran parte de ellos de origen extranjero.

La tendencia descrita se agudiza y extiende en los años subsiguientes, en especial a partir de la asunción de Macri como presidente de Argentina, a

¹⁹ Como he explicado en otro lado (Canelo, 2016), entre 1995 y 2010 dicho predio fue un espacio central para los cerca de seis mil inmigrantes bolivianos y paraguayos que se encontraban allí cada fin de semana para realizar actividades recreativas, de socialización y pertenencia. Tras el conflicto de 2010, el GCBA cerró el parque por varios meses y realizó modificaciones en su infraestructura, todo lo cual impidió la continuidad de la producción del espacio realizada hasta entonces por inmigrantes.

finis de 2015. A partir de entonces, desde ámbitos académicos, periodísticos, políticos y de organizaciones migrantes comenzaron a realizarse denuncias y movilizaciones ante distintos hechos que evidenciaban el pasaje del “paradigma de los derechos” al “de la seguridad”, en materia migratoria (ANDHES, 2016).²⁰

Uno de los aspectos más importantes de los cambios ocurridos desde entonces fue la modificación de aspectos sustanciales de la Ley Nacional de Migraciones N° 25.871 y de la Ley de Nacionalidad y Ciudadanía 346 mediante el Decreto de Necesidad y Urgencia 70/2017. Así, mientras que la Ley 25.871 establecía el derecho humano a migrar, el acceso a la regularización como una obligación estatal, la revisión judicial de todo trámite de expulsión o detención, y el acceso igualitario a la salud y a la educación, entre otros, el DNU 70/2017 liga la migración con la criminalidad organizada y el narcotráfico generando estigmatización y xenofobia, confunde criminalidad con irregularidad migratoria, permite impedir el ingreso y/o la permanencia y cancelar la residencia por causas judiciales en Argentina o en el exterior (aún si ellas carecen de sentencia firme) en tiempos sumarísimos, suspendiendo así la presunción de inocencia, y habilitando deportaciones como meras gestiones administrativas e independientemente de los años de residencia en Argentina y del riesgo de fragmentación familiar, entre otros aspectos.

La vigencia del DNU 70/2017 a nivel nacional, su articulación con estrategias locales de control del espacio urbano combinadas entre distintos poderes públicos, y la posibilidad de que casi cualquier conducta realizada en la vía pública derive en una causa por “resistencia” o “atentado a la autoridad”, generan una situación de particular vulnerabilidad para los inmigrantes, en la Argentina de Macri en general, y en la CABA de Rodríguez Larreta en particular. Me refiero a la posibilidad concreta y a la amenaza latente de ser expulsados del país y de que se les prohíba el reingreso por las mismas acciones por las cuales un argentino ni siquiera iría preso, ya que las penas menores a tres años (como las que corresponden a los delitos mencionados) suelen ser excarcelables para los nacionales argentinos.

El estudio de las políticas de control espacial implementadas en la CABA durante la gestión del PRO (2007-2017) muestra, por lo tanto, una tendencia creciente a desvalorizar, prohibir y criminalizar formas de producir ciudad realizadas por inmigrantes. Pero, además, la puesta en contexto de estas políticas espaciales de nivel local con las de índole explícitamente migratoria impulsadas a nivel nacional, ilustra el desarrollo de modalidades novedosas y preocupantes de control, criminalización y eventual expulsión de la población de origen inmigrante que intenta *producir ciudad* en Buenos Aires.

20 Así, el gobierno suspendió el Programa de Abordaje Territorial de la Dirección Nacional de Migraciones (DNM) vigente desde el año 2013 mediante el que se brindaba información y colaboraba en los trámites de regularización migratoria, cerró delegaciones de la Dirección Nacional de Migraciones en la provincia de Buenos Aires, incrementó los “operativos de control de permanencia” tendientes a detectar migrantes en situación irregular, acrecentó las disposiciones de expulsión, elevó drásticamente las tasas migratorias, y avanzó con la intención de crear un centro de detención para migrantes en situación irregular, entre otras medidas.

BIBLIOGRAFÍA

ALONSO, Ana María (1994) “The Politics of Space, Time and Substance: State Formation, Nationalism and Ethnicity”, *Annual Review of Anthropology*, N° 23, p. 379-405.

ANDHES, CAREF, CELS, FCCAM, IARPIDI, CDHUNLa, TODO EN SEPIA (2016) *Situación de los derechos humanos de las personas migrantes. Informe sobre la Argentina*. Buenos Aires: mimeo.

CANELO, Brenda (2017) “La comparación nativa como problema de investigación antropológica” (143-163). En: Fernando Balbi (comp.), *La comparación en Antropología Social: problemas y perspectivas*. Buenos Aires: Antropofagia.

CANELO, Brenda (2016) “Migración y políticas públicas desde el margen. Acciones y omisiones estatales en un parque de la Ciudad de Buenos Aires”, *Migraciones Internacionales*, N° 30, Vol. 8, N° 3, p. 125-153.

CANELO, Brenda (2014) “La autorización de las expresiones fúnebres andinas en los cementerios públicos de la Ciudad de Buenos Aires. Reflexiones acerca de una ley anhelada.” Ponencia presentada en: *Actas de las VIII Jornadas de Sociología de la UNLP*, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata, La Plata: 3 al 5 de diciembre.

CANELO, Brenda (2013) *Fronteras internas. Migración y disputas espaciales en la Ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: Antropofagia.

CANELO, Brenda, Natalia GAVAZZO y Lucila NEJAMKIS (2018) “Nuevas (viejas) políticas migratorias en la Argentina del cambio”, *Si Somos Americanos. Revista de Estudios Transfronterizos*, Vol. 18, N° 1, p. 150-182.

BALIBAR, Étienne (1991) “La forma nación: historia e ideología” (135-167). En: Étienne Balibar e Immanuel Wallerstein, *Raza, nación y clase*. Madrid: IEPALA.

BRIONES, Claudia (1998) “(Meta)cultura del Estado-nación y estado de la (meta)cultura”, *Serie Antropología*, N° 244, p. 1-54.

CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES (CELS) (2017) *Derechos humanos en la Argentina. Informe 2017*. Buenos Aires: Siglo XXI.

CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES (CELS) (2013) *Informe sobre la actuación de la Policía Metropolitana en situaciones de protesta y/o conflicto social*. Buenos Aires: CELS.

CORRIGAN, Philip y Derek SAYER (2007) “El Gran Arco: La formación del Estado inglés como revolución cultural” (39-74). En: María Lagos y Pamela Calla (comps.), *Antropología del Estado. Dominación y prácticas contestatarias en América Latina*. La Paz: PNUD.

DAS, Veenay y Deborah POOLE (2008 [2004]) “El estado y sus márgenes. Etnografías comparadas”, *Cuadernos de Antropología Social*, N° 27, p. 19-52.

DELGADILLO POLANCO, Víctor Manuel (2012) “El derecho a la ciudad en la Ciudad de México. ¿Una retórica progresista para una gestión urbana neoliberal?”, *Andamios. Revista de Investigación Social*, Vol. 9, N° 18, p. 117-139.

DIRECCIÓN GENERAL DE CEMENTERIOS, MINISTERIO DE AMBIENTE Y ESPACIO PÚBLICO (2016) *Informe 2016-26242523*. Buenos Aires: mimeo.

FERNÁNDEZ Y PATALLO, Marta (2016) “Migración y estadísticas de criminalidad en la Ciudad de Buenos Aires. Análisis de la producción de información de las fuerzas de seguridad y del poder judicial” (55-92). En: Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI) – Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos (IPPDH), *La situación de las personas migrantes regionales en la Ciudad de Buenos Aires. Acceso a derechos sociales y estadísticas de criminalidad*. Buenos Aires: INADI – IPPDH.

FRASER, Nancy (2000 [1995]) “¿De la redistribución al reconocimiento? Dilemas de la justicia en la era ‘postsocialista’”, *New Left Review*, N° 0, p. 126-155.

GOBIERNO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES (GCBA) (2010) *Resolución N° 376*. Buenos Aires: GCBA.

GOBIERNO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES (GCBA) (2008) *Decreto N° 111 “Se crea el Cuerpo de Inspectores de Espacio Público”*. Buenos Aires: GCBA.

HARVEY, David (2013 [2012]) *Ciudades rebeldes. Del derecho de la ciudad a la revolución urbana*. Madrid: Akal.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS (INDEC) (2010) *Censo nacional de población, hogares y viviendas 2010*. Buenos Aires: Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas de la Nación.

ISIN, Engin (2000) *Democracy, Citizenship and the Global City*. Londres: Routledge.

JANOSCHKA, Michael y Jorge SEQUERA (2014) “Procesos de gentrificación y desplazamiento en América Latina, una perspectiva comparativista” (82-104). En: Juan José Michelini (ed.), *Desafíos metropolitanos. Un diálogo entre Europa y América Latina*. Madrid: Catarata.

LAZAR, Sian (2013) “Introduction” (1-22). En: Sian Lazar, *The Anthropology of Citizenship: A Reader*. Boston y Oxford: Blackwell.

LAZAR, Sian (2008) *El Alto, Rebel City: Self and Citizenship in Andean Bolivia*. Durham: Duke University Press.

LEFEBVRE, Henri (1969 [1968].) *El derecho a la ciudad*. Barcelona: Península.

MINISTERIO PÚBLICO FISCAL DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES (MPF) (2011 a 2018) *Informes de conflictividad (Tercero a Décimo inclusive)*. Buenos Aires: MPF.

MINISTERIO PÚBLICO FISCAL DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES (MPF) (2013) *Resolución N° 77*. Buenos Aires: MPF.

MOCTEZUMA MENDOZA, Vicente (2016) “El desplazamiento de lo posible: experiencia popular y gentrificación en el Centro Histórico de Ciudad de México”, *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, N° 56, p. 83-102.

MONCLÚS MASÓ, Marta y María Bernarda GARCÍA (2012) “El impacto de las migraciones en la criminalidad en la Argentina: mitos y realidades”, *Cuadernos Migratorios N° 2: El impacto de las migraciones en Argentina*. Buenos Aires: Organización Internacional para las Migraciones, p. 323-369.

MUNICIPALIDAD DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES (1973) *Ordenanza N° 27.590. “Normas para el uso y ocupación de los diversos cementerios de la Ciudad de Buenos Aires”*. Buenos Aires: MCBA.

OFICINA DE ESTADÍSTICAS DEL PODER JUDICIAL DE LA NACIÓN (2018) *Información procesada por pedido de la autora a partir de la base de datos MCENTRA, Sistema de Gestión Judicial LEX100*. Buenos Aires: mimeo.

OSZLAK, Oscar (1991) *Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano*. Buenos Aires: CEDES-Humanitas.

PACECCA, María Inés, Brenda CANELO y Sofía BELCIC (2017) “Culpar a los negros y a los pobres. Los “manteros” senegaleses ante los allanamientos en el barrio de Once” (199-219). En: María Victoria Pita y María Inés Pacecca (eds. y comps.), *Territorios de control policial. Gestión de ilegalismos en la Ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires.

PIRES, Lenin (2017) “Precários e Perigosos. Possíveis relações entre formalidade e informalidade em processos de administração de conflitos no Rio de Janeiro” (337-354). En: John Gledhill, María Gabriela Hita y Mariano Perelman (orgs.), *Disputas em torno do espaço urbano. Processos de produção/construção e apropriação das cidades*. Salvador: EDUFBA.

PITA, María Victoria (2013) “Mitologías porteñas en torno al poder policial. Policía, contravenciones y gestión de ilegalismos en la Ciudad de Buenos Aires”, *Revista La Biblioteca*, Vol. 12, p. 182-209.

PITA, María Victoria (2012) “Poder de policía e gestao de territórios: o caso dos ambulantes senegaleses na Cidade Autônoma de Buenos Aires” (109-140). En: Christian Azaïs, Gabriel Kessler y Vera da Silva Telles (orgs.), *Ilegalismos, Cidade e Política*. San Pablo: Fino Traço.

PODER LEGISLATIVO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES (2014) *Ley N° 4977. Régimen jurídico y poder de policía en materia mortuoria en los cementerios*. Buenos Aires: Legislatura de la CABA.

PODER LEGISLATIVO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES (2011) *Ley N° 4121*.

Actividades feriales. Buenos Aires: Legislatura de la CABA.

PODER LEGISLATIVO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES (2008) *Ley N° 2894. Ley de Seguridad Pública*. Buenos Aires: Legislatura de la CABA.

PODER LEGISLATIVO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES (2004) *Ley N° 1472. Código contravencional*. Buenos Aires: Legislatura de la CABA.

PODER LEGISLATIVO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES (2000) *Ley N° 451. Régimen de Faltas*. Buenos Aires: Legislatura de la CABA.

PROGRAMA DE DERECHOS CULTURALES, MINISTERIO PÚBLICO DE LA DEFENSA (2016) *Oficio N° 27*. Buenos Aires: mimeo.

ROSE, Nikolas (2007) “¿La muerte de lo social? Re-configuración del territorio de gobierno”, *Revista Argentina de Sociología*, N° 8, p. 111-150.

SHORE, Cris (2010) “La antropología y el estudio de la política pública: Reflexiones sobre la ‘formulación’ de las políticas”, *Antípoda*, N° 10, p. 21-49.

TELLES, Vera da Silva y Daniel HIRATA (2007) “Cidade e práticas urbanas: nas fronteiras incertas entre o ilegal, o informal e o ilícito”, *Revista Estudos Avançados*, Vol. 21 N° 61, p. 173-191.

WIMMER, Andreas y Nina GLICK SCHILLER (2002) “Methodological nationalism and beyond: nation-state building, migration and the social sciences”, *Global Networks*, Vol. 2, N° 4, p. 301-334.