

Desafíos de la intervención estatal en barrios populares.
Análisis del proceso de reurbanización del barrio Rodrigo Bueno
(2016-2019)

Gonzalo Elizondo

Tesis presentada para la Maestría en Políticas Públicas y Gerenciamiento del
Desarrollo

Escuela de Política y Gobierno – Universidad Nacional de San Martín

Director de tesis: Rodrigo Zarazaga

Fecha de entrega: 22 de diciembre de 2023

Resumen

La presente tesis de maestría se propuso indagar sobre los principales desafíos que enfrenta el Estado a la hora de implementar políticas públicas en barrios populares. En particular, se hizo hincapié en los procesos de reurbanización, los cuales implican la regularización dominial, conexión a servicios públicos, construcción y mejoramiento de viviendas, apertura de calles, esponjamiento e integración con la trama urbana. Se trata de políticas que requieren un tiempo prologando de intervención en territorios castigados por la pobreza, la informalidad y el abandono estatal.

Como caso de estudio se eligieron los programas de reurbanización iniciados por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires en el año 2016, y como unidad de análisis la implementación realizada por el Instituto de Vivienda de la Ciudad en el barrio Rodrigo Bueno entre los años 2016 y 2019. Se distinguieron tres etapas en dicho período de implementación, analizadas a la luz de cuatro ejes problemáticos: diagnóstico, construcción de confianza, participación y manejo del tiempo. A su vez, se puso atención a la incidencia de los *regímenes institucionales* y los *repertorios de políticas* de los funcionarios involucrados en el desarrollo de la política pública, así como a las instancias de negociación y conflicto entre vecinos, referentes barriales y organismos públicos. Se espera que los resultados de la investigación brinden herramientas valiosas para el análisis de este tipo de políticas, así como que sean de utilidad para funcionarios involucrados en su implementación.

Índice

Introducción.....	1
Capítulo 1. Presentación del problema de investigación	
1.1. Definiciones teóricas.....	3
1.2. Objetivos y metodología.....	9
Capítulo 2. Los barrios populares y la lucha por el reconocimiento estatal	
2.1. La integración en disputa: derecho a la vivienda y déficit habitacional en la Ciudad de Buenos Aires.....	16
2.2. Los procesos de reurbanización emprendidos por el GCBA en el año 2016.....	24
Capítulo 3. Análisis de la reurbanización del barrio Rodrigo Bueno	
3.1. La resistencia contra la erradicación (2005-2016).....	35
3.2. El camino a la sanción de la ley 5798 (2016-2017).....	40
3.3. Desafíos en los primeros dos años de intervención (2017-2018).....	48
3.4. El comienzo de las mudanzas a vivienda nueva (2019).....	65
Conclusiones.....	76
Anexo fotográfico.....	81
Línea de tiempo (2016-2019).....	88
Referencias bibliográficas.....	89

Listado de Tablas

Tabla 1. Villas a reurbanizar bajo la primera gestión de Rodríguez Larreta. Selección de datos, año 2016.....	12
Tabla 2. Principales desafíos de la reurbanización de Rodrigo Bueno (2016-2019).....	39

Introducción

La Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, sancionada en el año 1996, promueve en su artículo 31 “la integración urbanística y social de los pobladores marginados, la recuperación de las viviendas precarias y la regularización dominial y catastral, con criterios de radicación definitiva”. A su vez, por medio de la Ley 148/1998, la Legislatura porteña estableció los lineamientos para la creación de un “programa integral de radicación y transformación definitiva de villas y núcleos habitacionales transitorios”. Pese a ello, la población en barrios populares de la Ciudad ha mantenido un ritmo creciente¹, y hasta el año 2015 no se mostraron avances significativos en el cumplimiento de la normativa. Incluso, durante las dos gestiones de Mauricio Macri al frente de la Ciudad (2007-2015), prevaleció una visión proclive a realizar desalojos y la propuesta de erradicar algunas villas (Barrios y Magno 2018, 5).

En el año 2015, el nuevo jefe de gobierno porteño, Horacio Rodríguez Larreta, del mismo espacio político que su antecesor, anunció que la reurbanización de barrios populares constituiría un eje de su gestión, marcando un giro importante con respecto a lo sucedido previamente (CESBA 2018, 17). Durante el año 2016, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA) comenzó procesos de reurbanización en cuatro barrios: Villa 31 y 31bis (Barrio Mugica), Villa 20, Rodrigo Bueno y Playón de Chacarita.

La historia de conflictos entre las distintas administraciones de la Ciudad y los barrios populares abría el interrogante de cómo sería el desarrollo de dichas políticas públicas, las cuales no solo requieren elevados niveles de financiamiento, sino que, fundamentalmente, implican una alta intervención estatal. En efecto, estudios recientes han resaltado la

¹ Según datos de la Dirección de Estadísticas y Censos del GCBA, en el año 2010 la población en villas alcanzó a 170.054 habitantes, un 58% más con respecto al año 2001. En el período 2001-2010 dicha población pasó de representar el 3,9% del total de la población de la Ciudad a representar el 5,9%. Algunas estimaciones sostienen que la población en villas de la Ciudad alcanzaría los 300 mil habitantes, es decir, más del 10% de la población total de dicho territorio (L’Huillier y Ouviaña 2016, 63).

conflictividad barrial que dichos procesos suscitaron, cuestionando al GCBA por la falta de consensos en la toma de decisiones, información incompleta, demoras y ejecución deficiente de las obras de mejoras, así como apuro en la construcción de viviendas nuevas y falta de coordinación entre los organismos y empresas intervinientes (Barrios y Magno 2018, 11-12; CESBA 2018, 67-69; Cravino 2018, 79; Zapata 2019, 98).

Este escenario permite sugerir algunas preguntas de investigación: ¿cuáles son los principales desafíos que enfrenta el Estado a la hora de implementar políticas públicas en barrios populares? ¿Qué estrategias despliegan organismos públicos y funcionarios para alcanzar sus objetivos? ¿Cómo se desarrollan las instancias de negociación y conflicto? La presente tesis de maestría se propone responder a dichos interrogantes, tomando como caso de estudio los procesos de reurbanización iniciados por el GCBA en el año 2016, y ofreciendo un análisis particular del proceso del barrio Rodrigo Bueno entre 2016 y 2019.

El Capítulo 1 ofrece el marco teórico, los objetivos, la propuesta metodológica, y la selección del caso y la unidad de análisis. El Capítulo 2 propone un recorrido de las principales políticas del GCBA hacia los barrios populares en los últimos años, así como describe la lucha de sus habitantes por lograr que el Estado atienda sus reclamos. A su vez, analiza las particularidades de los procesos de reurbanización emprendidos por el GCBA en el año 2016, a la luz de cuatro ejes (diagnóstico, construcción de confianza, participación y manejo del tiempo), así como de los *regímenes institucionales* y *repertorios* de los funcionarios involucrados (Snyder 1999). En cuanto al Capítulo 3, se toman dichos ejes para analizar, en tres etapas diferenciadas, el proceso de reurbanización de Rodrigo Bueno. Por último, las Conclusiones presentan algunas reflexiones en torno a los hallazgos de la investigación.

Capítulo 1. Presentación del problema de investigación

1.1. Definiciones teóricas

Siguiendo la conceptualización de UN-Habitat (2006), se entiende por villa o barrio popular a aquellos territorios urbanos en donde se observa una construcción precaria de las viviendas, hacinamiento, acceso deficitario a servicios públicos, irregularidad en la tenencia de la tierra y pobreza. La magnitud en que se hagan presentes dichos elementos variará en cada territorio, implicando diversos niveles de privación. Utilizando los términos de O'Donnell, los barrios populares constituyen “zonas marrones” (1993, 1359-1361). Se trata de áreas donde el Estado se hace presente de manera deficiente, siendo incapaz de garantizar plenamente los derechos de sus habitantes y el ejercicio de la legalidad.

La precariedad e informalidad en el acceso a servicios públicos implica exposición al riesgo eléctrico—con bajas y altas tensiones, cortocircuitos e incendios—, baja presión de agua, cortes de suministro y contaminación por falta de cloacas, desborde de pozos ciegos, y basurales a cielo abierto. A su vez, las inundaciones y la falta de espacios públicos son problemáticas recurrentes en este tipo de territorios.

El crecimiento sostenido de la población en barrios populares, junto con la expansión del mercado informal de alquileres, son expresión de la falta de oportunidades de los sectores vulnerables para acceder a la ciudad formal y a empleos de calidad. En este contexto, ¿cómo logra el Estado llevar adelante la implementación de políticas públicas en barrios populares? ¿Cómo logra legitimar su presencia y accionar? ¿Qué dificultades se presentan a lo largo de dichas intervenciones?

En términos de Snyder (1999, 179-180), los *regímenes institucionales* son las reglas formales e informales de un sistema político que estructuran el diseño y el desarrollo de las

políticas públicas. Estas reglas condicionan las tareas a desarrollar por los organismos públicos para alcanzar sus objetivos, así como para lograr el apoyo de los distintos actores necesarios para llevar adelante dichas iniciativas. A su vez, el devenir de la implementación estará influenciado por los *repertorios de políticas* de los funcionarios involucrados. Es decir, las creencias, valores y concepciones previas acerca de las políticas públicas y la intervención estatal, configuran las estrategias adoptadas por los funcionarios para alcanzar los objetivos de la política propuesta (Snyder 1999, 181). En el análisis de la implementación, deben considerarse tanto los *regímenes institucionales* como los *repertorios* de los agentes estatales, y las tensiones y conflictos que surgen en el desarrollo de la política. Como argumentan Jaime et al. (2013, 103) “la implementación supone introducirse en el mundo más incierto y resistente de realidades sociales cristalizadas, escasez de recursos, relaciones de poder, conflictos de valores y creencias, resistencias, retraimiento y pasividad”.

En este sentido, siguiendo los aportes de Elmore (1993), se analizará la implementación de las políticas públicas a partir del *backward mapping* (o diseño retrospectivo). Esta perspectiva pone atención en los conocimientos, capacidades e incentivos de quienes llevan adelante las políticas públicas *en el territorio*, así como sus relaciones de negociación con quienes están *afectados* por dichas políticas y con los funcionarios de nivel superior (Elmore 1993, 258). El diseño retrospectivo parte del presupuesto que es en los agentes más cercanos al problema que se busca resolver—y en sus capacidades de adaptación y negociación—donde se explica el desarrollo de los procesos de implementación.

En la misma línea, Lipsky (1987) destaca el rol fundamental que tienen los funcionarios territoriales—o *burócratas de la calle*—en la implementación de las políticas públicas. La complejidad de las tareas que desarrollan este tipo de funcionarios exige ciertos niveles de

discrecionalidad y autonomía “porque las definiciones de sus puestos de trabajo suponen una sensibilidad y un juicio razonable que no se pueden reducir a reglas” (Lipsky 1987, 283). Esta capacidad de adaptación es fundamental para contribuir a la legitimación del accionar estatal. Sin embargo, también implica reconocer que los funcionarios de distintos niveles no necesariamente comparten los mismos intereses, y consecuentemente habrán “discrepancias entre las políticas planteadas y las políticas reales” (Lipsky 1987, 285). En este sentido, el Estado no es una entidad monolítica con una “lógica única, sino más bien un espacio donde confluyen con alianzas y enfrentamiento distintos actores sociales” (Abduca 2008, 18).

En particular, la atención estará puesta en los procesos de reurbanización de barrios populares, que implican la regularización dominial, el mejoramiento y construcción de viviendas, conexión a servicios públicos, esponjamiento² y apertura de calles, con radicación en el lugar para todos sus habitantes³. Hablar de re-urbanización indica que son ámbitos urbanos previos, con configuraciones históricas, políticas, sociales y culturales propias.

Se trata de procesos de “transformación que excede[n] los límites de la construcción de vivienda social”, atravesando “casi todos los aspectos de la vida de sus habitantes” (Cravino y González Carvajal 2012, 154). Ello implica que los “procesos físicos” iniciados por este tipo de políticas “van a un ritmo que muchas veces choca con los procesos sociales y políticos” particulares de cada barrio (Cravino y González Carvajal 2012, 168). A su vez, “la dinámica socio-urbana siempre cambiante de los barrios [populares] entra en conflicto permanentemente con los tiempos burocráticos, más lentos y poco flexibles”, por lo que las intervenciones públicas corren el riesgo de quedar desconectadas “de la realidad concreta de las urbanizaciones populares” (Di Virgilio et al. 2012, 59).

² Se llama esponjamiento a la remoción de viviendas para mejorar la aireación de las parcelas.

³ Para una distinción entre políticas de erradicación y políticas de radicación, ver Motta y Almansi (2017, 151).

Como argumenta Maroto (2020, 38), “los gobiernos locales son los actores críticos de todo proceso de regularización”, donde ponen en juego su capacidad de articular los distintos niveles burocráticos para actuar unificadamente sobre las necesidades del barrio, así como distinguir la situación particular de cada una de las familias⁴. Las instituciones estatales deben lograr ser “flexibles y dinámicas” para adaptarse a las exigencias de un proceso de este tipo (Motta y Almansi 2017, 167).

Uno de los desafíos que enfrentará el Estado es el de “hacer pie” y legitimar su accionar, dado que la política pública “no es resultado de una imposición sino un producto que resulta de la negociación, de un proceso de interacción social y política, entre los grupos de interés más relevantes, los actores estatales y el gobierno” (Jaime et al. 2013, 101). La implementación de políticas públicas “no sólo enfrenta problemas de coordinación, sino también resistencias y previsibles conflictos con los actores cuyos intereses se ven afectados” (Acuña y Chudnovsky 2013, 52). En este sentido, la capacidad de negociar y construir confianza con los actores involucrados resulta esencial, más aún al considerar que los barrios populares tienen una limitada presencia estatal y una particular configuración política (Vommaro 2018, 50).

Tomando los aportes de Motta y Almansi (2017) así como de Elizondo y Zarazaga (2023), se advierte que la cooperación entre vecinos, organizaciones sociales, referentes barriales y funcionarios de distintas áreas de gobierno, constituye un factor fundamental para garantizar el éxito de las políticas públicas en barrios populares. Los referentes barriales permiten al Estado “legitimar su penetración en la trama social barrial así como gestionar sus políticas en relación a los beneficiarios” (Vommaro 2018, 55). Como indica Ferraudi Curto, “la

⁴ En el análisis de un proceso de reurbanización llevado adelante por un gobierno local en el Conurbano Bonarense, Ferraudi Curto (2014, 384) sostiene una postura similar.

urbanización se construye en una minuciosa trama de ‘acuerdos’ (y presiones recíprocas)” (2014, 223). Es por ello que en el desarrollo de un proceso de reurbanización los espacios de participación constituyen una de las principales *arenas* de negociación y conflicto.

En el análisis de la implementación, es preciso considerar “los alcances y las limitaciones de los escenarios de participación que los programas configuran” así como las “reglas de juego que cada programa define y las características del entramado de actores que se involucrará en el proceso” (Di Virgilio 2012, 32). Es relevante considerar que los procesos de participación *per se* no vuelven a la política más “eficiente” y “representativa” (Landau 2008, 83). Los proyectos participativos suelen colisionar con los tiempos burocráticos, la factibilidad técnica de las propuestas y las disputas entre secretarías estatales, por lo que escasas veces logran materializar los acuerdos alcanzados (Landau 2008, 83-84). Esto puede generar un “efecto búmeran”, generando desconfianza y distanciamiento de los participantes (Landau 2008, 84). A su vez, dichos espacios de participación están atravesados por relaciones desiguales de poder (Zapata 2019), por lo que pueden ser en sí mismos una fuente de conflictos y tensiones, inhibiendo la toma de decisiones, y desviando el proceso de las prioridades iniciales (Rein y Rabinovitz 1993, 177; Di Virgilio 2012, 32; Motta y Almansi 2017, 153). La capacidad de gestionar dichos conflictos y de orientar el proceso de reurbanización constituyen aspectos críticos en el desarrollo de la implementación.

En particular, para la presente investigación se proponen cuatro ejes fundamentales a partir de los cuales analizar los desafíos que atraviesan a la implementación de políticas públicas en barrios populares:

- 1) Diagnóstico. Este tipo de intervenciones exige un conocimiento acabado de los barrios a intervenir y sus habitantes. Conocer la historia de dichos barrios, el mapa de actores que lo conforma, su composición sociodemográfica y cuáles son sus

principales necesidades son insumos fundamentales para adoptar una estrategia de intervención adecuada. Un diagnóstico equivocado puede llevar a cometer errores tanto en la forma de “hacer pie” en el territorio, como en la planificación de las obras a realizar.

- 2) Construcción de confianza. La baja presencia estatal que caracteriza a los barrios populares suele verse reflejada en una multiplicidad de necesidades insatisfechas, así como en una relación conflictiva de sus habitantes con el Estado. Ello exige una estrategia adecuada para reducir la incertidumbre y la desconfianza entre los habitantes de los barrios a intervenir. Una comunicación efectiva, facilitando el acceso y circulación de la información en un lenguaje comprensible para todos los actores involucrados, así como lograr avances concretos en la implementación, son algunos de los factores que inciden de forma directa en la construcción de confianza.
- 3) Participación. Bajo la premisa de que los barrios populares no son “comunidades homogéneas”, es necesario facilitar la participación tanto de vecinos como delegados y referentes barriales, garantizando la representación de la diversidad de intereses y perspectivas presentes en el territorio. Se deberá poner atención en proteger los derechos y representación de la población inquilina, dada la mayor vulnerabilidad en la que se encuentran. Esta perspectiva permitirá enriquecer la intervención y alcanzar consensos más duraderos, reduciendo la conflictividad barrial.
- 4) Manejo del tiempo. Los tiempos de los habitantes de barrios populares suelen entrar en conflicto con los tiempos de la política, por lo que armonizar dicha tensión es un desafío para quienes estén a cargo de un proyecto de reurbanización. La capacidad de planificación, así como la flexibilidad para atender urgencias serán determinantes. Los vecinos de un barrio están atravesados por necesidades inmediatas—tanto a nivel de ingresos como de acceso a servicios e infraestructura—a las que muchas veces el

Estado no logra dar respuesta a tiempo, tanto por trabas burocráticas como por falta de presupuesto o decisión política. A su vez, los funcionarios de nivel superior exigirán resultados visibles, aunque muchas veces choque con los tiempos necesarios para discutir y llevar adelante estos procesos.

En el análisis de la implementación, junto con dichos ejes será necesario considerar dos elementos transversales: los regímenes institucionales y los repertorios de los funcionarios territoriales. En cada instancia de intervención, instituciones públicas y funcionarios ponen en juego capacidades y estrategias para llevar adelante la política propuesta. En los próximos capítulos se ahondará en el análisis de los ejes señalados en el marco de los procesos de reurbanización iniciados por el GCBA a partir del año 2016. Previamente, se definirán los objetivos de la investigación y la metodología utilizada.

1.2. Objetivos y metodología

En concordancia con lo planteado líneas arriba, esta investigación tiene como principal objetivo analizar los desafíos que deben afrontar las instituciones y agentes estatales en la implementación de programas de reurbanización en barrios populares. En particular, se propone utilizar para el análisis los cuatro ejes descriptos (diagnóstico, construcción de confianza, participación y manejo del tiempo), poniendo atención, a su vez, a los *regímenes institucionales* y *repertorios de políticas* que instituciones y funcionarios ponen en juego para alcanzar sus objetivos.

Como indica Elmore (1993), el análisis de la implementación debe concentrarse “en el proceso de solución organizada de los problemas y en el resultado de ese proceso”, para lo cual es necesario dedicarse “a aislar aquellos puntos críticos de una organización compleja

que estén más próximos al problema y a describir qué es lo que debe ocurrir en esos puntos para resolverlo” (1993, 261-262). Al identificar los principales desafíos en la implementación de un proceso de reurbanización, se buscará aportar herramientas para favorecer al diseño y desarrollo de dichas políticas.

Para dar respuesta a los objetivos, se seleccionó a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los procesos de reurbanización emprendidos por la primera gestión de Horacio Rodríguez Larreta (2015-2019) como caso de estudio. En particular, se eligió uno de dichos procesos de reurbanización como unidad de análisis y se adoptó una estrategia de seguimiento a medida que la misma se desarrolla en el tiempo.

Dado que las políticas de reurbanización requieren un tiempo considerable de intervención, con una inusual presencia de actores estatales en territorios que vienen de experiencias de confrontación con el Estado, resulta relevante considerar el “carácter procesual” del objeto de estudio (Auyero 2001, 228), así como identificar los principales desafíos que enfrentan dichas políticas en distintos momentos. Para ello, se distinguieron tres etapas dentro de la unidad de análisis, abordando en cada una de ellas los ejes propuestos.

En cuanto a la selección del caso y la unidad de análisis, es necesario precisar que para el año 2015, según la Dirección de Estadísticas y Censos del GCBA, se contabilizaban 38 barrios populares en la Ciudad. En cuatro de ellos, la primera gestión de Rodríguez Larreta inició procesos de reurbanización: la Villa 31 y 31 bis (Barrio Mugica), la Villa 20 (también denominada Barrio 20), Rodrigo Bueno y el Playón de Chacarita. Cada uno de estos proyectos se llevó adelante a partir de la sanción de una ley de reurbanización específica, quedando mayormente bajo la órbita del Instituto de Vivienda de la Ciudad (IVC)—a excepción del Barrio Mugica, a cargo de la Secretaría de Integración Social y Urbana (SISU). Dichos procesos implicaron la realización de un censo a los habitantes de cada barrio y el

desarrollo de Mesas de Gestión Participativa (MGP) para la definición de sus características fundamentales⁵.

En la Tabla 1 se describen las principales características de los cuatro barrios donde el GCBA inició políticas de reurbanización. De dichos proyectos, se seleccionó como unidad de análisis el del barrio Rodrigo Bueno, uno de los tres procesos a cargo del IVC. La documentación e información disponible, así como la posibilidad de acceso al campo, orientaron dicha selección. A su vez, la dimensión geográfica acotada, el origen histórico reciente y una población más reducida en comparación al resto de los barrios, permitieron caracterizar de forma más acabada los factores de interés.

Observando la Tabla 1, se advierte que Rodrigo Bueno experimentó una fuerte expansión demográfica posterior al año 2001, donde la mayoría de los jefes de familia son de origen peruano (63%). En cuanto a los servicios públicos, al año 2016 primaba la conexión informal de agua y luz, así como la falta de acceso a la red de gas natural. A diferencia de otros barrios populares de la Ciudad (con conexión informal a la red pluvial), ante la inexistencia de una red cloacal en Rodrigo Bueno se utilizaban pozos ciegos (57%) o desagote informal al río lindante al barrio (38%), lo cual generaba serios riesgos para la salud.

Con respecto al proyecto de reurbanización, se contemplaba edificar 612 viviendas para la relocalización de vecinos del barrio. La construcción de dichas viviendas se proyectó en parcelas aledañas, con el objetivo de realizar la apertura de calles, esponjamiento y el mejoramiento de las viviendas que permanecen en el barrio histórico (o “macizo”)⁶.

⁵ Las leyes de reurbanización de cada barrio establecen la composición y funciones de las Mesas de Gestión Participativa (MGP). Constituyen el principal órgano de decisión de dichos procesos, del que participan organismos estatales, así como delegados barriales y vecinos.

⁶ Para diferenciarlo de las viviendas a edificar, se llama “barrio histórico” o “macizo” a las manzanas donde originalmente se encontraba asentado el barrio.

Tabla 1. Villas a reurbanizar bajo la primera gestión de Rodríguez Larreta. Selección de datos, año 2016.

	Rodrigo Bueno	Playón de Chacarita	Villa 31 y 31 bis (Barrio Mugica)	Villa o Barrio 20
Habitantes (año 2016)	2.665	2.764	43.190	27.990
Año origen	1985	1989	1931	1940
% de crecimiento de la población (entre 2000/2 y 2016)*	330%	320%	254%	116%
Dimensión geográfica (ha)	2,9 ha	2,7 ha	42,2 ha	37,7 ha
Cantidad de manzanas	4	4 (subdividido en 9)	61	32
Familias Inquilinas (% sobre total de familias)	25%	28,60%	27,50%	24%
Nacionalidad del Jefe de Familia:				
Argentina	14,50%	24,79%	<i>sin datos</i>	33,50%
Perú	63,00%	62,75%	<i>sin datos</i>	1,30%
Paraguay	18,00%	7,47%	<i>sin datos</i>	22,90%
Bolivia	3,50%	3,20%	<i>sin datos</i>	41,60%
Otros	1,00%	1,78%	<i>sin datos</i>	0,70%
Conexión a servicios:				
Agua: % de conexión informal a red pública	88,4%	80% <i>Camión cisterna (20%)</i>	93%	95,5%
Electricidad: % de conexión informal a red eléctrica	99,2%	81%	79%	86,1%
Sin acceso a red de gas natural (Gas en garrafa)	95,9%	82%	<i>sin datos</i>	91,3%
Conexión Cloacal	<i>Pozo ciego (56,7%) Red informal con desagote al río (38%)</i>	<i>Conexión a la red pluvial (83%) Pozo ciego (6%)</i>	<i>Conexión a la red pluvial (85%)</i>	<i>Conexión a la red pluvial (98,4%) Pozo ciego (1,3%)</i>
Sanción ley de reurbanización	23/03/2017	23/03/2017	03/12/2009 y 13/12/2018	24/11/2016
Autoridad de aplicación	IVC	IVC	SISU	IVC
Viviendas nuevas a edificar	612	678	1200	1600

*La población de la CABA, durante el mismo período, creció un 4%.

Fuente: elaboración propia en base a IVC (2016a), IVC (2016b), IVC (2016c), SISU (2016) y TECHO (2016).

Resulta relevante destacar que, como se verá en el Capítulo 3, previo al año 2015 el GCBA ignoró sistemáticamente los pedidos de amparo y reclamos presentados por vecinos de

Rodrigo Bueno exigiendo la reurbanización y el acceso a servicios públicos, y se resistió a acatar los dictámenes de la justicia, apelando los fallos o incumpléndolos deliberadamente. Una situación similar ocurría en el Playón de Chacarita, dado que uno de los argumentos que aducía el GCBA es que dichos barrios catalogaban como “asentamientos” y no como “villas”. A diferencia de las villas—cuyo origen se remonta a las décadas previas a la última dictadura cívico-militar iniciada en 1976—, los asentamientos (o Nuevos Asentamientos Urbanos, NAU) surgieron con posterioridad al retorno de la democracia—año 1983— (Maroto 2020, 41), están ubicados en predios que a criterio del GCBA no son habitables, y por lo tanto no entran en consideración dentro de la normativa de urbanización (Vaccotti 2014, 170). Una distinción administrativa que tendió a vulnerar los derechos de los habitantes de barrios populares catalogados como asentamientos.

Por otra parte, es preciso señalar que el desarrollo de la investigación se apoyó en fuentes primarias y secundarias. Entre marzo del 2018 y marzo del 2020 se realizó trabajo de campo en Rodrigo Bueno, donde las entrevistas semiestructuradas y la observación constituyeron la principal técnica de construcción de datos. En total se realizaron 14 entrevistas en profundidad, de una duración promedio de 1:30hs, incluyendo entrevistas a funcionarios y autoridades políticas del IVC, así como a referentes barriales, y miembros de organizaciones sociales y religiosas con presencia en el territorio. Las entrevistas se realizaron de forma presencial, en Rodrigo Bueno o en las oficinas del IVC, y en todos los casos se garantizó la confidencialidad, guardando en anonimato la identidad de los entrevistados a la hora de presentar los resultados de la investigación. A su vez, se utilizaron notas de campo elaboradas a partir de la observación de cuatro actividades, entre asambleas barriales y MGP, así como de recorridas en el marco del trabajo de campo.

Entre las fuentes secundarias se utilizaron, principalmente, actas de las mesas participativas y documentos de los organismos públicos involucrados en el proceso, así como notas de medios periodísticos y artículos académicos que refieren a la historia del barrio y sus problemáticas. En particular, se realizó un exhaustivo análisis de 115 actas de MGP y minutas de reuniones promovidas por el IVC en el barrio, abarcando toda la documentación disponible hasta diciembre de 2019.

Esta variedad de fuentes de datos permitió realizar un seguimiento preciso del proceso de reurbanización, así como triangular evidencia con la finalidad darles robustez a las conclusiones. Esta estrategia reduce las amenazas a la validez del estudio, al construir evidencias más fidedignas y contextualizar el relato de los actores entrevistados, cotejándolo con otras fuentes.

En cuanto al acceso al campo, una relación de cercanía con una autoridad del IVC funcionó como “facilitador” para entrevistar a las principales autoridades del organismo, así como a los funcionarios encargados de realizar tareas de coordinación territorial en el barrio seleccionado. Dicho contacto permitió generar un vínculo de confianza con los actores a entrevistar, sin detectarse, a priori, elementos que puedan influir negativamente.

Con respecto a los referentes barriales, se entrevistó a los cuatro delegados que forman parte de la Junta Vecinal de Rodrigo Bueno, dado que tienen un rol preponderante en la gestión a nivel barrial de las políticas de reurbanización. Los delegados son referentes barriales elegidos en elecciones vecinales⁷, que actúan como mediadores entre sus vecinos y el Estado. Las Juntas Vecinales constituyen el órgano principal de representación vecinal, y se

⁷ Dichas elecciones fueron institucionalizadas a partir de la Ley 148/1998 del GCBA, aunque su aplicación solo se llevó adelante en 11 barrios populares de la Ciudad, a instancias de la justicia (Defensoría del Pueblo 2016a; Defensoría del Pueblo 2019). En líneas generales, se elige un determinado número de delegados para cada una de las manzanas de un barrio.

conforman a partir de un número reducido de delegados. En particular, en Rodrigo Bueno se celebraron elecciones vecinales en el año 2012, donde se eligieron 16 delegados, cuatro por manzana. Los delegados que encabezaron la lista ganadora en cada manzana conformaron la Junta Vecinal. Posteriormente, sus mandatos fueron prorrogados por la justicia (Defensoría del Pueblo 2016a). Vale aclarar que se procuró acercarse a los delegados por vías alternativas a las del IVC, evitando el sesgo que puede generar que sean contactados a través de los funcionarios que deben coordinar dichas políticas. Por ello se recurrió a una organización social con presencia en el territorio para operar de nexo con uno de los delegados. Una vez concretada la primera entrevista, se solicitó a dicho delegado el contacto de los demás delegados miembros de la Junta Vecinal.

El próximo capítulo presenta un breve recorrido para ahondar en la historia de los barrios populares de la Ciudad y su vínculo el Estado, así como en las características fundamentales de los procesos de reurbanización que se iniciaron en el año 2016.

Capítulo 2. Los barrios populares y la lucha por el reconocimiento estatal

2.1. La integración en disputa: derecho a la vivienda y déficit habitacional en la Ciudad de Buenos Aires

Analizar los desafíos de la intervención pública en barrios populares no puede hacerse de forma aislada del contexto político, económico y social en que dichos barrios se conforman y crecen. Como se verá en el presente apartado, la Ciudad de Buenos Aires posee un amplio bagaje normativo que promueve el derecho a la vivienda y la integración social y urbana de todos sus habitantes. Ello a su vez tiene respaldo en la Constitución Nacional, donde el artículo 14bis establece que el Estado debe asegurar el “acceso a una vivienda digna”, así como en la adhesión de la Argentina a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (2015-2030) promovidos por la ONU, entre los cuales se encuentra “lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”.

Esta disposición normativa contrasta con el crecimiento sostenido de la población en barrios populares de la Ciudad: entre los años 2006 y 2016 creció en un 50%, al tiempo que se construyeron 20 millones de metros cuadrados de inmuebles y la población total de la Ciudad permaneció estable (Viale 2017, 16). Si bien la información del Censo 2010 indica que la población en villas es de 170.054 habitantes—un 58% más con respecto al año 2001—, estimaciones más recientes sostienen que dicha población alcanzaría los 300.000 habitantes, es decir, más del 10% de la población total de la Ciudad (L’Huillier y Ouviaña 2016, 63).

La mayor parte de los barrios populares de la Ciudad se ubican en la zona sur, y llevan más de 30 años de crecimiento sostenido, en un ciclo que, en la perspectiva de Cravino (2011, 32), “comienza a agotarse”. Sus habitantes carecen de condiciones básicas de habitabilidad, infraestructura, equipamiento y servicios, en un contexto de mercantilización progresiva del suelo urbano. En efecto, la infraestructura de villas y asentamientos se construyó

mayoritariamente a partir de la autoproducción de sus propios vecinos, con servicios que “desde hace ya varios años muestran signos de colapso: constantes cortes de electricidad, cloacas desbordadas, agua escasa y de dudosa calidad, falta de iluminación y de servicios de recolección de residuos y menos aún servicios de seguridad suficientes” (Cravino 2011, 32).

Adicionalmente, en la Ciudad de Buenos Aires más del 20% de sus habitantes—unas 700.000 personas—se encuentran en emergencia habitacional (L’Huillier y Ouviaña 2016, 63). Ello incluye tanto la población en villas y asentamientos como quienes viven en inquilinatos, hoteles familiares, pensiones e inmuebles usurpados o tomados. La precariedad e inseguridad en la que viven esas personas contrasta con las 350.000 viviendas deshabitadas en dicho territorio. Estos datos dan cuenta por sí solos de la gravedad y magnitud de la problemática habitacional en la Ciudad.

Una de las preguntas que se presentan, entonces, es cómo se llegó a esta situación. Vaccotti (2017, 52) señala que “las políticas urbanas implementadas durante las últimas décadas condujeron a un aumento sostenido en el número de hogares en situación de vulnerabilidad socio-habitacional”. Las primeras villas de la Ciudad de Buenos Aires se originaron durante la década de 1940, manteniendo un ritmo sostenido de crecimiento “gracias a la pasividad, omisión o tolerancia de gobiernos que, por lo general, fueron incapaces de hallar soluciones más integrales a los problemas de vivienda” (Oszlak 2018, 9). Dicho crecimiento sufrió un drástico giro bajo la última dictadura cívico-militar: la violenta política de erradicación de villas redujo su población de 213.823 habitantes en 1976 a 12.593 en 1983 (Golbert y Lepore 2018, 44), es decir, una masiva expulsión de los sectores populares de la Ciudad.

La reinstauración del régimen democrático habilitó un nuevo ciclo de expansión de acceso informal al suelo urbano en la Ciudad (Di Virgilio y Rodríguez 2018, 108). Durante la década de 1990 surgen los Nuevos Asentamientos Urbanos (NAU), ocupaciones informales

ubicadas “en zonas intersticiales y no aptas para la urbanización, con elevados grados de precariedad, sin servicios, y no comprendidos dentro de ninguno de los planes previstos por el Estado para la radicación o urbanización” (Vaccotti 2017, 52).

Mientras las villas obtuvieron el reconocimiento legal para radicarse en los terrenos ocupados, así como a una posible reurbanización⁸, los NAU—entre los que se encontraban Rodrigo Bueno y el Playón de Chacarita—no accedieron a dicho reconocimiento (Maroto 2020, 41-42). Esta situación ubicó a los NAU en un vacío administrativo. Como indica Maroto “las distintas administraciones han justificado su acción (o inacción) en los NAU basándose en el ‘desconocimiento’ institucional de los mismos, dando lugar a desalojos o carencia total de infraestructura pública en sus territorios” (2020, 42). Al ser excluidos del derecho a la radicación y a la regularización dominial, los habitantes de los NAU carecían de protección legal ante posibles intentos de erradicación, desalojo o relocalización.

El período que se inicia con el retorno a la democracia implicó, a su vez, el surgimiento o reconstrucción de organizaciones sociales vinculadas al llamado “Movimiento Villero”, que comenzaron a adoptar estrategias no solo de tipo “defensivo”—por ejemplo, denunciando intentos de erradicación o abusos policiales—sino a su vez de tipo “propositivo” (Rodríguez 2017, 118), impulsando reclamos por la “urbanización”. Es decir, exigiendo “políticas de radicación, mejoramiento de infraestructura y regularización dominial” que garanticen el cumplimiento de la normativa vigente (Oszlak 2018, 9).

La sanción de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, en el año 1996, significó un avance en este sentido, en tanto su artículo 31 reconoce “el derecho a una vivienda digna y a un hábitat adecuado”. En función de ello, propone resolver “progresivamente el déficit

⁸ Por ejemplo, la Ordenanza N°39753 de enero de 1984, el Decreto Presidencial 1001 del año 1990, o la Ordenanza N°44873 de 1991, constituyeron parte del bagaje normativo orientado a la radicación y regularización de las villas de la Ciudad. Para mayor detalle ver Maroto (2020, 49-51).

habitacional, de infraestructura y servicios”, promoviendo “la integración urbanística y social de los pobladores marginados, la recuperación de las viviendas precarias y la regularización dominial y catastral, con criterios de radicación definitiva”. Esta última definición tomó forma en el año 1998, con la sanción de la Ley 148 por parte de la Legislatura porteña, de urbanización e integración urbana de las villas y Núcleos Urbanos Transitorios (NHT) de la Ciudad de Buenos Aires⁹. Esta ley nació a partir de los reclamos de urbanización de vecinos, organizaciones barriales y movimientos villeros (Ricciardi et al. 2008, 29; Vaccotti 2014, 91; Maroto 2020, 54).

Sin embargo, las distintas administraciones al frente del GCBA incumplieron sistemáticamente con dicha ley. Ello coincide con un proceso de agudización de la mercantilización del espacio urbano a partir de la década de 1990, con la privatización de los servicios públicos y una “retirada” del Estado del ámbito de la vivienda. Luego de la crisis del año 2001 se dio un proceso de crecimiento del negocio inmobiliario en la Ciudad, con un aumento exponencial del valor del suelo y los inmuebles, y, por consiguiente, un aumento en los alquileres y los requisitos para acceder a un alquiler. Como consecuencia, se restringe aún más “el acceso a la vivienda de los sectores de menos recursos” y se estimula el crecimiento de un “mercado informal de alquiler de piezas [...], incrementando la franja de población en situación de riesgo habitacional” (Di Virgilio y Rodríguez 2018, 109).

El crecimiento sostenido de la población en villas y asentamientos de la Ciudad se da en un contexto en el que cada vez existen menos predios para sumar a la ocupación existente

⁹ A diferencia de los NAU y de las villas, los NHT fueron conjuntos habitacionales construidos por la dictadura de Onganía durante la denominada Revolución Argentina (1966-1973). El objetivo de estos era trasladar transitoriamente allí a familias de villas que serían erradicadas. Como indica la Dirección y Estadísticas y Censos del GCBA, “si bien surgieron para dar respuestas transitorias, algunos terminaron siendo emplazamientos definitivos, de condiciones muy precarias para los hogares que residen en ellos” (ver https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?page_id=813).

(Cravino et al. 2014, 135). Ello se tradujo en una rápida “verticalización” de las villas durante la primera década del siglo XXI. Es decir, dichos barrios comienzan a crecer “hacia arriba”, sostenido en un mercado informal de alquiler de viviendas y habitaciones para aquellos que no cumplen con los “requisitos” cada vez más excluyentes de la ciudad formal. En efecto, se estima que más del 40% de los habitantes de barrios populares de la Ciudad son inquilinos (Cravino 2011, 33).

En este contexto, la dificultad para muchas familias de sostener el pago de un alquiler dio lugar a “nuevas lógicas de exclusión entre los pobres urbanos” (Maroto 2020, 62), favoreciendo la ocupación de “zonas intersticiales” y “espacios contiguos” de distintas villas por parte de familias que no podían afrontar el costo de alquilar una habitación o comprar una vivienda (Cravino y Palombi 2014). De esta manera, la precariedad, hacinamiento y déficit en los servicios públicos en las villas se vio agravada, sin visibilizarse acciones concretas por parte del GCBA para remediarlo.

En el año 2007, la llegada del PRO al Gobierno de la Ciudad no solo implicó profundizar el proceso de mercantilización del espacio urbano, sino que también significó un incremento en los niveles de conflictividad social. La gestión de Macri (2007-2015), que “había propuesto en su plataforma de campaña el desalojo de la Villa 31” (Maroto 2020, 103), redujo el presupuesto en hábitat y vivienda, con el desfinanciamiento de los programas de construcción de vivienda social (Cravino y Palombi 2014). La política habitacional fue fragmentada en diversas instituciones, con responsabilidades difusas, superpuestas y sin articulación, generando vacíos normativos y de acción en torno a la intervención en villas y asentamientos (Di Virgilio y Brikman 2019, 220; Maroto 2020, 59-60).

Este escenario dio inicio a un nuevo ciclo de reclamos y protestas de la población de barrios populares, exigiendo la urbanización y el cumplimiento de la Ley 148. Dado que dicha ley

no alcanzaba a los NAU, sus habitantes ocuparon un rol protagónico en los reclamos para ser reconocidos dentro de la normativa (Maroto 2020, 42), siendo la población más afectada por la ausencia de políticas públicas en materia habitacional (Ricciardi et al. 2008, 22).

En este sentido, una estrategia de acción que emerge con fuerza en este período es la “movilización socio-legal”. Los pobladores de villas y asentamientos—con el apoyo de legisladores, organizaciones políticas y de derechos humanos—comienzan a recurrir a la justicia, no solo para resistir intentos de desalojos y erradicación, sino para exigir la urbanización con radicación y el acceso a servicios públicos, en el marco del incumplimiento de la Ley 148. Estos procesos de judicialización implicaban “pasar a la avanzada” para “forzar la implementación de políticas estructurales de integración urbana” (Pilo 2017, 78).

Como indica Maroto, “el incumplimiento de las normas constitucionales y legislativas referidas al hábitat y vivienda en los asentamientos informales de la Ciudad hicieron que la acción judicial deviniera central en el nuevo repertorio de demanda directa al Estado” (2020, 67). La recepción favorable del poder judicial porteño a este tipo de reclamos abrió un nuevo canal de protesta, y se multiplicaron las acciones judiciales contra el GCBA (como se verá en el caso de Rodrigo Bueno). Como resultado, la justicia “impuso al gobierno la ejecución de políticas y servicios, con efectos materiales sobre las condiciones de vida de las personas que habitan estos barrios” (Vaccotti 2017, 56). La intervención judicial también se orientó a regularizar los procesos electorales en las villas y asentamientos, dinamizando las elecciones de delegados y revitalizando la vida política al interior de cada barrio¹⁰.

A su vez, el incumplimiento de la Ley 148 y la presión ejercida por habitantes y organizaciones barriales logró en algunos casos respuestas desde la Legislatura porteña, con la sanción de leyes específicas de urbanización para algunos barrios. Como contrapartida,

¹⁰ Para una descripción detallada del rol de los delegados barriales, ver Elizondo y Zarazaga (2023).

este escenario generó “un sistema individualizado que sólo benefició a algunos y que dificultó cualquier esperanza de éxito de una política habitacional integral y equitativa para todos los habitantes de los asentamientos informales” (Ricciardi et al. 2008, 28).

El surgimiento de nuevos repertorios de acción permitió poner en discusión las obligaciones del Estado en lo que refiere al derecho a la vivienda y el hábitat, en el marco de un aumento sostenido de la conflictividad urbana y del déficit habitacional. Esta conflictividad cobró particular notoriedad a partir de la toma del Parque Indoamericano en diciembre del año 2010, por parte de familias—mayormente inquilinas—de distintas villas de la zona sur de la Ciudad. La repercusión mediática y política del fenómeno—con el involucramiento del Estado nacional en las negociaciones que terminaron con un violento desalojo—adquirió niveles inéditos, posicionando en la agenda pública la situación de emergencia habitacional que atraviesan los sectores populares. Sin embargo, a su vez se propagaron discursos xenófobos y estigmatizantes de la población villera, que buscaron deslegitimar sus reclamos al catalogarlos como “usurpadores”, “extranjeros” y “delincuentes”.

Este acontecimiento dio un nuevo impulso al movimiento villero y obligó al GCBA a iniciar un proceso de reconfiguración, donde “la política respecto a las villas de emergencia [...] tiende a modificarse de manera notable” (L’Huillier y Ouviaña 2016, 67). En este sentido, se incorpora una visión más conciliadora y se moderan los discursos de erradicación, a la vez que se desarrollan programas asistenciales para la población villera. No obstante, dichas medidas—que apuntaban a reducir la conflictividad urbana—, no abordaron problemáticas de fondo ni significaron la implementación de políticas integrales de vivienda. En líneas generales, la postura del PRO fue pragmática y utilitaria, ofreciendo respuestas contingentes según la presión que ejercían “las organizaciones villeras, las presiones de los vecinos del

entorno o del mercado inmobiliario, así como pujas políticas dentro del mismo partido macrista” (Cravino y Palombi 2014).

A lo largo de los años, las políticas estatales hacia los barrios populares de la Ciudad oscilaron entre la erradicación, la omisión, y la radicación, y muchas veces entraron en contradicción el ejecutivo nacional y municipal. Ello se refleja, junto con el recurrente incumplimiento de la normativa dispuesta para las villas y asentamientos, en “acciones contradictorias por parte del Estado promoviendo y legitimando [las ocupaciones de tierras] por un lado, y desalojando por otro” (Abduca 2008, 2).

En el año 2008, un informe de ACIJ y COHRE sobre el funcionamiento del Instituto de Vivienda de la Ciudad (IVC)—organismo responsable de ejecutar la política habitacional del GCBA—cuestionaba su recurrente reticencia a brindar información, y ponía énfasis en las deficiencias en su funcionamiento, la baja transparencia en los procesos de licitación y adjudicación de viviendas, la tendencia a la subejecución presupuestaria y su injerencia en los órganos de representación vecinal (Ricciardi et al. 2008).

Este es el contexto, de conflictos y acciones contradictorias, en el que se debe situar el análisis de la implementación de políticas públicas en barrios populares de la Ciudad. En particular, muchas las problemáticas señaladas continuarán aquejando al IVC y la política habitacional del GCBA en los años subsiguientes, y constituyen el antecedente inmediato que tendrán de referencia los habitantes de los barrios populares de la Ciudad cuando, en el año 2016, la gestión del nuevo jefe de gobierno porteño—Horacio Rodríguez Larreta, perteneciente al PRO—anunciaba la decisión de avanzar en la reurbanización de villas.

Dicha decisión implicó un cambio de discurso, convirtiendo a la reurbanización de barrios populares en uno de los ejes de la nueva gestión (Barrios y Magno 2018, 1). Como sostienen Rein y Rabinovitz “cada nueva administración elige ciertas leyes para simbolizar la filosofía

central del gobierno recién electo” (1993, 176), y Rodríguez Larreta buscaba “imprimirle un sello social a su gestión” que lo distinga de su antecesor¹¹. En la próxima sección se presentan las características fundamentales de dichos procesos de reurbanización, a la luz de los ejes de análisis señalados en el Capítulo 1.

2.2. Los procesos de reurbanización emprendidos por el GCBA en el año 2016

En la presente sección se propone desarrollar una mirada amplia sobre de los procesos de reurbanización iniciados por el GCBA en el año 2016. En particular, se ahondará en los cuatro ejes señalados (diagnóstico, construcción de confianza, participación y manejo del tiempo) para abordar los principales desafíos que atravesaron dichos procesos, así como en los regímenes institucionales y los repertorios de los funcionarios involucrados.

Tal como se indicó previamente, la gestión de Horacio Rodríguez Larreta seleccionó cuatro barrios donde implementar políticas de reurbanización: la Villa 31 y 31 bis (Barrio Mugica), la Villa 20, Rodrigo Bueno y el Playón de Chacarita. En tres de dichos barrios—20, Rodrigo Bueno y Playón de Chacarita—, la autoridad de aplicación designada fue el IVC, mientras que para el Barrio Mugica se creó una secretaría específica dependiente de la Jefatura de Gabinete: la Secretaría de Integración Social y Urbana (SISU).

Para cada uno de los barrios se sancionaron leyes de reurbanización específicas, que permitieron estabilizar “un conjunto de reglas y lineamientos” (Benítez 2019, 254), definiendo procedimientos y acuerdos en torno a su desarrollo. Dichas normativas formarán

¹¹ “Larreta apuesta a urbanizar todas las villas para darle un sello social a su mandato”, La Política Online, 03/06/2016.

parte de los regímenes institucionales que condicionarán las estrategias de intervención desplegadas por los organismos públicos, y, por lo tanto, el desarrollo de la implementación.

En los barrios bajo la órbita del IVC, la primera en sancionarse fue la ley de Villa 20 (el 24 de noviembre de 2016) y por lo tanto modelo a partir del cual, con modificaciones e incorporaciones, se diseñaron las leyes de Rodrigo Bueno y Playón de Chacarita (sancionadas el 23 de marzo de 2017). Dichas leyes estructuran los esquemas de participación al definir las características y funciones de la Mesa de Gestión Participativa (MGP), conformada por organismos estatales, delegados barriales y vecinos. En la MGP se debe consensuar el “desarrollo de las etapas de diagnóstico, elaboración, ejecución, control, monitoreo y evaluación del Proyecto Integral de Reurbanización (PIRU)”¹², quedando en manos del IVC la última decisión en caso de disenso. En los tres casos el PIRU contempla la realización de un Relevamiento Socio-Espacial (RELSE), así como 1) la construcción de viviendas nuevas; 2) mejoramiento de viviendas existentes; 3) apertura de calles y vías públicas; 4) provisión de equipamiento urbano; 5) mejora del espacio público; y 6) provisión de servicios públicos (agua, electricidad, cloacas, pluviales y gas natural). A su vez, las leyes establecen como beneficiarios de una solución habitacional única y definitiva a todos los vecinos que fueron censados por el IVC en el año 2016.

En cuanto al Barrio Mugica, la SISU comenzó a trabajar en dicho territorio tomando los lineamientos de la Ley 3343 del año 2009, la cual disponía la urbanización del barrio. La implementación de dicha ley había sido postergada por la gestión de Mauricio Macri al frente de la Ciudad, bajo la argumentación de “que las tierras en las cuales se encuentra el asentamiento no pertenecían al Gobierno de la Ciudad, sino al Gobierno Nacional; y que este

¹² Artículo 5 de las Leyes 5705/2016 (Barrio 20) y 5798/2017 (Rodrigo Bueno), y artículo 6 de la Ley 5799/2017 (Playón de Chacarita).

último no aceptaba cooperar con el proyecto” (Cisco 2020, 42)¹³. Entre los años 2016 y 2018 la SISU realizó un empadronamiento en el barrio, comenzó tareas de mejoramiento y construcción de viviendas, conexión a servicios públicos (agua, cloacas, electricidad y pluviales), y readecuación de infraestructura y espacio público (Cisco 2020, 47-48). A su vez, el 13 de diciembre de 2018 se sancionó la Ley 6129, una nueva ley de reurbanización para el barrio que conformó un Consejo de Gestión Participativa (CGP), de características y funciones similares a las cumplidas por las MGP en los tres barrios restantes.

Tanto la SISU como el IVC debieron llevar adelante políticas públicas de una gran complejidad en territorios caracterizados por una baja penetración estatal. La complejidad de dicha intervención exige un diagnóstico preciso y adecuado. Para lograrlo, ambos organismos comenzaron por conformar equipos de trabajo con el objetivo de “hacer pie” en cada uno de dichos barrios y llevar adelante un censo o empadronamiento de vecinos. El censo constituye un insumo fundamental en el diseño de los proyectos de reurbanización, en tanto permite determinar quiénes serán los beneficiarios, así como la cantidad y tipología de viviendas a construir, y las características de las viviendas a mejorar. Tal como analiza Ferraudi Curto para una villa del Conurbano en proceso de reurbanización, este tipo de conocimiento técnico permite “hacer legible el territorio”, brindando un conocimiento detallado de la composición de las familias del barrio, así como de las características de las viviendas que habitan. Se trata de producir un conocimiento sobre “la totalidad” del barrio, así como un “conocimiento individualizado”, que permita adaptar la intervención a la situación particular de cada familia (Ferraudi Curto 2014, 123-124). Como se verá en el próximo capítulo a partir del análisis del proceso de reurbanización de Rodrigo Bueno, las falencias en este tipo de diagnósticos generan serias complicaciones a la implementación.

¹³ Este es el argumento que también se utilizaba para no intervenir previamente en el Playón de Chacarita.

En segundo lugar, los equipos de coordinación territorial debieron afrontar el desafío de generar confianza en sus proyectos y reducir la incertidumbre a nivel barrial. Acorde al recorrido realizado en la sección anterior, la historia de conflictos con el GCBA y las demandas postergadas en cuanto a servicios e infraestructura abonó a la desconfianza de los vecinos de barrios populares con respecto a las propuestas del nuevo jefe de gobierno. Barrios y Magno señalan que dichos proyectos de urbanización estaban “asociados—con mayor o menor grado—a otros proyectos para la ciudad” (2018, 4). El CESBA sostiene una visión coincidente: “una particularidad de todos estos casos, es que se localizan en zonas en donde el GCBA promueve el desarrollo de Grandes Proyectos Urbanos y/o grandes obras de infraestructura pública” (2018, 11). Dichos proyectos, a su vez, eran coincidentes con intereses de tipo inmobiliario o de valorización urbana. De esta manera, el megaproyecto inmobiliario de IRSA, la apertura de la Avenida Triunvirato, la Nueva Villa Olímpica, y el Paseo del Bajo, son proyectos urbanos vinculados al interés del GCBA de reurbanizar Rodrigo Bueno, Playón de Chacarita, Villa 20 y Villa 31 respectivamente (CESBA 2018, 6).

Como afirman Rein y Rabinovitz, “sólo puede comprenderse la intención de fondo retrospectivamente, durante el curso mismo de la implementación” (1993, 184). Ello implica que los distintos actores involucrados no tienen información completa acerca de dichas intenciones, y ello atañe tanto a los vecinos de los barrios como a los funcionarios encargados de realizar el trabajo territorial, alimentando un escenario de desconfianza e incertidumbre.

Esta problemática también fue señalada por Ferraudi Curto en el análisis de un proceso de reurbanización en el Conurbano Bonaerense, donde destaca la relevancia de los profesionales contratados por el municipio no solo desde su rol técnico, sino también en la “tarea de escenificación” para revertir el descreimiento del barrio en el proyecto (2014, 127).

Es decir, los repertorios de los funcionarios serán fundamentales para brindar señales a los habitantes de que las propuestas serán efectivamente llevadas a cabo.

Sin embargo, es preciso considerar que los intereses y perspectivas de los empleados de base de un organismo estatal no necesariamente son coincidentes con los de sus superiores. Ello implica que, si los funcionarios territoriales consideran “ilegítimos los objetivos de las políticas elaboradas por sus gerentes o superiores”, no solo se reducirá el grado de cumplimiento de dichas políticas, sino que difícilmente puedan generar confianza de los vecinos a las propuestas del Estado (Lipsky 1987, 285-287). En consonancia con ello, un funcionario del IVC recuerda su experiencia sobre la propuesta de apertura de Avenida Triunvirato, en el Playón de Chacarita:

Rodríguez Larreta había pedido que para fin de 2016 se haga esa apertura, y yo pensaba ‘lo único que quieren es abrir Triunvirato y se van a cagar en el resto de la gente’ [...] Yo siempre estaba atravesado por esa ambigüedad, de representar al gobierno pero tampoco estar realmente convencido de lo que prometían. Y eso me generaba mucho estrés¹⁴.

Dicho escenario de incertidumbre se encuentra agravado por tratarse de población atravesada por la inestabilidad, precariedad e informalidad laboral. Para contrarrestarlo, las leyes de los cuatro barrios a intervenir incorporan un cupo laboral obligatorio para vecinos en la ejecución de las obras. Es decir, las empresas adjudicatarias deben garantizar un porcentaje de trabajadores del barrio. El cupo laboral “constituye un requerimiento de las organizaciones vecinales y de los vecinos de los barrios, en la medida en que es visto como un factor facilitador en la resolución de conflictos y, también, como una forma de conocer los avances previstos para las obras en el barrio” (Di Virgilio 2012, 22). En este sentido, lograr avances concretos en la ejecución de las obras y mejoras prometidas es una forma de generar confianza en el proyecto. En el próximo capítulo se analizarán las dificultades para

¹⁴ Entrevista personal, 06/02/2019.

construir confianza que se presentan en la reurbanización de Rodrigo Bueno, atravesada por diversos escenarios de desconfianza e incertidumbre.

A ello se suma una consideración señalada por una autoridad del IVC, quien argumentaba que “cuando llegas a un barrio nadie te cree, porque nadie cree en el Estado”, por lo que es necesario “contar con el visto bueno de los referentes [barriales], porque eso es lo que te da legitimidad ante los vecinos”¹⁵. Elizondo y Zarazaga (2023) han destacado que un desafío central para el Estado a la hora de implementar políticas públicas en barrios populares consiste en lograr entablar relaciones de cooperación con los referentes barriales. Sin embargo, si los referentes carecen de legitimidad suficiente para representar los intereses de sus vecinos, dicha cooperación será inocua, dificultando la toma de decisiones y la gestión de las políticas. La representatividad de las Juntas Vecinales, delegados y referentes barriales constituye un elemento sustancial para comprender el desarrollo de los procesos reurbanización. Dicha representación de intereses se manifiesta particularmente en los espacios participativos, tercero de los ejes señalados. Las MGP—o CGP en Barrio Mugica—constituyen el escenario central de toma de decisiones, atravesadas por instancias de negociación y conflictos entre vecinos, referentes, organizaciones barriales, funcionarios y organismos públicos.

Como advierte Ferraudi Curto, el proceso de focalización de políticas sociales iniciado en la década de 1990 y la definición de los barrios a intervenir como “unidades de implementación”, llevó a adoptar una “noción de comunidad que tiende a proyectar una imagen relativamente homogénea y armónica de un espacio local (diferenciándolo del resto de la sociedad), junto con un énfasis en la idea de participación de los vecinos” (2014, 157). En sintonía con ello, Zapata sostiene que la “retórica participativa” de los procesos de

¹⁵ Entrevista personal, 13/03/2019.

reurbanización iniciados por el GCBA en 2016 se dan en el marco del paradigma neoliberal de la “nueva gobernanza urbana”, el cual omite “las relaciones desiguales de poder” entre quienes forman parte de los espacios participativos, favoreciendo “los intereses de aquellos actores con mayor peso” (2019, 95). Por lo tanto, los criterios de participación adoptados deben considerar que los intereses de la población local no solo no son homogéneos, sino que existen relaciones de poder en las que algunos intereses tienen mayor peso que otros.

Dicho fenómeno se manifiesta particularmente en los conflictos que ocurren a nivel barrial entre propietarios e inquilinos. Entre el 24 y el 28% de las familias de los cuatro barrios a reurbanizar son inquilinas (Tabla 1). Como advierte Benítez, “la ausencia de atención especial a los inquilinos ha generado expectativa de valorización en los propietarios de las habitaciones en alquiler, incrementando los precios de arrendamiento” (2019, 250). Ello expone a las familias inquilinas a una situación de mayor vulnerabilidad, con riesgo de ser desalojadas o, como se verá en el próximo capítulo, de ser impedidas—por parte de los propietarios—de realizar el censo de habitantes del barrio. Dichas divisiones y conflictos entre inquilinos y propietarios se superponen con conflictos que atraviesan a los barrios populares entre pobladores “históricos” y “nuevos”, así como conflictos por “diferencias étnicas y/o económico-sociales” (Di Virgilio et al. 2012, 56). Este escenario obligará a los organismos públicos involucrados a invertir esfuerzos en garantizar el cumplimiento de los derechos de todos los habitantes de los barrios bajo intervención.

En cuanto a las características de los espacios participativos, Benítez señala—sobre el Playón de Chacarita—, que en algunos casos “se configuraron más como instancias informativas de los planes para el barrio que en verdades espacios de deliberación, [mientras que] en otros [casos] no fue posible volver discutir y redefinir cuestiones acordadas en etapas anteriores” (2019, 259). Por su parte, Zapata (2019) realiza una comparación sumamente

valiosa de los espacios participativos desarrollados por la SISU en el Barrio Mugica y el IVC en la Villa 20. La SISU aplicó un esquema vertical, cerrado y predefinido de participación, donde se dio lugar únicamente a aquellos actores “afines” al proyecto, mientras se excluyó a los actores más críticos. Esta estrategia se orientó a centralizar el poder en la SISU, desalentando el involucramiento y la toma de decisiones de la población. Ello, si bien permitió al GCBA avanzar con sus propuestas, desató una fuerte conflictividad a escala barrial (Zapata 2019, 101). En contrapartida, el equipo de Villa 20 adoptó “un modelo de gestión más flexible” que favoreció el enriquecimiento del proyecto a partir de la participación de los diversos actores que conformaban el barrio (Zapata 2019, 101). Maroto sostiene una visión coincidente al destacar, para el caso de Villa 20, el “impacto positivo en la calidad del diseño y ejecución del programa” que tuvo la participación de referentes barriales y organizaciones de base “independientes” de los canales tradicionales de intermediación (2020, 79).

Martín Motta y Florencia Almansi (2017), quienes tuvieron a su cargo la coordinación del proyecto de Villa 20, destacan que un elemento central del enfoque de intervención adoptado es el de “proceso-proyecto”, es decir, que el proyecto de reurbanización no está “predefinido” sino que es “abierto” y se adapta a las particularidades del barrio, a la construcción de consensos, a los saberes previos, liderazgos e historia barrial (2017, 146-151). En este sentido, advierten que “la generación de espacios de participación en las diferentes etapas de la intervención es un eje central para garantizar [...] el ejercicio de derechos y la sostenibilidad de los procesos de gran escala y largo plazo” (2017, 146).

Ello pone de manifiesto la relevancia de los repertorios de los funcionarios involucrados en las características que adquiere la implementación. A su vez, contrasta con lo ocurrido en el Playón de Chacarita, donde en el transcurso de un año y medio hubo cuatro coordinadores a

cargo del equipo territorial¹⁶, los cuales eran reemplazados por las dificultades para avanzar con el proyecto. En palabras de una autoridad del IVC, “elegimos mal a los coordinadores para dirigir el barrio, lo cual denotó una clara falta de liderazgo”¹⁷. Un comunicado de una organización social corrobora dicha afirmación, al manifestar que los “funcionarios designados [en el Playón de Chacarita] carecían de experiencia en procesos de reurbanización o de políticas de villas y de ejercicio en procesos participativos” lo cual “ha generado fragmentación en el barrio y pocos avances reales”¹⁸. En el próximo capítulo se profundizará en los repertorios del equipo territorial de Rodrigo Bueno, así como en las dificultades que se presentaron a la hora de definir los esquemas participativos y cómo ello impacta en el desarrollo de la implementación.

Por otra parte, junto con las demandas de acceso a la información y una participación genuina, uno de los principales ejes de conflicto en los procesos de reurbanización giraba en torno a la prioridad que dieron los organismos públicos a la construcción de viviendas nuevas por sobre obras de infraestructura y mejoramientos en el área “histórica” o “macizo” (Barrios y Magno 2018, 12; Benítez 2019, 250). En este sentido, Maroto destaca la relevancia de la participación de organizaciones vecinales para exigir mejoras en la infraestructura barrial y mejoramiento de viviendas, que “es lo más difícil y costoso de llevar a cabo en un proceso de regularización de dominios y provisión de servicios públicos” (2020: 77).

Esta disputa entre “mejoras inmediatas” y “construcción de viviendas” es característica del cuarto eje problemático, referido al manejo del tiempo, dado que *los tiempos de la política* son distintos a *los tiempos barriales*. Tal como indica Ferraudi Curto, “el tiempo es clave

¹⁶ En los procesos de reurbanización a cargo del IVC, se dispuso la conformación de equipos territoriales dirigidos por un/a coordinador/a, y secundado por un/a coordinador/a técnico y un/a coordinador/a social.

¹⁷ Entrevista personal, 21/02/2019.

¹⁸ “*La falsedad de la participación en los procesos de reurbanización de villas: barrio Playón de Chacarita*”, Observatorio del Derecho a la Ciudad, 19/09/2017.

para las negociaciones” (2014, 223), para llegar a acuerdos y consensuar soluciones a las problemáticas que surgen a lo largo de procesos sumamente desgastantes. Si la decisión política está orientada exclusivamente por construir viviendas, chocará invariablemente con los tiempos y necesidades de la población local. Una funcionaria del IVC reflexionó al respecto de lo sucedido en el Playón de Chacarita:

En el barrio los tiempos políticos, sociales y administrativos nunca coincidieron. Los tiempos políticos presionaban porque a mediados del 2019 tenías que tener el barrio urbanizado, querían la foto. Y eso contrastaba con los tiempos administrativos, que no llega la plata, que la justicia te demora por tener problemas legales con los terrenos. Y a eso le sumás el tiempo social, la necesidad cotidiana de los vecinos, que quieren soluciones ahora. Eso nunca coincidió¹⁹.

Un conflicto característico de ello fue el que debió atravesar el IVC en los tres barrios bajo su órbita de intervención, al anunciar el llamado a licitación pública de obras de vivienda nueva sin incorporar modificaciones solicitadas en MGP ni alcanzar el consenso a nivel barrial (Romero 2017; Barrios y Magno 2018, 11). Dicha situación desató conflictos en los tres barrios señalados, y despertó sospechas acerca de que dicha decisión estaba motivada por “los tiempos electorales”²⁰. El IVC optó por avanzar unilateralmente, pese a los costos en términos de conflictividad barrial, apoyado en las leyes de reurbanización, las cuales aseguraban que el organismo tendría la última decisión en caso de disenso.

En cuanto a las limitaciones administrativas, un funcionario del IVC destacó que la falta de recursos, así como de cohesión al interior del gobierno, dificultaban la tarea: “En el 2016 todavía no había plata [...], a eso se sumaba que incluso teníamos muchas resistencias al interior del IVC. Todo el equipo nuevo, con el que llegué, era muy resistido, no te la hacían

¹⁹ Entrevista personal, 10/04/2019.

²⁰ “*La falsedad de la participación en los procesos de reurbanización de villas: barrio Playón de Chacarita*”, Observatorio del Derecho a la Ciudad, 19/09/2017.

fácil. Entonces era pedir y no tener respuestas”, lo cual implicaba no poder dar “respuestas concretas” a los reclamos de los vecinos y cumplir con los compromisos que asumían²¹.

Las problemáticas señaladas en torno al diagnóstico, construcción de confianza, participación y manejo del tiempo no deben soslayar que los cuatro procesos de reurbanización “han avanzado a ritmos dispares”, a partir de las oportunidades y desafíos “que se presentaron en cada caso” (Benítez 2019, 250), así como de las capacidades y repertorios de los funcionarios involucrados, y el rol de sus referentes barriales. Estos procesos están atravesados por el conflicto, por la puja de los vecinos y sus organizaciones barriales para acceder a información y que sus diversos intereses y preocupaciones sean escuchados; pero también conflictos al interior de los organismos públicos, entre cuadros superiores y territoriales, así como entre la burocracia y los funcionarios que ingresaron con la nueva gestión (Cravino 2018, 79).

En el próximo capítulo se abordará la evidencia construida para el proceso de reurbanización de Rodrigo Bueno, tomando en consideración tanto los ejes señalados, como el papel desempeñado por instituciones y funcionarios, y las diversas instancias de negociación y conflicto entre los actores involucrados.

²¹ Entrevista personal, 06/02/2019.

Capítulo 3. Análisis de la reurbanización del barrio Rodrigo Bueno

3.1. La resistencia contra la erradicación (2005-2016)

Rodrigo Bueno se ubica en la denominada Costanera Sur, junto a la Reserva Ecológica, en el barrio de Puerto Madero, uno de los más caros y exclusivos de la Ciudad de Buenos Aires. Al año 2016, el barrio—conformado por cuatro manzanas—contaba con 2665 habitantes, mostrando su mayor expansión demográfica entre los años 2002 y 2009 (IVC 2016a; ver imágenes del barrio en Anexo Fotográfico).

Sus primeros pobladores llegaron a principios de los años 80, cuando la zona aún no había sido declarada Reserva Ecológica—esto recién ocurre en 1986—y Puerto Madero no había desarrollado su fisonomía actual. Estos primeros pobladores “fueron cartoneros, changarines y obreros no calificados, que se ubicaron en terrenos ganados al río que habían quedado relegados”²². Los habitantes de Rodrigo Bueno se valieron de la autoproducción para dar forma a su barrio, rellenando los terrenos y construyendo sus viviendas, así como el acceso a servicios básicos y vías de circulación²³. A su vez, los vecinos del barrio edificaron un centro comunitario, dos canchitas de fútbol y una parroquia, y organizaciones sociales con presencia en el territorio impulsaron un bachillerato popular y un comedor comunitario.

En cuanto a los servicios, el barrio no contaba con red cloacal, muchas de sus viviendas estaban expuestas a inundaciones, y no tenían sala médica ni un centro educativo formal. Lindante con un depósito de vehículos confiscados de la Policía Federal—comúnmente denominado “cementerio de autos”—, sus vecinos se encontraban expuestos a la contaminación, sin recibir atención por parte de las autoridades municipales. En efecto, un estudio sobre las condiciones de salud en el barrio daba por resultado que “todos los niños

²² Considerandos de la Resolución N°3922/05 de la Defensoría del Pueblo, 30/11/2005.

²³ Considerandos de la Resolución N°3922/05 de la Defensoría del Pueblo, 30/11/2005.

comprendidos en el estudio tenían niveles de plomo en sangre” (Rocha 2015). Sin reconocimiento oficial como villa, el abandono estatal era elocuente.

Con la renovación de Puerto Madero iniciada en la década de 1990, el Gobierno de la Ciudad comienza una etapa de “negociaciones” para reubicar a los habitantes del barrio, dado el valor inmobiliario que estaba adquiriendo la zona. Luego de reubicar en el año 2000 a parte de los vecinos que se encontraban dentro del perímetro de la Reserva Ecológica, en el 2005—bajo la gestión de Aníbal Ibarra—el GCBA inicia una política de desalojo (Lekerman et. al 2012, 11; Maroto 2020, 2).

Detrás del intento de erradicación se encontraba el interés de la empresa IRSA de desarrollar su proyecto inmobiliario denominado Solares de Santa María, en el predio de la ex Ciudad Deportiva lindante con Rodrigo Bueno. A pesar de atravesar situaciones de extorsión y amedrentamiento, los vecinos del barrio sostuvieron su derecho a permanecer en el lugar, presentando dos pedidos de amparo ante la justicia en el año 2005²⁴.

Dichos pedidos exigían la detención de los desalojos, así como el acceso a servicios públicos y la urbanización del barrio (Maroto 2020, 87). La recepción favorable por parte de la justicia permitió suspender los desalojos y realizar un censo a los habitantes de Rodrigo Bueno en el año 2009 (Lekerman et. al 2012, 19). Mientras que el GCBA argumentaba que el barrio se había formado dentro de la Reserva Ecológica, y por lo tanto era una “usurpación” de tierras protegidas, así como una amenaza de “contaminación”, los vecinos de Rodrigo Bueno demostraron que sus primeros pobladores preexistieron a la conformación de la Reserva (Lekerman et. al 2012). Ello fue un factor determinante para que en el año 2011 la justicia falle a favor de los vecinos, exigiendo al GCBA la urbanización del barrio y convocando a elecciones de delegados barriales. Como indica Maroto, “la sentencia interpeló la naturaleza

²⁴ Considerandos de la Resolución N°3922/05 de la Defensoría del Pueblo, 30/11/2005.

política de la distinción oficial entre ‘villas’ y ‘asentamientos’, acusando su utilización política para convalidar tanto las políticas de omisión como de erradicación en estos últimos” (2020, 89). Dicha decisión judicial fue calificada por el entonces jefe de gabinete Horacio Rodríguez Larreta como “un disparate”, por lo que el GCBA apeló el fallo, sosteniendo que el barrio estaba ubicado en tierras no aptas para la urbanización (Rocha 2011).

En septiembre del 2014 un fallo de segunda instancia revocó la sentencia y rechazó el reclamo de los vecinos de Rodrigo Bueno²⁵. Esta situación derivó en que la causa llegue al Tribunal Superior de Justicia (TSJ), el cual solicitó prorrogar los mandatos de los delegados —elegidos en el año 2012—hasta tanto se resuelva la causa.

En el año 2015, un niño del barrio murió luego de caer en un pozo ciego, con el agravante de que la ambulancia demoró más de una hora en llegar y “los camilleros no quisieron ingresar al lugar” (Rapallini 2015). Ante la falta de cloacas, los vecinos construían pozos ciegos individuales, con los riesgos que ello implica. Incluso, el cuerpo de delegados había solicitado a la UGIS²⁶ la realización de pozos colectivos, pero dicha solicitud había sido rechazada por el organismo del GCBA (Rapallini 2015).

Este trágico hecho volvió a poner sobre la mesa los reclamos de reurbanización. El legislador Facundo Di Filippo sostuvo que dicha muerte “refleja crudamente y en un solo hecho un Estado ausente” (Bontempo 2015). La Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) emitió un comunicado expresándose en términos similares: “...no fue un accidente, sino que se vincula directamente con la falta de obras públicas, la prohibición para el ingreso de

²⁵ “*Niegan el derecho a la urbanización de los habitantes de la villa Rodrigo Bueno*”, Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), 14/10/2014.

²⁶ La Unidad de Gestión de Intervención Social (UGIS), es el organismo del GCBA encargado de atender las situaciones de emergencia social en barrios populares, incluyendo obras de energía eléctrica y provisión de agua. Para más información, ver <https://buenosaires.gob.ar/desarrollohumanoyhabitat/ugis>.

materiales y el reciente rechazo [...] a la urbanización y a la integración social y urbana de los vecinos del barrio” (Rocha 2015).

La organización barrial logró que el caso de Rodrigo Bueno sea presentado ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), donde uno de los delegados viajó a Washington para exponer “la situación de abandono que sufre el barrio por parte del Gobierno de la Ciudad”²⁷. En palabras de uno de los miembros de la Junta Vecinal²⁸, en “Rodrigo Bueno no quieren invertir porque tienen esa fantasía de que algún día va a desaparecer y le van a dar pie al proyecto inmobiliario de IRSA” (Rapallini 2015).

Sin embargo, antes que la justicia dicte una sentencia definitiva, en el año 2016 el GCBA— con Rodríguez Larreta como nuevo jefe de gobierno—adoptó un cambio en su estrategia y anunció la reurbanización de Rodrigo Bueno. Maroto señala que “la estrategia de anticipar una solución política al fallo judicial [del TSJ] le permitió al gobierno alinear la demanda de los vecinos a sus propios intereses” (2020, 97), dado que el GCBA apostaba por lograr la aprobación del proyecto de IRSA. Incluso, dicha empresa ofreció 50 millones de dólares para la reurbanización del barrio, en caso de que la legislatura apruebe en simultáneo ambos proyectos (Taranto 2016). Dicha propuesta, si bien finalmente no llegó a término²⁹, fue calificada como “extorsiva” por parte del exlegislador Facundo Di Filippo³⁰.

Trascurridos más de 10 años de conflicto, el GCBA decidió ir “marcha atrás” con su intento de erradicar el barrio y, en su reemplazo, propuso su integración urbana. En las próximas secciones se abordarán tres etapas del desarrollo de la reurbanización de Rodrigo Bueno,

²⁷ “*El abandono de la villa Rodrigo Bueno llega a la CIDH*”, CELS, 19/03/2015.

²⁸ Es preciso recordar que Rodrigo Bueno tiene un cuerpo de 16 delegados, cuatro por cada una de las manzanas del barrio. La Junta Vecinal se compone de cuatro de dichos delegados, uno por cada manzana del barrio.

²⁹ A pesar del intento del GCBA, la legislatura porteña volvió a rechazar el proyecto de IRSA en diciembre de 2016. Recién en diciembre de 2021, bajo la nueva denominación “parque Costa Urbana” y cediendo el 70% de los terrenos para espacios públicos, la legislatura aprobó el proyecto de IRSA (Ley 6476).

³⁰ “*Larreta apuesta a urbanizar todas las villas para darle un sello social a su mandato*”, La Política Online, 03/06/2016.

analizando los desafíos que enfrentó la implementación de dicha política a partir de los ejes previamente señalados y tomando en consideración los regímenes institucionales y repertorios de los funcionarios territoriales. En la Tabla 2, para orientar la lectura, se ofrece un breve resumen de los principales hallazgos.

Tabla 2. Principales desafíos de la reurbanización de Rodrigo Bueno (2016-2019)

Eje	Problemas detectados	Consecuencias	Incidencia regímenes institucionales y/o repertorios de funcionarios
Diagnóstico	Propietarios no permiten a los inquilinos ser censados, o registran familiares que no viven en el barrio.	Información errónea en el censo del año 2016 dificulta las mudanzas a vivienda nueva tres años más tarde.	IVC carece de herramientas legales para impedir la adjudicación de viviendas a vecinos censados pero que no viven en el barrio.
	Desconocimiento de la infraestructura barrial.	Errores en la ejecución de obras provisorias en el macizo, generan malestar y desconfianza entre vecinos.	Descoordinación entre UGIS, IVC y empresas de servicios públicos agravan la situación.
Construcción de confianza	Déficit en la circulación de la información, que no llega a todos los vecinos del barrio. El lenguaje utilizado dificulta la comprensión de las propuestas del IVC.	Se genera temor e incertidumbre entre los vecinos, quienes en muchos casos desconocen los pormenores de la ley de reurbanización.	Funcionarios del IVC organizan periódicamente reuniones en el barrio para evacuar dudas e inquietudes de los vecinos.
	La experiencia de años de abandono y de resistir intentos de desalojo por parte del Estado genera dificultades para construir confianza de los vecinos en el proyecto.	Algunos vecinos se resisten a realizar Relevamiento Socio-Espacial (RELSE) o continúan construyendo en el barrio a pesar de la prohibición de la MGP.	El IVC no tiene potestad de clausurar obras. El coordinador del IVC articula con inspectores de la ACG para controlar la construcción en el macizo y dar un mensaje de compromiso con el proyecto de reurbanización.
Participación	Demandas y reclamos vecinales en ocasiones desbordan los espacios participativos, lo que se ve agravado si los delegados carecen de legitimidad.	Se genera presión sobre los delegados, conflictos entre vecinos y demoras en la discusión de temas relevantes en MGP.	El equipo territorial debe negociar soluciones con delegados y vecinos.
	Se promueve la participación, pero hay ciertos temas en los que el IVC decide avanzar de forma unilateral.	Avanzar sin el consenso de delegados y vecinos alimenta la conflictividad y desconfianza barrial.	El IVC se apoya en la ley de reurbanización para avanzar con sus propuestas, dado que, en caso de disenso, le da la última decisión al organismo.
Manejo del tiempo	Prioridad en la construcción de viviendas nuevas por sobre realizar mejoras en el macizo.	Delegados y vecinos presionan para que se discuta el proyecto urbano para el barrio histórico y haya avances concretos en las obras provisorias y de mejoramientos.	Funcionarios del equipo territorial dan lugar parcialmente a los reclamos, iniciando las obras provisorias. Limitaciones en el diagnóstico (particularmente en el RELSE) demoran la discusión del proyecto urbano para el barrio histórico.
	La presión política de avanzar acorde a los plazos estipulados reduce el tiempo de discusión para alcanzar consensos y entra en tensión con las demandas barriales de responder a sus necesidades urgentes.	La desalineación entre tiempos políticos y tiempos barriales no permite cumplir con los plazos estipulados.	La coordinación territorial debe encontrar el equilibrio entre responder a la presión política y responder a las demandas vecinales.

3.2. El camino a la sanción de la Ley 5798 (2016-2017)

A mediados del año 2016, el Tribunal Superior de Justicia (TSJ) convocó a una audiencia para abordar la causa de Rodrigo Bueno. Ante dicho escenario, autoridades del IVC y el propio Horacio Rodríguez Larreta, realizaron visitas al barrio con el objetivo de entablar negociaciones con los delegados barriales y organismos públicos presentes en el territorio³¹.

Durante la audiencia ante el TSJ, en julio de 2016, el GCBA presentó la propuesta de llevar adelante un proceso de relocalización. Uno de los delegados afirmó a la prensa: “venimos pidiendo la reurbanización desde hace años y no vamos a aceptar que nos relocalicen”³². Tres miembros de la Junta Vecinal coinciden al recordar el rechazo categórico ante dicha propuesta, “nos pusimos todos de acuerdo [...], nadie nos mueve” fue la consigna³³.

A fines de agosto, en una nueva audiencia, el GCBA anunció que daba marcha atrás con la propuesta de relocalización, y en su reemplazo propuso presentar “en el término de 60 días hábiles [...] un proyecto consensuado de integración” (Musse 2016), es decir, de reurbanización. Para avanzar con dicha propuesta, la gestión del IVC debía comenzar por definir un equipo de trabajo. Como coordinador del proyecto de Rodrigo Bueno fue designado un ex directivo de la Asociación TECHO, orientada a mejorar las problemáticas de hábitat y vivienda en barrios populares. Dicha experiencia, en palabras del sacerdote del barrio, le permitió al coordinador “tener un buen diálogo con la gente”³⁴. A su vez, se designó como parte del equipo a un habitante de la denominada villa 1-11-14, también de la Ciudad de Buenos Aires. Dicho funcionario recordó la conversación que mantuvo con autoridades

³¹ “Villas: encuentro de Rodríguez Larreta y los delegados del barrio Rodrigo Bueno”, Defensoría del Pueblo, 02/06/2016.

³² “Villa Rodrigo Bueno: la Ciudad tiene hasta fin de agosto para definir qué hará con el asentamiento”, Clarín, 11/07/2016.

³³ Entrevista a delegados, 28/03/2018, 17/04/2018 y 02/07/2018. Para garantizar la confidencialidad de los y las entrevistadas no se hará uso de nombres propios.

³⁴ Entrevista personal, 15/05/2019.

del IVC al momento de ser contratado: “Vos venís de un barrio [popular], conocés las realidades de un barrio [popular], creo que podés hacer un aporte interesante’ me dijeron, y yo sentía que podía dar ese aporte”³⁵.

La gestión del IVC apostó por conformar un equipo con conocimiento de la realidad que atraviesan los barrios populares. Como se indicó previamente, los repertorios de políticas de los funcionarios involucrados en estos procesos son determinantes para afrontar los desafíos que se presentan durante la intervención. En esta primera etapa, dicho equipo debía “hacer pie” en el territorio, entablar relación con los principales actores del barrio y encaminar la redacción de un proyecto de ley de reurbanización. A continuación, se presentan los principales momentos del período a la luz de los ejes señalados.

Diagnóstico. Entre fines de septiembre y principios de octubre de 2016, el equipo del IVC llevó adelante un censo de habitantes del barrio. Para lograrlo, contó con la veeduría de la Defensoría del Pueblo, así como con la colaboración del cuerpo de delegados. El censo constituye una instancia determinante, en tanto define un registro de quiénes podrán acceder a una “solución habitacional única y definitiva” en el barrio³⁶. A su vez, permite recabar información sociodemográfica sobre sus habitantes, brindando los lineamientos para definir las soluciones habitacionales requeridas, y por lo tanto condicionando el futuro del proyecto.

El informe final del censo (IVC 2016a) dio como resultado un total de 996 familias censadas en 563 viviendas, así como 76 viviendas que no fueron relevadas—un 12% de las viviendas del barrio—, entre ausentes (40), deshabitadas (21) y en construcción (15). Cinco familias (0,5%) se negaron a ser censadas. Resulta relevante que el 22% de dichas viviendas (124 de

³⁵ Entrevista personal, 25/09/2019.

³⁶ Artículo 8 de la Ley 5798/2017, de reurbanización de Rodrigo Bueno.

563) eran inquilinatos, lo que se refleja en que el 25% de las familias censadas alquilaban en el barrio. En su informe de veeduría, la Defensoría del Pueblo señala casos en que “propietarios de las viviendas no permitieron que se censaran los inquilinos a los que les alquilan las habitaciones de sus viviendas” (2016b, 7). Ante este escenario, la Defensoría General abrió un “Registro de no censados”, que incorporó 44 familias que no habían sido relevadas y fueron validadas por el IVC y los delegados barriales. Como se verá en la última etapa analizada, deficiencias en torno a la información obtenida en el censo generaron dificultades y conflictos a la hora de definir las mudanzas a viviendas nuevas.

Por otra parte, a fines de noviembre del año 2016 se iniciaron obras provisorias de agua, asfaltado de calles y pasillos, y reparación de luminaria (ver Imagen 12 en Anexo Fotográfico). Este tipo de intervenciones exigen un diagnóstico preciso, para atacar los problemas más urgentes, así como evitar cometer errores en la ejecución. Como indicó el coordinador del proyecto, “durante las obras [provisorias] tuvimos algunos problemas, sobre todo porque las empresas que vienen a trabajar no tienen conocimiento para hacer obra en este tipo de lugares, y eso genera problemas con los vecinos”³⁷. Dichos problemas, sumados a la dificultad del IVC para articular acciones con la UGIS y empresas de servicios públicos, serán particularmente visibles en la siguiente etapa del proceso.

Construcción de confianza. Llevar adelante el censo requirió un trabajo previo de comunicación con los vecinos del barrio, para reducir la incertidumbre y explicar el motivo del relevamiento. Como indica un miembro de la Junta Vecinal, los vecinos estaban “a favor” de la reurbanización, pero “al comienzo siempre hay incredulidad, después de tanto

³⁷ Entrevista personal, 15/07/2019.

manoseo”³⁸. Una opinión similar planteó un delegado en una entrevista radial, argumentando que “la desidia del gobierno fue de tantos años, que después la gente tiende a la desconfianza”³⁹.

La estrategia comunicacional del IVC incluyó la convocatoria a reuniones con vecinos y distribución de folletería por el barrio, brindando información sobre el censo y el proceso de reurbanización, así como la difusión realizada por los delegados de manzana (Defensoría del Pueblo 2016b, 6). Uno de los funcionarios entrevistados del equipo territorial hizo énfasis en la relevancia de llevar adelante reuniones por manzana, ya que “los vecinos se sienten más cómodos”⁴⁰ y evitaba generar disputas entre vecinos de distintas partes del barrio. Incluso, los delegados solicitaban más “instancias y presencia del IVC en el barrio para que los vecinos puedan consultar y evacuar sus dudas”⁴¹. El objetivo de dichas reuniones era “explicar la ley” que estaba comenzando a redactarse.

Por otra parte, el coordinador del IVC en Rodrigo Bueno destacó la gestión personal que realizó para que terrenos lindantes al barrio puedan ser utilizados para edificar las viviendas nuevas. “Obtener los terrenos requirió hacer mucha política, son seis hectáreas en las tierras más caras de la Argentina” afirmó el coordinador⁴², quien puso en juego sus repertorios para conseguir terrenos que originalmente no estaban contemplados. Dicho logro no solo mejoraría las características del proyecto—al aumentar las tierras disponibles para la construcción de viviendas—, sino que era una señal del compromiso del IVC con la reurbanización, generando confianza entre los vecinos. Dichos terrenos, a su vez, permitirían

³⁸ Entrevista personal, 28/03/2018.

³⁹ Trasmisión especial del programa radial “Siempre es hoy” (Radio del Plata) desde el Centro Comunitario de Rodrigo Bueno, 20/04/2018.

⁴⁰ Entrevista personal, 25/09/2019.

⁴¹ Minuta de mesa de trabajo participativa, 16/10/2016.

⁴² Entrevista personal, 19/03/2018.

construir una “feria para el desarrollo económico del barrio” así como “un vivero donde trabajen vecinos”⁴³.

Con respecto a las obras provisionarias, tanto el coordinador como un miembro de su equipo coinciden en que la ejecución de las primeras obras “salió bien, funcionó y generó mucha más confianza en el barrio”. Una intervención a tiempo es también una forma de dar un mensaje y reducir la incertidumbre. En la próxima etapa, problemas recurrentes con respecto a las obras provisionarias tendrán, como correlato, el efecto opuesto.

Participación. Ante la propuesta de reurbanización del GCBA, el TSJ dispuso la conformación de una mesa de trabajo participativa, integrada por delegados barriales, funcionarios del IVC, la Defensoría General—representante legal de los vecinos de Rodrigo Bueno—y el Ministerio Público Tutelar de la Ciudad. Dicha mesa de trabajo se reunía periódicamente en el IVC, con el objetivo de delinear la redacción del proyecto de ley de reurbanización. Complementariamente, se convocaba en el barrio a la asamblea vecinal, donde la Defensoría General y los delegados presentaban los avances en las mesas participativas, y tomaban posturas y reclamos de los vecinos. A su vez, el IVC organizaba semanalmente reuniones abiertas a vecinos, orientadas a aclarar dudas respecto del proyecto. Este esquema de participación favorecía la toma de decisiones en un espacio reducido de participantes, desarrollado en el IVC, pero a su vez refrendado en un espacio amplio de discusión vecinal. La intermediación de los delegados barriales era clave, al posicionarse como los interlocutores principales que tenía el IVC con respecto a los vecinos del barrio⁴⁴. Como destacan Elizondo y Zarazaga (2023), el funcionamiento de este sistema de

⁴³ Minuta de mesa de trabajo participativa, 02/11/2016.

⁴⁴ Entrevista personal con autoridad del IVC, 21/02/2019.

participación dependerá de la legitimidad de los delegados, es decir, de su capacidad de representar los intereses de sus vecinos. Si los representantes barriales carecen de legitimidad, las demandas vecinales desbordarían los espacios participativos.

En este sentido, dar lugar a los planteos de los delegados permitió adoptar medidas que no se habían considerado previamente y resultaron favorables para el proyecto. Por ejemplo, uno de los funcionarios entrevistados argumentó que las obras provisionales en el macizo⁴⁵ se realizaron “gracias a la presión de los delegados, ellos insistían que había que hacerlo para que sea creíble nuestro proyecto”⁴⁶. En efecto, en las minutas de la mesa participativa se observan recurrentes reclamos de delegados para organizar reuniones con UGIS y discutir “las cuestiones transitorias que deben ser atendidas por la mentada unidad con carácter urgente (luminaria pública, agua y servicios de camiones atmosféricos)”⁴⁷. Dado que la UGIS realizaba intervenciones en Rodrigo Bueno previo a la “llegada” del IVC al barrio, ambos organismos debían delinear responsabilidades y mecanismos de trabajo.

Los regímenes institucionales del GCBA, es decir, las reglas formales e informales en cuanto a los procedimientos y formas de intervención, obligaban al IVC a articular acciones con diversos organismos públicos para responder a los reclamos barriales. Una descoordinación entre dichos organismos puede dificultar el abordaje de emergencias en el territorio, así como la ejecución de las obras necesarias para el barrio, generando malestar y conflictos con los vecinos. En este sentido, funcionarios del IVC debieron coordinar reuniones con UGIS para resolver dichas problemáticas, así como obtener toda la información referida a “la infraestructura de agua del barrio” y llevar tranquilidad a los vecinos⁴⁸. Problemáticas

⁴⁵ Tal como se indicó en la nota al pie n°6, se llama “barrio histórico” o “macizo” a las manzanas donde originalmente se encontraba asentado el barrio.

⁴⁶ Entrevista personal, 25/09/2019.

⁴⁷ Minuta de mesa de trabajo participativa, 28/09/2016.

⁴⁸ Minuta de mesa de trabajo participativa, 05/10/2016.

similares debieron resolverse con el Ministerio de Ambiente y Espacio Público (MAyEP), para abordar las reparaciones de luminaria, bacheo y recolección de residuos⁴⁹.

Manejo del tiempo. Mientras se delineaban las características del proyecto de ley, los funcionarios del IVC debieron hacer un manejo del tiempo preciso, atendiendo a las necesidades inmediatas de los vecinos. Para ello, las reuniones llevadas adelante en el IVC incorporaron en su orden del día el tratamiento de “temas urgentes del barrio”, así como la “gestión de UGIS” y la realización de obras provisorias.

En cuanto al proyecto de ley, el 15 de diciembre de 2016 la Legislatura porteña votó de forma unánime una primera lectura, previendo una audiencia pública antes de su sanción definitiva. El día 22 de febrero de 2017 se lleva adelante la audiencia pública por la ley de urbanización e integración sociourbana de Rodrigo Bueno, donde 39 participantes—entre delegados barriales, vecinos y referentes de organizaciones sociales, funcionarios del IVC, Defensoría del Pueblo, Defensoría General, Procuración General, académicos, y referentes de otros barrios populares de la Ciudad—expusieron su postura frente al proyecto de ley.

Dicha audiencia constituyó una instancia determinante, al dar la palabra a la gran amplitud de actores involucrados en el proceso. Allí, un miembro de la Junta Vecinal destacó la necesidad de poner foco en las urgencias del barrio: “Tampoco nos olvidemos de las cuestiones puntuales del día de hoy. ¿Qué es el día de hoy? Llegar a casa y no tener agua o luz. [...] hay que abarcar y apuntalar el ‘ahora’, porque hay que solucionar problemas vitales” expresó. Además, pidió a los legisladores que “consideren una tasa cero” para los

⁴⁹ Minutas de mesas de trabajo participativas, 28/09/2016, 19/10/2016 y 07/12/2016.

créditos de vivienda nueva, para que los vecinos puedan “pagar esa vivienda” y no queden “afuera”⁵⁰.

Junto con el apoyo unánime a la ley de reurbanización, delegados y vecinos manifestaron la necesidad de avanzar simultáneamente con mejoras en el macizo, garantizando el acceso a servicios públicos (agua, luz, cloacas y transporte) y atendiendo problemas de inseguridad. Dichos pedidos ya eran recurrentes en la mesa participativa, donde los delegados solicitaban “una sola propuesta, unificadora, de las viviendas nuevas y el macizo”⁵¹. A su vez, exigieron esclarecer cuáles serían las condiciones para acceder a las viviendas nuevas, solicitando créditos a tasa cero. Como manifestó una vecina: “Para nosotros se trata de una preocupación muy grande que se está convirtiendo en una incertidumbre”⁵².

En la mesa participativa posterior a dicha audiencia, el coordinador del IVC celebró “el clima favorable” en la misma y destacó que “se trabajará con el equipo social y legal del IVC en las propuestas de mejora”⁵³. Sin embargo, también salían a la luz las tensiones respecto del manejo del tiempo, que ya se manifestaban en los reclamos vecinales para trabajar sobre las necesidades urgentes del barrio. Mientras que la gestión del IVC apostaba a que se sancione la ley a fines de marzo, desde la Defensoría General se solicitaba “respetar el tiempo de debate para que realmente sea más participativo y consensuado el proceso”⁵⁴.

No obstante, la postura del IVC fue mantener los plazos estipulados. A raíz de ello, se delinearón a contrarreloj las últimas modificaciones al proyecto de ley, donde a través de la intervención de la Junta Vecinal y la Defensoría General, se tomaron algunas de las preocupaciones de los vecinos. En particular, se realizaron modificaciones para favorecer la

⁵⁰ Versión taquigráfica de Audiencia Pública, 22/02/2017.

⁵¹ Minuta de mesa de trabajo participativa, 15/02/2017.

⁵² Versión taquigráfica de Audiencia Pública, 22/02/2017.

⁵³ Minuta de mesa de trabajo participativa, 01/03/2017.

⁵⁴ Minuta de mesa de trabajo participativa, 08/03/2017.

participación vecinal en las MGP y el acceso a la información, así como apuntalar la realización de mejoras de viviendas e infraestructura en el barrio, el desarrollo productivo y que las operatorias de créditos aseguren “condiciones iguales o más beneficiosas que las establecidas en la ley 341”⁵⁵.

El 23 de marzo de 2017 la Legislatura porteña sanciona la Ley 5798 de “reurbanización, zonificación e integración social y urbana del Barrio Rodrigo Bueno”. Para lograrlo, la gestión del IVC debió afrontar desafíos en términos de diagnóstico, construcción de confianza, participación y manejo del tiempo. El rol de sus funcionarios fue determinante en tanto pusieron en juego sus repertorios para negociar, consensuar y articular acciones con vecinos, referentes barriales y organismos públicos. Como indica una autoridad del IVC, “la legitimidad y gimnasia de los delegados”, las primeras obras que “se hicieron bien”, tener “un muy buen coordinador” y la colaboración de la Defensoría General al poner “el proceso por delante de hacerle la contra Gobierno” fueron factores que favorecieron el desarrollo inicial del proyecto⁵⁶. En la próxima sección se abordarán los primeros años de intervención luego de sancionada la ley de reurbanización.

3.3. Desafíos en los primeros dos años de intervención (2017-2018)

A partir de la sanción de la ley de reurbanización, se inicia una nueva etapa, con la apertura formal de la Mesa de Gestión Participativa (MGP)⁵⁷, la puesta en marcha de las obras de vivienda nueva y el desarrollo de nuevas obras provisorias en el macizo. A la luz de los ejes

⁵⁵ Minutas de mesas de trabajo participativas, 08/03/2017 y 16/03/2017. La Ley 341 de la Ciudad de Buenos Aires establece los criterios para el otorgamiento de créditos a hogares en situación de déficit habitacional, estableciendo que “las cuotas cancelatorias de los créditos no deben superar el veinte por ciento (20%) del ingreso total del hogar”.

⁵⁶ Entrevista personal, 21/02/2019.

⁵⁷ Como se indicó previamente, la mesa de trabajo participativa anterior a la sanción de la ley era a instancias del Tribunal Superior de Justicia (TSJ).

de análisis, se podrá advertir la complejidad de la etapa que se inicia, con negociaciones y conflictos entre vecinos, delegados y organismos públicos.

Diagnóstico. A fines de abril comenzará el Relevamiento Socio-Espacial (RELSE), herramienta utilizada para profundizar en la información obtenida en el censo, incorporando preguntas sobre las características de las viviendas y familias del barrio. El RELSE es realizado por equipos técnicos del IVC, donde además de realizar un plano de las viviendas e identificar los materiales y calidad de construcción, se toma información sobre salud, educación y actividades productivas de las familias.

La información obtenida en el RELSE es necesaria tanto para definir las tipologías de viviendas y locales comerciales a construir, como para determinar los mejoramientos de viviendas del macizo, apertura de calles y esponjamientos. Si bien se proyectaba una duración de cuatro meses en realizar el relevamiento, el mismo recién finalizó en marzo del 2018, es decir, un total de 12 meses. Ello demoraba la discusión del proyecto urbano para el macizo, lo cual será un foco de conflicto a lo largo de la etapa de estudio.

Entre las dificultades para llevar el RELSE a cabo, el IVC destacó los conflictos “entre propietarios e inquilinos”, la desinformación de los vecinos “sobre el proyecto”, “información errónea del censo”, “incumplimiento [de las familias] con el día y horario pactado” para realizar el relevamiento, y la “poca iniciativa del vecino/a en relevarse”⁵⁸. En efecto, al analizar los resultados se observa que el 29% de las familias censadas (288 sobre 996) no fueron parte del RELSE, mientras que se relevaron 100 familias que no habían sido censadas. Aquí se reflejan problemas ocasionados por deficiencias en el censo de 2016, así

⁵⁸ Presentación realizada en MGP, 02/05/2018.

como por las dificultades para hacer llegar la información a los vecinos del barrio y generar confianza en el proyecto, tal como se verá en la próxima sección.

Con respecto a las obras provisionarias en el macizo, el IVC debió afrontar desafíos en dos aspectos fundamentales: el desconocimiento de las instituciones estatales sobre la infraestructura barrial—mayormente construida por los propios vecinos—, y la dificultad para coordinar acciones entre los distintos organismos involucrados.

Del análisis de actas de MGP, entre la sanción de la ley y fines del año 2018, en un 38% de las mismas se advierten problemas generados por algún tipo de descoordinación entre el IVC y otros organismos del Estado, o por desconocimiento de dichos organismos en torno a las intervenciones necesarias en el barrio. Por ejemplo, en julio de 2018 una vecina “dijo que la UGIS desconoce la realidad que pasa en el barrio, que debería recorrer y reconocer las situaciones de riesgo” y planteó que la luz y el agua “están en peores condiciones”⁵⁹. Según un delegado del barrio, con la llegada del IVC “la UGIS se corrió y no se hace cargo [de los problemas] y ellos [los delegados] perdieron el contacto más directo”⁶⁰.

La mayor parte de los reclamos barriales giraban en torno a las obras para mejorar la presión del agua corriente y la tensión eléctrica. Las obras provisionarias de agua implicaban articular una estrategia tanto con UGIS como con la empresa AySA. Dichas obras finalizaron en febrero de 2018, aunque vecinos y delegados plantearon que en algunos sectores la situación “empeoró” y que “con la red vieja de agua había más presión”⁶¹. El coordinador del IVC en el barrio argumentó que no solo “la provisión de AySA es muy precaria, y tiene fallas todo el tiempo”, sino que también se “estaban haciendo las obras del Paseo del Bajo, y cada dos

⁵⁹ Acta MGP, 18/07/2018.

⁶⁰ Acta MGP, 13/09/2017.

⁶¹ Acta MGP, 21/03/2018.

por tres se rompía un caño”⁶². En efecto, en mayo y julio del 2018 se informa en MGP de problemas en el suministro de agua del barrio por roturas de caños de AySA⁶³. Si bien podría argumentarse que dichos problemas exceden a las responsabilidades del IVC, desde el punto de vista de los vecinos “cuando empezó la urbanización empezaron los problemas”⁶⁴.

En cuanto a las obras para resolver los cortes de luz y la baja tensión, nuevamente la UGIS será uno de los organismos involucrados, en este caso junto con Edesur. Desde mediados de 2017 se presentan quejas en MGP por la dificultad para articular acciones entre dichos organismos y resolver los cortes de luz. Desde la Defensoría del Pueblo se planteó “que no están claras las divisiones de competencias y tareas entre la UGIS y el IVC”, a la vez que “surgen reclamos por la actuación durante los cortes de luz”, que “cuando se llama a EDESUR hay que dar un número de cliente y la mayoría de los vecinos no lo sabe”⁶⁵. A su vez, se plantean quejas porque la cooperativa encargada de realizar el mantenimiento eléctrico en el barrio “no cuenta con materiales ni herramientas necesarios”⁶⁶.

La descoordinación entre IVC, Edesur y UGIS se hace evidente en que, luego de un pedido formal y reuniones postergadas mediante, la UGIS demoró dos meses en realizar una recorrida para evaluar la situación. Un referente barrial sostuvo que “la luz, cuando no estaba el IVC, llamábamos a la UGIS o salíamos a hacer quilombo, y nos venían y nos reparaban rápidamente. Ahora que está acá [el IVC...] la solución es más lenta”⁶⁷. Un año después, a mediados de 2018, seguían ocurriendo situaciones de riesgo eléctrico, con incendios, roturas de electrodomésticos, cortes de luz y falta de información respecto de los trabajos realizados

⁶² Entrevista personal, 15/07/2019.

⁶³ Actas MGP, 02/05/2018 y 18/07/2018.

⁶⁴ Acta MGP, 11/07/2018.

⁶⁵ Acta MGP, 28/06/2017.

⁶⁶ Acta MGP, 12/07/2017.

⁶⁷ Entrevista personal, 21/08/2018.

por la UGIS⁶⁸, al punto que un referente solicitó al IVC “gestionar los diálogos ya que los vecinos están dispuestos a cortar las calles si esto no se soluciona”⁶⁹.

Dificultades en torno al diagnóstico de las obras necesarias para el barrio, junto con la descoordinación entre el IVC, UGIS y las empresas de servicios públicos, generaron demoras y errores en la ejecución de las obras provisorias. A continuación, se verá cómo ello alimentó la desconfianza de los vecinos del barrio con respecto a la intervención estatal.

Construcción de confianza. Uno de los problemas que afectará a la construcción de confianza a lo largo de la etapa analizada refiere al aspecto comunicacional. En el 43% de las actas de MGP entre la sanción de la ley y fines del 2018, se registran problemas vinculados a la falta de información, mala comunicación o uso del lenguaje técnico incomprensible para los vecinos del barrio. Como indicó el coordinador del proyecto, “casi todos los problemas son por falta de entendimiento, por problemas de comunicación”⁷⁰. Por ejemplo, en dichas actas se advierten pedidos del coordinador de ser “prudentes con la difusión de materiales que circulan en la MGP y no son definitivos” ya que “el manejo desprolijo de esta información puede confundir a los vecinos”⁷¹, así como pedidos de los delegados de “mejorar la información de la ley intentando que la explicación [a los vecinos] sea lo más sencilla posible [...] e ir de a partes porque sino es mucho y confunde”⁷².

Conscientes de ello, además de la información provista en asambleas vecinales, desde el IVC se organizaban presentaciones en el barrio para comunicar a los vecinos los aspectos más relevantes del proceso, presentar avances y disipar inquietudes. Adicionalmente, una vez

⁶⁸ Acta MGP, 02/05/2018.

⁶⁹ Acta MGP, 11/07/2018.

⁷⁰ Entrevista personal, 15/07/2019.

⁷¹ Acta MGP, 17/05/2017.

⁷² Acta MGP, 26/07/2017.

sancionada la ley de reurbanización, el IVC emplazó un container en el barrio, que funcionaba de oficina para el equipo de trabajo y de “ventanilla” para consultas de los vecinos (ver Imagen 11 en Anexo Fotográfico).

En cuanto al RELSE, las características de dicho instrumento de medición fueron discutidas en cinco mesas participativas entre diciembre de 2016 y abril de 2017, donde los delegados advirtieron la importancia de aclarar a las familias “la función del relevamiento”⁷³. Si bien el IVC sostenía que el RELSE no implicaba la valuación de las viviendas del barrio, algunos vecinos creían que esa era la finalidad, y por ello se negaban a relevarse. Por ejemplo, a los pocos meses de iniciado el relevamiento, un vecino planteó en MGP “que no quiere ser relevado porque entiende que, durante el RELSE, se presupuestará el valor de su vivienda”⁷⁴. Un dirigente de una organización social manifestó algo similar, al plantear que muchos vecinos “no quieren realizar el RELSE porque no tienen información clara en cuanto a la valuación de la vivienda existente: ¿si luego del RELSE continúo construyendo se tendrá en cuenta en la valuación?”⁷⁵. En sintonía con ello, un referente plantea su preocupación en MGP sobre vecinos que “hasta que no vean más avances, están negados a ser encuestados”, a lo que un miembro de la Junta Vecinal respondió que “hay que apurarse con las obras provisorias, ya que, si eso avanza, más familias se animarán a realizar el RELSE”⁷⁶.

Aquí se pone en evidencia que los problemas en torno a generar confianza tienen que ver tanto con brindar información precisa y clara, como con lograr avances en las obras provisorias en el macizo, tal como exigían referentes barriales y vecinos. Sin embargo, como fue señalado previamente, los problemas en torno a las obras provisorias fueron recurrentes a lo largo de los dos años posteriores a la sanción de la ley de reurbanización. Desde un

⁷³ Minuta de mesa de trabajo participativa, 21/12/2016.

⁷⁴ Acta MGP, 28/06/2017.

⁷⁵ Acta MGP, 19/07/2017.

⁷⁶ Acta MGP, 26/07/2017.

comienzo, un miembro de la Junta Vecinal solicitó “que se informe cómo las obras van a afectar a los vecinos”, comunicando plazos, etapas y sectores afectados⁷⁷. Este tipo de obras alteran el día a día en el barrio, ocasionando malestar en los vecinos si las mismas no cumplen con los plazos estipulados o tienen fallas en su ejecución. En este sentido, se advierten quejas de delegados y vecinos en MGP acerca del desarrollo de las obras, en cuanto que la empresa designada “no tiene experiencia en este tipo de trabajos”, que “el avance de las obras no es continuo ya que se está dejando espacio sin intervención entre tramo y tramo”⁷⁸, que “hay muchos accidentados por las obras y no quieren que pase algo más grave”⁷⁹, y que “los vecinos piensan que si no se logra resolver obras tan sencillas no podrán hacerse los edificios [de vivienda nueva]”⁸⁰. Los errores y las demoras en el cumplimiento de las obras provisorias en el macizo generan preocupación, desconfianza y molestia entre los vecinos⁸¹, al punto que se plantea que hay vecinos que “no quieren avanzar con otros temas porque no se está finalizando con las obras”⁸².

El desempeño del IVC en la ejecución de las obras provisorias actúa como un “mensaje” para los vecinos, quienes interpretaban que las mismas eran un “espejo de lo que pasará”⁸³. En términos similares se expresó un miembro de la Junta Vecinal: “Cualquier propuesta que se lleve de la MGP [al barrio] siempre cae mal, porque se prometen cosas que después no se cumplen, como el tema de la luz y el agua, entonces esto genera desconfianza”⁸⁴.

Un correlato de dicha desconfianza es el de las construcciones clandestinas, que continuaron en el barrio a pesar de la prohibición formal de la MGP. Uno de los delegados entrevistados

⁷⁷ Acta MGP, 17/05/2017.

⁷⁸ Acta MGP, 21/06/2017.

⁷⁹ Acta MGP, 13/09/2017.

⁸⁰ Acta MGP, 20/09/2017.

⁸¹ Por ejemplo, en Actas MGP del 13/09/2017, 27/09/2017 y 11/07/2018.

⁸² Acta MGP, 11/07/2018.

⁸³ Afirmación de un delegado en Acta MGP, 27/09/2017.

⁸⁴ Acta MGP, 11/07/2018.

argumentó que muchos vecinos “no creen” en el Estado, y por ello decidían seguir construyendo, ya sea para mejorar o ampliar sus viviendas como para construir viviendas y habitaciones para alquiler⁸⁵. Esto último resultaba lo más problemático, dado que “implica más gente en el barrio que no está siendo contemplada” en el proyecto⁸⁶. Incluso, en MGP una vecina solicitó “poner un límite a las construcciones porque quienes están construyendo lo hacen para lucrar”⁸⁷. Ante este escenario, tanto el equipo del IVC como los delegados barriales buscaban detener el avance de las construcciones clandestinas. En términos de comunicación ello implicaba dejar en claro que no habría lugar en el proyecto para aquellos “nuevos” vecinos que lleguen al barrio, así como que quienes están construyendo con el fin de poner viviendas o habitaciones en alquiler no podrán llevar adelante su “negocio”. A su vez, para aquellos vecinos que precisaban realizar mejoras con urgencia en sus viviendas, la MGP estableció que debían solicitar el permiso correspondiente.

En este sentido, se colocaron carteles en distintos puntos del barrio con la inscripción “no compres, no vendas, no construyas”, donde se indica que “las soluciones habitacionales serán únicamente para aquellas familias que fueron censadas por el IVC en 2016”, tal como establece la ley de reurbanización (ver Imágenes 9 y 10 en Anexo Fotográfico). Durante la misma semana que colocaron dichos carteles, consultado sobre la llegada de nuevos vecinos al barrio, uno de los delegados afirmó: “estamos tratando de explicarle a la gente, ‘no hay nada para vos’. Algunos hacen negocio haciéndoles creer otra cosa”⁸⁸. Incluso se tomaron imágenes aéreas con un dron, y “si después de eso, alguien construyó, no le van a reconocer nada [en una futura valuación de vivienda]” explicó un delegado⁸⁹.

⁸⁵ Entrevista personal, 17/04/2018.

⁸⁶ Entrevista personal con coordinador del IVC en Rodrigo Bueno, 19/03/2018.

⁸⁷ Acta MGP, 29/11/2017.

⁸⁸ Entrevista personal, 28/03/2018.

⁸⁹ Entrevista personal, 17/04/2018.

Adicionalmente, los miembros de la Junta Vecinal organizaron recorridas junto al equipo del IVC, “para ir a notificar a los que están construyendo”, y advertirles que si no se detienen vendría “un organismo del gobierno a clausurarlo”⁹⁰. Aquí aparecen limitaciones del IVC en términos de regímenes institucionales: al no tener “la potestad de clausurar una obra”, deben recurrir a la Agencia Gubernamental de Control (AGC), organismo del GCBA encargado de ello⁹¹. A su vez, entraba en tensión con otros organismos involucrados, como la Defensoría General, que en palabras de uno de los delegados buscaba “resolver el problema a todos” cuando las soluciones habitacionales son limitadas⁹².

La necesidad de detener las construcciones clandestinas llevó al coordinador del IVC en el barrio a intermediar para facilitar el trabajo de los inspectores de la AGC:

Me la pasé clausurando viviendas que se construían [...] y ahí no puedo mandar a mi equipo, tengo que ir yo, con los inspectores y las fajas de clausura. ¿Y sabés lo que empezaba a pasar? A medida que clausurás, la gente deja de construir, porque saben que vas en serio⁹³.

Ello pone de manifiesto la relevancia de los repertorios de los agentes estatales involucrados, para adoptar estrategias que favorezcan el desarrollo de la política pública. La “decisión política” de clausurar obras no permitidas, en palabras del coordinador, era también una forma de mostrar que el IVC y su propuesta de reurbanización “van en serio”.

Por otra parte, muchos vecinos sentían incertidumbre por cómo iban a pagar los créditos de vivienda nueva. Por ejemplo, en MGP una vecina planteó su preocupación por “las cuotas y precios de las nuevas viviendas ya que no tiene un trabajo estable”⁹⁴. Un vecino consultado planteó algo similar:

⁹⁰ Entrevista personal con delegado, 17/04/2018.

⁹¹ Acta MGP, 14/03/2018.

⁹² Entrevista personal, 17/04/2018.

⁹³ Entrevista personal, 15/07/2019.

⁹⁴ Acta MGP, 28/02/2018.

A mí me preocupa el pago de la vivienda, porque yo vivo en la zona de inundación y me tengo que mudar, pero ¿cómo voy a pagarlo? Está bien, la luz, el gas, expensas, quizás eso pagar, pero además a eso se le suma una cuota, y ya es muy difícil⁹⁵.

El temor por no poder pagar las cuotas del crédito de vivienda nueva repercute directamente en la construcción de confianza. La experiencia previa de un Estado que sistemáticamente había desconocido el derecho de permanecer en el barrio de los vecinos de Rodrigo Bueno, junto con los problemas de comunicación y de ejecución de las obras provisorias, obligaba al IVC a redoblar esfuerzos para construir de confianza en el proyecto.

En la última MGP del año 2017, realizando un balance del año el coordinador “reconoció que el principal logro, a su entender, tiene que ver con reparar aquello que estaba dañado: la confianza”⁹⁶. A su vez, a lo largo del 2018 se organizaron visitas de vecinos de Rodrigo Bueno a la Villa 20, donde el proceso de reurbanización estaba más avanzado, para alimentar la confianza de los vecinos en el proyecto. En efecto, los vecinos valoraron como “muy interesante poder ver las viviendas [nuevas]”⁹⁷ así como “preguntar muchas cosas a los vecinos [de Villa 20] y despejarse dudas”⁹⁸. Ver al Estado concretando las obras prometidas, tanto en el macizo como en viviendas nuevas, son fundamentales para generar confianza de los vecinos en el proyecto. Por ejemplo, un vecino consultado sobre cómo veía la evolución de la reurbanización explicó que al principio “no creía mucho” en el proyecto, pero que estaba “sorprendido” con el avance y que realmente se estaba “haciendo”⁹⁹.

Participación. Una vez sancionada la ley de reurbanización, las primeras convocatorias a MGP incluyeron la discusión y conformación de un reglamento. Dicho reglamento definió

⁹⁵ Diálogo personal con vecino previo a una asamblea vecinal, 18/10/2018.

⁹⁶ Acta MGP, 27/12/2017.

⁹⁷ Acta MGP, 28/02/2018.

⁹⁸ Acta MGP, 30/10/2018.

⁹⁹ Notas de campo, 29/09/2018.

los requisitos para conformar quórum, las responsabilidades de cada uno de sus miembros, así como los criterios para la participación de vecinos del barrio e invitados externos a la MGP, y los mecanismos para la toma de decisiones.

Similar a la primera etapa analizada, el sistema de participación desarrollado en Rodrigo Bueno tenía dos instancias clave: las asambleas vecinales y la MGP. Las asambleas vecinales se realizaban semanalmente en el Centro Comunitario del barrio, eran abiertas a todos los vecinos, y contaban con la participación de la Defensoría General, Defensoría del Pueblo y Ministerio Público Tutelar, así como con la presencia obligatoria de al menos un delegado para conformar quórum. Allí, los organismos públicos y delegados informaban a los vecinos sobre lo discutido en MGP, y tomaban opiniones con respecto a dichos temas, así como reclamos sobre diversas cuestiones. A su vez, la asamblea designaba tres vecinos por manzana para participar en la MGP, cupo que era renovado cada dos reuniones.

En cuanto a la MGP, se reunía semanal o quincenalmente según la instancia del proceso, siendo coordinada por el IVC, quien asumía la responsabilidad en cuanto a la convocatoria y circulación de la información¹⁰⁰. Para conformar quórum era necesaria la participación de al menos dos delegados de la Junta Vecinal, y se priorizaba la construcción de consenso para la toma de decisiones. Este esquema daba un lugar central a los miembros de la Junta Vecinal, sobre quienes caía la responsabilidad de representar la diversidad de intereses y preocupaciones que atravesaban a los vecinos del barrio. Del análisis de actas de MGP se desprende que entre 2017 y fines de 2018, en un 73% de las mismas los delegados canalizan demandas y reclamos de los vecinos. A su vez, en un 42% de dichas actas los delegados

¹⁰⁰ Complementariamente a la MGP, a su vez se desarrollaban Mesas Técnicas, donde “el equipo técnico del IVC presenta a la MGP propuestas relativas al ante-proyecto urbano y al diseño y ejecución de las obras planificadas” (Reglamento MGP Rodrigo Bueno, 05/07/2017) y Mesas de “casos particulares”, donde se discuten temas o problemas que afectan particularmente a algún vecino del barrio. Ello con el objetivo de no “desbordar” la MGP y poder discutir allí los temas propios de la reurbanización.

refieren posiciones consensuadas previamente en la asamblea vecinal o piden que los vecinos tomen la decisión sobre el tema en discusión.

La mediación de los delegados resultó determinante para el funcionamiento de los espacios participativos. Para ello, Elizondo y Zarazaga (2023) enfatizan que los delegados deben tener el reconocimiento de sus vecinos para representar sus intereses, es decir, sean legítimos. Dicha legitimidad no es estática, sino que es puesta “a prueba” por los vecinos. Por ejemplo, la Defensoría General planteó en MGP que “en las asambleas vecinales los delegados sufren constantemente presiones y [los vecinos] piden respuesta acerca del avance de las obras”¹⁰¹. Incluso, los delegados manifestaron que “hay cada vez más temas que los desbordan”¹⁰² y que sufren el “descargo” de los vecinos ante el “malestar por las obras provisionarias”¹⁰³.

Desde la perspectiva de los miembros de la Junta Vecinal, su rol de intermediación fue determinante para sacar adelante el proyecto. Uno de los delegados afirmó que “si acá las cosas se hicieron bien fue porque nosotros estábamos encima y corregíamos a cada rato lo que se estaba haciendo, en la MGP discutíamos todo”, a lo que otro delegado agregó: “si no fuera por nosotros, esto hubiera sido un desastre”¹⁰⁴. Ello se refleja en la MGP, donde un miembro de la Junta Vecinal plantea que “no pueden estar siempre atrás” y que “entiende que el IVC no tiene experiencia pero no se puede tomar eso como excusa”¹⁰⁵.

La determinación de los delegados en defender sus propuestas se hizo evidente en agosto del año 2017, cuando el IVC informó que enviaría a licitación el anteproyecto urbano sin la incorporación de algunas observaciones realizadas en MGP. Como respuesta, la Junta Vecinal convocó a una asamblea extraordinaria en el barrio, de la que participaron vecinos,

¹⁰¹ Acta MGP, 20/09/2017.

¹⁰² Acta MGP, 04/10/2017.

¹⁰³ Acta MGP, 20/09/2017.

¹⁰⁴ Notas de campo, 29/09/2018.

¹⁰⁵ Acta MGP, 13/09/2017.

organizaciones barriales y organismos públicos. Dicha asamblea “manifestó su disconformidad con el llamado a licitación del proyecto existente” y solicitó la incorporación de una serie de puntos “que no se encuentran contemplados en el proyecto” a licitar, como la intervención en el macizo, mejoras en las tipologías de viviendas, información sobre el equipamiento urbano y definición de criterios en torno a las actividades productivas. Además, solicitó que antes de llamar a licitación “se continué trabajando de manera conjunta el proyecto hasta alcanzar un consenso”¹⁰⁶. Negociaciones entre delegados, IVC y organismos públicos llevaron a la firma de un Acta Acuerdo, con el compromiso del IVC de tomar en consideración los puntos del petitorio, y así avanzar con la licitación.

A su vez, un miembro de la Junta Vecinal destacó el énfasis puesto en desarrollar un “proyecto productivo, turístico y cultural”, que permita garantizar un flujo de ingresos a los habitantes del barrio¹⁰⁷. En este sentido, se organizaron cursos de capacitación laboral, así como se construyó una huerta comunitaria y se promovió la venta gastronómica. Adicionalmente, con el inicio de las obras de vivienda nueva, será recurrente la insistencia de los delegados en que las empresas constructoras cumplan con el cupo de 20% de trabajadores del barrio—establecido en la ley de reurbanización—, para lo cual se elaboró una bolsa de trabajo y se comenzaron a realizar seguimientos mensuales en la MGP.

Sin embargo, el incumplimiento del cupo laboral desató una serie de conflictos a mediados de 2018. En MGP un miembro de la Junta Vecinal planteó que “el IVC no se está preocupando por exigirles a las empresas que cumplan” con el cupo¹⁰⁸. Incluso, uno de los delegados aseguró que en una visita de Rodríguez Larreta al barrio le espetó que “no están cumpliendo con lo que se firmó”, ya que “el 20% no está trabajando hasta el día de hoy”¹⁰⁹.

¹⁰⁶ Petitorio Asamblea General del Barrio Rodrigo Bueno, 10/08/2017.

¹⁰⁷ Entrevista personal, 28/03/2018.

¹⁰⁸ Acta MGP, 23/05/2018.

¹⁰⁹ Entrevista personal con delegado, 02/07/2018.

A los pocos días, una madrugada de julio, un grupo de vecinos con el apoyo de delegados y organizaciones barriales, realizaron una toma de las obras de vivienda nueva “porque no se estaba cumpliendo con el cupo del 20% de trabajadores para el barrio”¹¹⁰. Esta medida de fuerza, la “más grave” del período—en palabras del coordinador—, logró que las empresas constructoras se comprometan a contratar las personas faltantes para cumplir con el cupo.

A lo largo del año 2018, en MGP se comenzaron a discutir las operatorias de vivienda nueva (para definir las características de los créditos y los criterios de prioridad en la adjudicación), así como las operatorias de canje (para aquellos que acceden a una vivienda nueva y dejan una vivienda en condiciones de ser habitada en el macizo) y la operatoria de mejoramientos (para las viviendas que permanecen en el macizo). Resulta relevante destacar que el IVC acordó, en todos los proyectos a su cargo, créditos a tasa fija, con un interés del 0 al 4% y entre 240 y 480 cuotas (tal como solicitaban vecinos y delegados), donde las cuotas no podrían ser superiores al 20% de los ingresos familiares (establecido en la ley de reurbanización).

Uno de los puntos más discutidos refiere a la denominada operatoria de valuación de vivienda existente, es decir, los criterios de valuación de las viviendas en el macizo, dado que dicho valor se descuenta del crédito a pagar por quienes acceden a una vivienda nueva¹¹¹. A pesar de la solicitud presentada por la Junta Vecinal para rever los criterios de valuación, el IVC mostró una postura inflexible, argumentando que debía utilizarse la misma fórmula para todos los barrios en proceso de reurbanización y que el IVC tenía la potestad—establecida en el artículo 9 de la ley de reurbanización—de definir dicha fórmula¹¹².

¹¹⁰ Entrevista personal con coordinador del IVC en Rodrigo Bueno, 15/07/2019.

¹¹¹ Específicamente, ello ocurre cuando el vecino que accede a una vivienda nueva es el propietario de la vivienda que deja en el macizo. Dicha vivienda es demolida o entregada a otro vecino en el denominado “canje”.

¹¹² Acta MGP, 13/11/2018.

Por otra parte, el IVC también rechazó el pedido de la asamblea vecinal para colocar ascensores en los edificios nuevos, ya que al contar con cuatro pisos no era obligatorio por normativa. El pretexto del IVC giraba en torno al potencial costo que tendrían las expensas, debiendo ser una decisión de los nuevos consorcios y no de la asamblea vecinal.

La decisión del IVC con respecto a dichos reclamos generó descontento a nivel barrial, mostrando algunas limitaciones del esquema participativo. Un referente argumentó en MGP:

La asamblea decidió de manera unánime [colocar ascensores] y ahora dicen que van a hacer lo que quiere el IVC. ¿Entonces para qué nos hacen llevarlo a la asamblea si la decisión la van a tomar ustedes? Esto comienza a generar entre los vecinos más desconfianza en el IVC, como pasó con la fórmula de valuación de vivienda, que decidieron ustedes y nunca contestaron nuestros reclamos.¹¹³

La postura del IVC contrastaba con la decisión del organismo de promover una mayor participación de vecinos en la MGP. En abril del 2018 el IVC propuso realizar una MGP al mes en el barrio, con la idea de lograr mayor “convocatoria de vecinos”¹¹⁴ y “que haya la mayor participación posible”¹¹⁵. Dicha decisión despertó quejas de algunos vecinos y delegados, quienes argumentaban que cuando se reúne la MGP en el barrio no se “respeta el Reglamento [de invitados]”, que los vecinos que llegan tarde hacen que “se atrasen por volver a explicar”, que muchos traen “temas particulares y no se puede avanzar en los temas centrales” e incluso que “cuando las reuniones son en el barrio hay más conflicto”¹¹⁶. Posteriormente, en agosto del 2018, el IVC colocó una carpa de 10x15mts en el barrio, con el objetivo de reunir periódicamente allí a la MGP y los distintos talleres involucrados en el proceso¹¹⁷. Uno de los delegados reconoció que dicha medida estaba motivada en responder a los vecinos que están “demandando más participación”¹¹⁸.

¹¹³ Observación en MGP, 18/12/2018.

¹¹⁴ Acta MGP, 18/04/2018.

¹¹⁵ Actas MGP, 18/04/2018 y 09/05/2018.

¹¹⁶ Actas MGP, 18/04/2018 y 09/05/2018.

¹¹⁷ Fundamentalmente, los “talleres de apertura de calles” y los “talleres de manzana”, donde se convoca a un grupo reducido de vecinos afectados.

¹¹⁸ Diálogo previo a MGP en el barrio, 18/12/2018.

Sin embargo, promover una mayor participación y a su vez rechazar pedidos que surgen de esa misma participación, puede generar un clima de tensión y desconfianza, al alimentar la sospecha que los espacios participativos—como observa Zapata para el caso de la SISU—se reducen a “reuniones consultivas o de tinte informativo” orientadas a validar “las distintas intervenciones de la urbanización” (Zapata 2019, 98)¹¹⁹. En términos de regímenes institucionales, el IVC mantuvo una postura firme con temas que podrían afectar otros procesos de reurbanización—como reconsiderar la fórmula de valuación de viviendas—o temas que podrían afectar los costos del mismo—como la colocación de ascensores—, amparado en que la ley de reurbanización, en caso de disenso, deja la última decisión en manos del organismo.

Manejo del tiempo. Delegados y vecinos no solo reclamaban “tiempo para discutir” los temas referidos al anteproyecto urbano, sino que, en simultáneo, “no se olviden de las cuestiones del día a día”¹²⁰, como la planificación y ejecución de las obras provisionales de agua y luz ya descriptas, así como obras de mejora en los accesos y en las canchas del barrio.

Con relación al primer punto, a una semana de sancionada la ley, uno de los delegados pidió al presidente del IVC y al jefe de gobierno porteño “contar con más tiempo para poder revisar y consensuar el proyecto urbano que será para toda la vida”, preocupados por los plazos estipulados¹²¹. En sintonía con ello, la Defensoría General planteaba que “la discusión debe ser mayor”, con una planificación “flexible” donde “el esquema de fechas presentado debía ser acompañado con las instancias y devoluciones solicitadas”¹²². El conflicto descrito en

¹¹⁹ Algo similar observa Benítez (2019, 259), para los espacios participativos del Playón de Chacarita.

¹²⁰ Entrevista personal con delegado, 02/07/2018.

¹²¹ Acta MPG, 31/03/2017.

¹²² Acta MGP, 09/08/2017.

la sección anterior, referido al llamado a licitación sin el consenso de delegados y vecinos, ponía en evidencia dicha problemática: mientras la Asamblea exigía mayor tiempo de discusión, la postura del IVC era cumplir con los “plazos”.

Finalizando el año 2017, la Defensoría General manifestó quejas por la falta de “coherencia de discurso con la que se maneja el IVC con respecto a los tiempos”¹²³, y que “muchas veces se sintió que se corrió detrás de lo estipulado por el IVC [y] sin embargo, luego parecía desvanecerse la rigidez de los tiempos sobre algunos temas”¹²⁴.

Por otra parte, se advierten recurrentes planteos en MGP en torno a que “hay mucho trabajo del ‘proyecto nuevo’ y poco de lo que se hará en las viviendas existentes”, siendo esto último “lo que más preocupa a los vecinos”¹²⁵. Parte de dichas preocupaciones era “conocer las familias afectadas” por la apertura de calles o esponjamientos, ya que eran quienes debían mudarse a viviendas nuevas¹²⁶. Ello dificultó la planificación de la MGP del año 2018, donde el IVC planteaba discutir el proyecto para el macizo entre noviembre y diciembre, mientras la asamblea vecinal exigía comenzar a discutirlo en el mes de abril¹²⁷. “Así como presentaron el plano de las viviendas nuevas, que vengan con un plano del [barrio] histórico, ¿cuáles son las 500 casas que se van a quedar?” argumentó un delegado¹²⁸. Finalmente, el IVC adelantó los “talleres de apertura de calles” para el mes de mayo, convocando reuniones específicas con los vecinos potencialmente afectados para definir por dónde sería el trazado de las nuevas calles. Una de las autoridades del IVC reflexionó al respecto:

Después de esta experiencia el aprendizaje es que para construir legitimidad, tenés que empezar por la infraestructura provisoria, y no por vivienda nueva. Porque se terminaba dando una situación en que el vecino está sin agua, o con mil problemas en el barrio, y vos estás licitando las viviendas

¹²³ Acta MGP, 06/12/2017.

¹²⁴ Acta MGP, 27/12/2017.

¹²⁵ Acta MGP, 22/03/2017.

¹²⁶ Acta MGP, 22/03/2017.

¹²⁷ Entrevista personal con delegado, 28/03/2018.

¹²⁸ Entrevista personal, 02/07/2018.

nuevas. Y nadie está pensando en las viviendas nuevas cuando no le pudiste resolver su problema del momento¹²⁹.

Ajustar los tiempos y la planificación en función de las necesidades y exigencias de los vecinos, sin embargo, no siempre fue posible para los funcionarios del IVC, tensionados por limitaciones burocráticas, financieras y políticas. La próxima sección abordará la última etapa analizada del proceso de reurbanización de Rodrigo Bueno, donde saldrán a la luz problemas ocurridos por deficiencias en torno al diagnóstico, así como las dificultades para hacer un manejo equilibrado del tiempo.

3.4. El comienzo de las mudanzas a vivienda nueva (2019)

En el año 2019 debía finalizar la obra de vivienda nueva (ver Imágenes 3 a 7 en Anexo Fotográfico), y el IVC proyectaba realizar antes de fin de año las 612 mudanzas. Sin embargo, estuvo lejos de lograr su propósito, dada la conflictividad barrial que desató dicho proceso. A continuación, se analizarán las dificultades para avanzar acorde a los plazos estipulados.

Diagnóstico. En el censo del año 2016 fue registrada “gente que no era del barrio”, anotados por familiares que vivían allí, mientras que hubo “muchos inquilinos que no fueron censados, porque los propietarios no los dejaban censarse”¹³⁰. Dado que la ley establece que las soluciones habitacionales son para aquellos vecinos que están registrados en el censo y habiten en el barrio, la presencia de personas censadas que no viven en el barrio, pero exigen una solución habitacional, así como habitantes del barrio que no fueron censados—y que

¹²⁹ Entrevista personal, 19/03/2019.

¹³⁰ Entrevista personal con funcionaria del equipo territorial del IVC, 16/09/2019.

también exigen una solución habitacional—, generó serios problemas. Otro de los funcionarios entrevistados sostuvo una visión coincidente:

Tuvimos el error de haber hecho un mal censo al principio, y eso nos repercute. Te empiezan a surgir quilombos con los vecinos, que ven que se está mudando alguien que no vivía en el barrio, o problemas con un inquilino que fue desalojado por los propietarios. Y a ese vecino no lo podés dejar en la calle¹³¹.

El negocio de los inquilinatos fue uno de los principales ejes del conflicto, ya que “los propietarios no dejaban censar a los inquilinos, o traían familiares de afuera para anotarlos a ellos”¹³². Ante este escenario, el IVC propuso garantizar una solución habitacional a aquellos vecinos que no fueron censados pero que acrediten, ante la Defensoría General, que efectivamente vivían en el barrio previo a dicho censo y que continuaban viviendo allí. Esta propuesta, sin embargo, no estará exenta de conflictos.

En el mes de mayo se realiza la mudanza de las primeras 23 familias, y los delegados advierten en MGP que “hay gente no censada o que, habiendo sido censada, no viven en el barrio, pero están mudados en vivienda nueva” y que los vecinos exigen “claridad en el proceso de adjudicación” de viviendas.¹³³ La dificultad de los organismos públicos para determinar de manera fehaciente quiénes vivían en el barrio y quiénes no, era evidente. A su vez, desde el IVC reconocieron que en los “casos de vecinos censados y que no viven en el barrio, pero aparecen en el barrio al momento de la adjudicación, [...] no hay herramienta legal” para impedir que dichas personas accedan a una vivienda nueva¹³⁴.

Este problema no era una sorpresa, sino que ya desde fines de 2017 uno de los delegados advirtió de familias que “no viven [en el barrio] y cuando se les avisa que van a hacer el relevamiento [RELSE] aparecen” y señaló “que es injusto que se entregue viviendas a esas

¹³¹ Entrevista personal, 25/09/2019.

¹³² Entrevista personal con funcionario del equipo territorial del IVC, 25/09/2019.

¹³³ Acta MGP, 11/06/2019.

¹³⁴ Acta MGP, 07/10/2019.

familias”. Incluso, desde la coordinación del IVC plantearon que hay “oportunistas que están censados pero que no viven en el barrio” y que las soluciones habitacionales son “limitadas”¹³⁵. Ello se veía agravado por los dueños de inquilinatos, que continuaban alquilando a nuevas familias que llegaban al barrio, e incluso en aquellos casos donde el inquilinato se ubicaba en una zona a ser removida cobraban una “renta por zona afectada”—es decir, a un costo mayor—a los nuevos inquilinos, generándoles la expectativa de que luego podrían reclamar una vivienda nueva¹³⁶. En consecuencia, “si vos les das soluciones [habitacionales] a ellos, vas reduciendo las viviendas disponibles”¹³⁷.

A ello se sumaban problemas de diagnóstico del equipo técnico del IVC: “tenemos más viviendas de tres dormitorios de las que se necesitan, y nos faltan viviendas de dos y de un dormitorio. Eso te dificulta un montón, y tenemos que empezar a forzar los criterios que se habían establecido” explicó una funcionaria¹³⁸.

Por otra parte, la apertura de calles y esponjamientos también implicaban la relocalización de locales comerciales y talleres de trabajo. Según información del RELSE, el 17% de las familias desarrollaban algún tipo de actividad productiva en el barrio, donde en un 50% de los casos se realizaban en la propia vivienda. Dichas familias precisaban adjudicar, junto con la vivienda, un local comercial donde continuar desarrollando su actividad. Para ello, las plantas bajas de los edificios nuevos fueron diseñadas para albergar locales de distinto tipo. A su vez, el IVC “creó un área cuya competencia son las actividades productivas transversalmente en todos los barrios en donde interviene” el organismo¹³⁹. Desde dicha área

¹³⁵ Acta MGP, 21/12/2017.

¹³⁶ Entrevista personal con funcionaria del equipo territorial del IVC, 16/09/2019.

¹³⁷ Entrevista personal con funcionaria del equipo territorial del IVC, 16/09/2019.

¹³⁸ Entrevista personal, 05/03/2020.

¹³⁹ Acta MGP, 20/08/2019.

se retrasaba la definición de los criterios para la adjudicación de los nuevos locales, lo cual alimentaba las demoras del proceso.

En cuanto a las actividades productivas, desde el año 2017 los delegados y organismos públicos señalaron que hay “vecinos que tienen comercios dentro de sus viviendas”¹⁴⁰, y advirtieron que los locales “contemplados en el proyecto del IVC no reúnen todos los usos comerciales actualmente existentes en el barrio”¹⁴¹. Una funcionaria reconoció que “hay algunas actividades que no se pueden hacer en los locales nuevos: por ejemplo, en el barrio hay un herrero, o los talleres textiles. No te da el espacio ni la conexión eléctrica”¹⁴².

La falta de información precisa, junto con la dinámica barrial cambiante, llevó al IVC a realizar un “relevamiento socio-productivo” durante los meses de abril y mayo de 2019, para “hacer un diagnóstico de todas las actividades que se desarrollan en el barrio, [y] poder elaborar propuestas de intervención en dicho marco”¹⁴³. Allí se advirtió que no había suficientes locales “para reubicar a todos los comercios”¹⁴⁴. En consecuencia, la MGP resolvió que la adjudicación de locales comerciales atendería en primer lugar a las “unidades de trabajo afectadas” por aperturas de calle, esponjamientos y reconfiguración de manzanas.

Adicionalmente, el IVC propuso crear un patio gastronómico en la entrada del barrio, “como punto de encuentro [con] el resto de la Ciudad [...] potenciando las actividades gastronómicas de los vecinos del barrio así como el desarrollo turístico de la zona”¹⁴⁵. El patio fue inaugurado en agosto del 2019, donde además de puestos de comida de vecinos, se

¹⁴⁰ Acta MGP, 31/03/2017.

¹⁴¹ Petitorio Asamblea General del Barrio Rodrigo Bueno, 10/08/2017.

¹⁴² Entrevista personal con funcionaria del equipo territorial del IVC, 05/03/2020.

¹⁴³ Acta MGP, 09/04/2019.

¹⁴⁴ Entrevista personal con funcionario del equipo territorial del IVC, 25/09/2019.

¹⁴⁵ Acta MGP, 16/07/2019.

incorporaron comercios externos, con el fin de “sustentar económicamente los gastos de la feria”¹⁴⁶ (ver Imagen 14 en Anexo Fotográfico).

Desde el IVC se buscaba encontrar los mecanismos que permitan “potenciar los ingresos económicos de las distintas actividades” que realizan los vecinos¹⁴⁷ y así favorecer a una integración que se sostenga a largo plazo. Sin embargo, las dificultades para realizar un diagnóstico adecuado en cuanto a los habitantes del barrio, la tipología de viviendas necesarias y las características de las actividades productivas que desarrollan, constituyeron un obstáculo para garantizar el cumplimiento de las metas del proyecto de reurbanización.

Construcción de confianza. El hecho de que las viviendas nuevas sean “limitadas” generaba una gran preocupación entre los vecinos del barrio, ante el temor de que “no haya viviendas suficientes para todos”¹⁴⁸. Dicho temor comenzó a desatar una gran conflictividad a nivel barrial a medida que se acercaba la etapa de mudanzas, con desalojos de inquilinos por parte de algunos propietarios¹⁴⁹. La coordinación del IVC debió poner esfuerzos en que se cumpla con la prohibición de realizar desalojos, advirtiéndole a los vecinos que la justicia estableció que “no hay diferencia entre inquilinos y propietarios” y que “donde el IVC toma conocimiento de que hubo desalojo de familias inquilinas, el avance de las adjudicaciones de esos ocupantes de hecho [es decir, de los propietarios] quedarán frenadas”¹⁵⁰.

Los conflictos entre propietarios e inquilinos fueron recurrentes a lo largo de todo el proceso. Desde la perspectiva de uno de los vecinos “históricos”—como se llama a los de mayor antigüedad en el barrio—“es injusto que quienes estamos desde más tiempo acá, que fuimos

¹⁴⁶ Acta MGP, 16/07/2019.

¹⁴⁷ Acta MGP, 14/05/2019.

¹⁴⁸ Acta MGP, 02/10/2018.

¹⁴⁹ Por ejemplo, se informa de ello en Acta MGP del 26/02/2019.

¹⁵⁰ Acta MGP, 18/06/2019.

los que más luchamos por lograr este proyecto, no tengamos prioridad sobre los inquilinos, que muchos llegaron hace muy poco”¹⁵¹. El IVC y los organismos públicos involucrados en reiteradas oportunidades señalaron la necesidad de reducir los “casos de violencia entre propietarios e inquilinos”, poniendo énfasis en “comunicar mejor los derechos que tienen los propietarios y los inquilinos”¹⁵², y que la ley “no discrimina” entre unos y otros¹⁵³. En palabras de una funcionaria del equipo territorial del IVC, “hemos defendido siempre a los inquilinos, pero los vecinos no entienden que el inquilino es el que está peor que nadie”¹⁵⁴.

A su vez, muchos vecinos desconfiaban del modelo de escritura propuesto del IVC, y planteaban la necesidad de realizar modificaciones y “despejar inquietudes”¹⁵⁵. Transcurridos tres años de la llegada del IVC al barrio, continuaba siendo un desafío generar confianza entre los vecinos. Una funcionaria del equipo territorial sostuvo que no siempre supieron “identificar los silencios”, que algunos “vecinos firmaban cosas con las que hoy no están de acuerdo” y que en ocasiones debieron “haber sido más estrictos”. Incluso destaca:

Algo en lo que pusimos mucho énfasis en todo ese tiempo era pensar en una solución global. Un proyecto así le exige al vecino una visión amplia y de solidaridad, que en la práctica es muy difícil de llevar adelante. Al vecino no le importa si el barrio va a estar mejor pero él va a seguir en su casa llena de humedad, ¿me entendés? Y lo que pasó fue que desarrollamos un proyecto pensado en una visión global, cuando la realidad es que acá lo que se brinda es una solución particular, familia por familia. Y te puedo nombrar a cada una de las familias y cada uno de los problemas particulares que tienen¹⁵⁶.

Ferraudi Curto, analizando un proceso de reurbanización de una villa del Conurbano, indica que los funcionarios territoriales pasaban “de la consideración más general a los casos puntuales” donde “la posibilidad de lograr apoyo se ponía en juego a cada paso” (2014, 183).

¹⁵¹ Diálogo personal con vecino, 29/09/2018.

¹⁵² Acta MGP, 26/07/2017.

¹⁵³ Acta MGP, 10/05/2017.

¹⁵⁴ Entrevista personal, 16/09/2019.

¹⁵⁵ Acta MGP, 29/10/2019.

¹⁵⁶ Entrevista personal, 05/03/2020.

Para dar legitimidad a la intervención estatal, uno de los miembros del equipo territorial entrevistados por Ferraudi Curto argumenta:

Lo que nosotros hacemos tiene mucho de *artimaña*. No es que a la gente la vas a convencer con la idea de bien común, de que es para el barrio y para los demás. Nosotros ya aprendimos que la manera es hacer que vea su propio bien en lo que estamos haciendo. Por eso, artimaña (2014, 183).

Ambas referencias ponen de manifiesto que los repertorios de los funcionarios involucrados, así como las estrategias de comunicación que despliegan, son fundamentales para generar confianza en el proyecto. Dicha confianza se veía afectada no solo por el temor de que no alcancen las viviendas nuevas, sino también por las demoras en el inicio de los mejoramientos de viviendas en el barrio histórico, así como por la sospecha, entre vecinos y delegados, de que se estaba mudando a viviendas nuevas a familias que no les correspondía una solución habitacional. En el próximo apartado se verá como dicho escenario afectará a la legitimidad de los delegados barriales, ahondando la desconfianza de algunos vecinos hacia el IVC.

Participación. Ante la conflictividad desatada con el proceso de mudanzas y adjudicaciones, la MGP comenzó a reunirse nuevamente en el IVC, para “poder avanzar” y no “seguir dilatando la solución para los vecinos”¹⁵⁷. Allí, los delegados solicitaron “revisar el listado de preadjudicatarios previo avance del proceso de adjudicación”, para validar que dichas personas sean efectivamente vecinos del barrio. Los representantes barriales plantearon la necesidad de que haya transparencia con las adjudicaciones, “a fin de poder transmitirlo al barrio y que no se genere desconfianza hacia los delegados”. A su vez, cuestionaron que la Defensoría General, responsable de acreditar los casos de familias no registradas en el censo

¹⁵⁷ Acta MGP, 24/09/2019. Entre junio y octubre de 2019, de 11 MGP celebradas, solo dos fueron en el barrio.

pero que vivirían en el barrio, generó “posibilidades a familias que los propios delegados entienden no habitan en el barrio”¹⁵⁸. En términos de regímenes institucionales, tanto el IVC como los organismos públicos adujeron la necesidad de ajustarse a las reglas establecidas, rechazando el pedido de la Junta Vecinal.

Dicha decisión puso en jaque la legitimidad de los delegados, cuestionados por sus vecinos y sin capacidad de incidir en el proceso de adjudicaciones. Ello motivó un pedido de la Junta Vecinal a la MGP, donde afirmaron sentirse “desamparados” al ver que “participan más para observar que para tomar decisiones”, y que los errores en las mudanzas los afecta “de cara a los vecinos del barrio” al punto que “acusan a los delegados de complicidad con el IVC”. A su vez, volvieron a solicitar, sin éxito, “acceso al listado de las personas que se van a mudar, no para objetar, pero sí para advertir quiénes son las personas que no viven [en el barrio]”¹⁵⁹. La situación de malestar y desconfianza se veía agravada porque continuaban ocurriendo problemas con los servicios de agua y luz en el macizo, lo cual repercutía en que “los vecinos los acusan [a los delegados] de no ser capaces”¹⁶⁰.

Tal como analizan Elizondo y Zarazaga, las diferencias entre el IVC y la Junta Vecinal, junto con la pérdida de legitimidad de los delegados barriales, implicó una ruptura en los mecanismos de mediación que “generó dificultades para avanzar con las mudanzas al ritmo esperado” (2023, 16).

Manejo del tiempo. Desde el IVC se ponía el foco en “terminar las mudanzas antes de fin de año”¹⁶¹, lo que entraba en tensión con los tiempos necesarios para atender las necesidades

¹⁵⁸ Acta MGP, 11/06/2019.

¹⁵⁹ Acta MGP, 07/10/2019.

¹⁶⁰ Acta MGP, 07/10/2019.

¹⁶¹ Entrevista personal con coordinador del IVC en Rodrigo Bueno, 15/07/2019.

del día a día de los vecinos y evitar errores en el proceso de adjudicaciones. Funcionarias del equipo territorial del IVC coincidieron al señalar que había “una presión muy fuerte del IVC [para] tener todo el barrio mudado en diciembre [de 2019]”¹⁶², que “quieren que lo tengamos resuelto como sea, y te obliga a avanzar en cantidad, pero no en calidad”¹⁶³ y que “la bajada era mudar o mudar, y en esa vorágine de conseguir familias, te equivocás”¹⁶⁴.

Tal como señala Lipsky, “frecuentemente los empleados de base no comparten las perspectivas y las preferencias de sus superiores” (1987, 285) al punto que “el grado de cumplimiento de las normas por parte de los trabajadores de base depende directamente de la percepción de legitimidad de las órdenes de los gerentes” (1987, 287). En palabras de una funcionaria del equipo territorial:

A diciembre no vamos a llegar... No sé quién cree que realmente eso va a suceder... no podés hacer todo en seis meses. Acá lo que pasó es que venía todo muy tranquilo y en enero se acordaron que era año electoral y había que tener todo mudado. Fue una locura, empezaron a presionar... A mí me comen la cabeza todo el tiempo... desde el IVC te empiezan a preguntar “¿cuántos mudaste esta semana?”, y si no cumpliste con el objetivo te piden que justifiques caso por caso¹⁶⁵.

Otra funcionaria coincide: “no te imaginás el nivel de presión que tuvimos [...]. Nos venían a auditar todas las semanas [...pero] por más que contrates más gente, no te alcanza, estos procesos necesitan tiempo”¹⁶⁶. En la perspectiva del equipo territorial, “apurar” las mudanzas chocaba con el tiempo necesario para “ir trabajando caso por caso”¹⁶⁷, atendiendo a las particularidades de cada familia. En este sentido, Lipsky destaca que una de las diferencias entre “los empleados de base y los gerentes [es] la continua interacción con los clientes, y la enorme complejidad de estas interacciones” (1987, 291). Dicha complejidad se hace evidente en los problemas con censados y no censados, en la conformación de los

¹⁶² Entrevista personal, 16/09/2019.

¹⁶³ Entrevista personal, 16/09/2019.

¹⁶⁴ Entrevista personal, 05/03/2020.

¹⁶⁵ Entrevista personal, 16/09/2019.

¹⁶⁶ Entrevista personal, 05/03/2020.

¹⁶⁷ Entrevista personal, 16/09/2019.

nuevos consorcios—cuidando “sostener las redes informales” a nivel barrial¹⁶⁸—, en la adecuación de las tipologías de viviendas a ser adjudicadas y en garantizar las actividades productivas desarrolladas por los vecinos.

Miembros del equipo territorial destacan la dificultad de atender, en simultáneo, a los reclamos de los vecinos, quienes “incluso te presionan y te dicen ‘sino, no me mudo’”¹⁶⁹. Por ejemplo, vecinos que “exigen mudarse a los edificios de adelante, porque para ellos sino es ‘irse al fondo’”, o plantean “que ‘no quiero vivir con tal porque es chorro, porque es conventillero, porque mi prima me dijo que pone música fuerte todo el día’”, hasta familias que pidieron que las ventanas de sus viviendas nuevas no miren hacia el barrio histórico¹⁷⁰. Como indica Lipsky, “los empleados de base trabajan frecuentemente en situaciones en las que se requiere dar una respuesta a las dimensiones humanas de las mismas” (1987, 283).

Este escenario dio como resultado que, a fines de diciembre del año 2019, se había mudado a 179 familias a viviendas nuevas, es decir, un 29% en relación con lo proyectado. A su vez, la mayor parte de las mudanzas se realizaron sin tener los consorcios completos, lo que implica demorar la formalización consorcial y la designación de administraciones para los edificios nuevos. De los 46 consorcios a conformar, en 2019 solo se logró designar 3 administraciones (un 6% del total).

Para desarrollar sus tareas el equipo territorial del IVC no solo necesitaba “mucho más tiempo del que tenés disponible” sino que enfrentaba el desafío de lograr una coordinación interna que permita “integrar la visión técnica con la visión social”¹⁷¹. Tal como se vio previamente en lo referido a los regímenes institucionales y la descoordinación entre los

¹⁶⁸ Entrevista personal con autoridad del IVC, 13/03/2019.

¹⁶⁹ Entrevista personal con funcionaria del equipo territorial del IVC, 16/09/2019.

¹⁷⁰ Entrevista personal con funcionaria del equipo territorial del IVC, 16/09/2019.

¹⁷¹ Entrevista personal con funcionaria del equipo territorial del IVC, 16/09/2019.

diversos organismos públicos, internamente el IVC a su vez trataba en compartimentos diferenciados el trabajo de arquitectos, actividades productivas y coordinación social. La dificultad de elaborar “un abordaje en conjunto” se refleja en la queja de una funcionaria acerca de la visión “de los arquitectos de decir ‘ustedes son las sociales, su rol es hablar con los vecinos, y el nuestro hacer los diseños, nosotros no hablamos con vecinos’, como si ser [del área] social es hablar un idioma especial que hablan los vecinos”¹⁷².

A finales del año 2019, el coordinador del IVC en el barrio renunció a su cargo, luego de más de tres años de gestión. A lo largo de dichos años se hicieron visibles los desafíos en torno al diagnóstico, construcción de confianza, participación y manejo del tiempo en el marco de un proceso de reurbanización. Las dificultades en la última etapa analizada en torno a la adjudicación de viviendas, junto con la renuncia del coordinador, el cuestionamiento vecinal a los delegados y la mayor conflictividad a nivel barrial, llevó a que al comienzo del año 2020 se detengan las nuevas mudanzas. La nueva coordinación necesitaba tiempo para ganar legitimidad frente a los vecinos, reducir la conflictividad y establecer un nuevo esquema de trabajo. Con la emergencia del Covid-19, recién en septiembre del 2020 lograron retomar el proceso de mudanzas. El próximo capítulo ofrece algunas conclusiones respecto al análisis desarrollado.

¹⁷² Entrevista personal con funcionaria del equipo territorial del IVC, 16/09/2019.

Conclusiones

La presente tesis de maestría se propuso identificar los principales desafíos en torno a la implementación de políticas públicas en barrios populares, a la luz de los procesos de reurbanización iniciados por el GCBA en el año 2016, y poniendo atención particular al proceso del barrio Rodrigo Bueno, a cargo del Instituto de Vivienda de la Ciudad (IVC). Dichos desafíos se estructuraron a partir de cuatro ejes (diagnóstico, construcción de confianza, participación y manejo del tiempo), poniendo atención, a su vez, a los *regímenes institucionales* y los *repertorios* de los funcionarios involucrados en la implementación.

En el análisis de la reurbanización de Rodrigo Bueno, se identificaron tres etapas entre los años 2016 y 2019, en cada una de las cuales se señalaron los distintos desafíos que se hicieron presentes, así como las instancias de negociación y conflicto entre vecinos, delegados y agentes estatales. Para desarrollar sus estrategias de acción, los funcionarios precisan un conocimiento local acabado—lo que se obtiene a partir de un diagnóstico preciso—, y una capacidad de comunicación eficiente, usando un lenguaje comprensible para todos los actores involucrados. En palabras de Ferraudi Curto, los funcionarios territoriales, en el marco de una reurbanización, desplegaban “diferentes artimañas o estrategias”, donde “el conocimiento local era clave para entender cómo actuaban los demás, anticipar sus movimientos y desplegar el propio arte del hacer, usando el lenguaje del otro” (2014, 200).

Los desafíos en torno al diagnóstico fueron particularmente visibles en la etapa de mudanzas a vivienda nueva, donde los errores en el censo de habitantes de Rodrigo Bueno—realizado en 2016—ocasionaban escollos para las mudanzas tres años más tarde. A su vez, el desconocimiento de la infraestructura barrial por parte de los organismos públicos, así como la descoordinación en su accionar, generaban problemas en la ejecución de obras provisorias en el barrio, con el consecuente malestar entre los vecinos.

Por otra parte, uno de los puntos críticos consistía en reducir la incertidumbre y desconfianza a nivel barrial. A lo largo de la investigación se reflejaron preocupaciones y temores de los vecinos, muchas veces ocasionados por la desinformación y la incompreensión de las propuestas del gobierno. Ello a su vez alimentaba conflictos, por ejemplo, entre propietarios e inquilinos. Esta situación obligaba al equipo del IVC a redoblar esfuerzos para construir confianza en el proyecto, organizando reuniones periódicas con vecinos para evacuar dudas, así como advertir a aquellos que atenten contra el proceso de reurbanización.

En sintonía con ello, en su análisis de las políticas públicas participativas implementadas por el GCBA, Landau advierte sobre las dificultades de los funcionarios para “sortear la desconfianza inicial” de los participantes (2008, 88) y “mostrar que actúan, dentro de sus posibilidades, para intentar canalizar y resolver las demandas de los vecinos” (2008, 89).

En este sentido, el diseño de los espacios participativos es determinante, en tanto ámbito de negociación y consenso entre los actores involucrados y la diversidad de intereses que representan. Aquí emerge la figura de los delegados barriales, quienes, como representantes de sus vecinos, tienen recursos para “favorecer u obstaculizar el desarrollo de la política pública” (Elizondo y Zarazaga 2023, 22). Ello estará condicionado por el grado de legitimidad de los delegados, el cual “variará en función de su capacidad de representar los intereses de sus vecinos y ofrecer soluciones a sus problemas” (Elizondo y Zarazaga 2023, 6). Así como la legitimidad de los delegados no es estática, tampoco los consensos son permanentes, sino que son negociados y renegociados periódicamente, atravesados por diversas tensiones a medida que se avanza con el proceso (Ferraudi Curto 2014, 184).

En el análisis del proceso de reurbanización de Rodrigo Bueno, se observaron diversas instancias de negociación y conflicto, donde las asambleas barriales y la Mesa de Gestión Participativa (MGP) constituyeron los ámbitos primordiales de participación. Dar lugar a las

propuestas, reclamos y necesidades de vecinos y referentes barriales permitió abordar mejoras en el barrio histórico que no habían sido contempladas inicialmente por el IVC, favoreciendo a su vez a la confianza en el proyecto. Sin embargo, también se advirtieron las limitaciones que enfrentan los funcionarios para responder a las demandas surgidas en los espacios participativos, dadas por problemas en “los diagnósticos técnicos, las luchas internas entre las secretarías o los tiempos del Estado” (Landau 2008, 88).

Dicha situación podía alimentar tensiones y conflictividad a nivel barrial, como ocurrió con los pedidos de revisión de la fórmula de valuación de vivienda o la colocación de ascensores en los edificios nuevos. En estos casos el IVC, respaldado en la ley de reurbanización, priorizó avanzar sin el consenso barrial. Las decisiones adoptadas sin consenso tendieron a generar situaciones de conflicto, así como en ocasiones fueron motivo de desgaste de la legitimidad de los delegados, acusados por sus vecinos de no representar sus intereses.

Este tipo de procesos no están exentos de incertidumbre, conflicto y demandas que muchas veces el Estado no puede resolver. Como advirtió tempranamente una funcionaria del IVC, “estamos aprendiendo a convivir con la tensión que supone este tipo de procesos con su complejidad”¹⁷³. Sin embargo, conformar espacios participativos que garanticen la representación de los diversos intereses y el tiempo necesario de discusión para alcanzar consensos, junto con referentes barriales legítimos y dispuestos a cooperar, puede mitigar dicha conflictividad y favorecer el desarrollo de la implementación.

Tomar en consideración las necesidades urgentes y reclamos de los vecinos, supone, a su vez, un manejo del tiempo preciso. Para lograrlo, se advirtió la importancia de desarrollar una planificación flexible, que contemple tiempo para discutir y alcanzar consensos. En este punto, los funcionarios del equipo territorial estarán muchas veces tensionados por presiones

¹⁷³ Minuta de mesa de trabajo participativa, 14/12/2016.

políticas—como se observó en la necesidad de “apurar” las mudanzas en Rodrigo Bueno por los “tiempos electorales”—y por presiones barriales para solucionar problemas que se demoran por “la complejidad propia del Estado, con sus diferentes mecanismos burocráticos y técnicos” (Landau 2008, 89), como se advirtió en la descoordinación entre UGIS, IVC y las empresas de servicios públicos para abordar las obras de emergencias de agua y energía eléctrica en Rodrigo Bueno.

Como indica Elmore, es necesario promover la “discrecionalidad en el nivel de la operación directa”, es decir, de los funcionarios territoriales, “en la medida en la que producen un cuerpo bien fundamentado de información en torno a las respuestas imprevistas y adaptativas que pueden y suelen darse a problemas sumamente específicos” (1993, 268). La cercanía de dichos funcionarios con los problemas cotidianos y las necesidades más urgentes de los vecinos los ubica en un lugar decisivo desde donde lidiar con las tensiones que se generan entre los tiempos políticos y los tiempos barriales.

En consonancia con ello, una funcionaria entrevistada destacó el desafío de “encontrar el equilibrio entre lo que establece el derecho y la necesidad del vecino, [...ya que] si uno se apega a la norma, no se puede avanzar”¹⁷⁴. Los funcionarios del equipo territorial pondrán en juego sus repertorios, con diversos grados de éxito, para encontrar un equilibrio entre las exigencias de sus superiores jerárquicos y las demandas de los vecinos, así como para sortear diversas limitaciones en términos de regímenes institucionales. Por ejemplo, debiendo recurrir a otros organismos públicos para clausurar obras clandestinas en el barrio o a los referentes barriales, que muchas veces tienen “más capacidad de gestión que nosotros, porque tiene[n] los teléfonos, y puede[n] hacer algo por *izquierda* cuando nosotros no”¹⁷⁵.

¹⁷⁴ Entrevista personal, 05/03/2020.

¹⁷⁵ Entrevista personal con funcionario del IVC, 10/05/2018.

Para concluir, es preciso señalar que el desarrollo de villas y asentamientos es una problemática que aqueja a las principales ciudades de América Latina, así como a muchos países en vías de desarrollo. La implementación de políticas públicas de reurbanización es una de las respuestas que se viene dando para afrontar dicha situación, por lo que alcanzar un conocimiento más acabado de los desafíos en la implementación de estas políticas es de suma relevancia para lograr políticas de integración socio-urbana más eficientes y exitosas.

A su vez, queda abierta la pregunta acerca de cómo se sostienen en el tiempo estos procesos. Desde la perspectiva del coordinador del IVC en Rodrigo Bueno, “el éxito de la política pública está en que las viviendas que queden en el barrio histórico no vuelvan a transformarse en una villa. Y eso también va a depender de una decisión política en materia de fiscalización”¹⁷⁶. En sintonía con ello, los funcionarios del equipo territorial enfatizaron la necesidad de hacer “una intervención de calidad en el barrio histórico”, así como “seguir acompañando” a los vecinos luego de finalizar el proceso de reurbanización, manteniendo la presencia del organismo en el barrio¹⁷⁷. Una de las autoridades del IVC afirmó:

No podemos ser tan ingenuos de creer que con viviendas nuevas se soluciona el problema. Esto es una primera etapa que después hay que acompañar para que sea sostenible, hay que pensarlo a largo plazo. Los barrios necesitan acompañamiento, hay que pensar en la reinserción productiva¹⁷⁸.

Estas últimas reflexiones ofrecen una vía interesante de investigación para quienes decidan continuar profundizando en el estudio de la implementación de políticas públicas en barrios populares, a quienes se espera que, junto a elaboradores de políticas de reurbanización y funcionarios involucrados, la presente investigación brinde un valioso aporte.

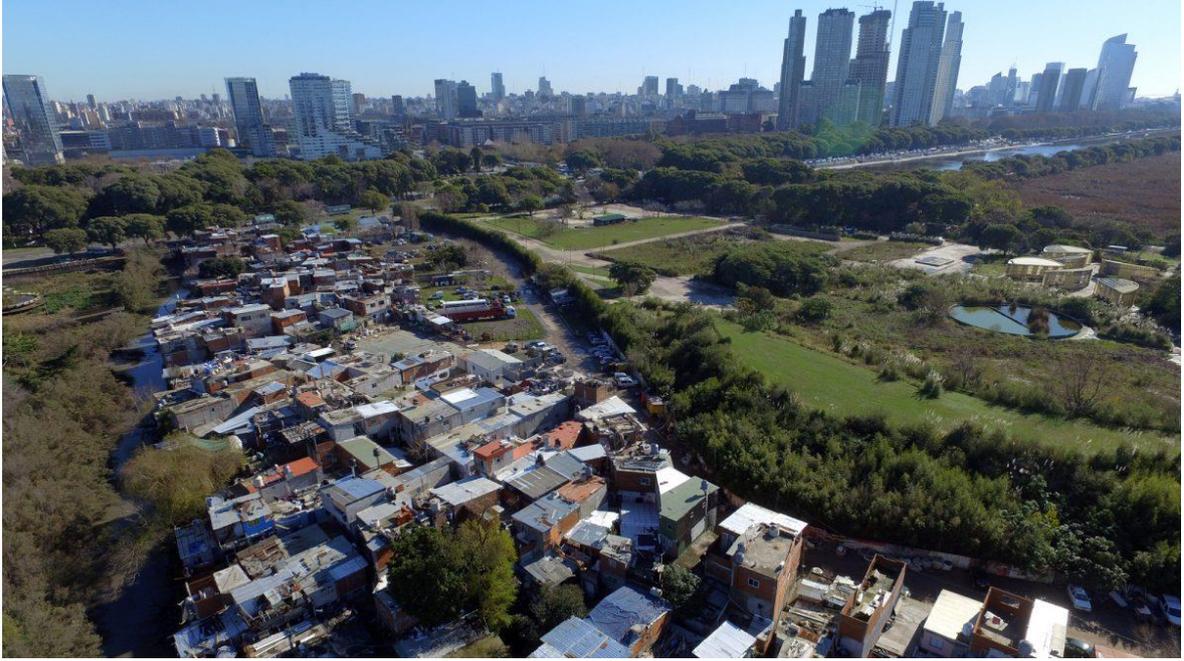
¹⁷⁶ Entrevista personal, 15/07/2019.

¹⁷⁷ Entrevista personal con funcionarios del equipo territorial del IVC, 16/09/2019, 25/09/2019 y 05/03/2020.

¹⁷⁸ Entrevista personal, 13/03/2019.

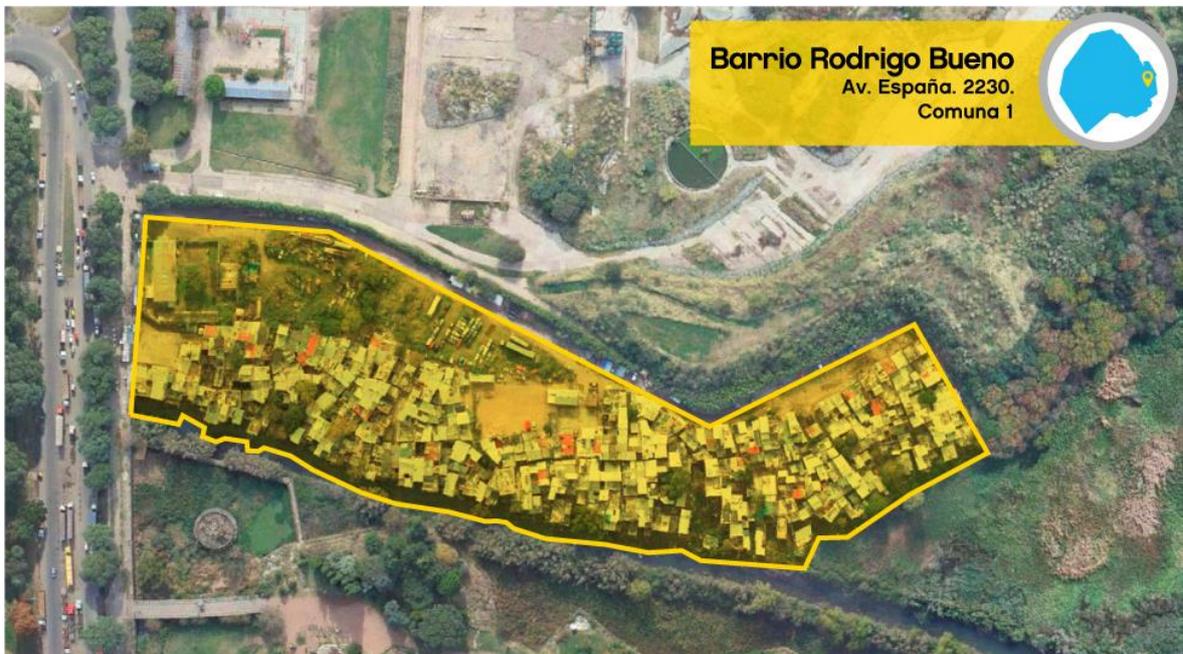
Anexo Fotográfico

Imagen 1. Rodrigo Bueno previo a la reurbanización, con Puerto Madero de fondo.



Fuente: Emiliano Lasavia. *La Nación*, 7 de julio de 2016.

Imagen 2. Vista aérea del macizo de Rodrigo Bueno, trazado por el IVC.



Fuente: <https://vivienda.buenosaires.gob.ar/integracion/rodrigo-bueno>, 2016.

Imagen 3. Nivelación del terreno del área a edificar viviendas nuevas.



Fuente: Facebook Barrio Rodrigo Bueno, 2017.

Imagen 4. Avances de obra de vivienda nueva y vista del macizo.



Fuente: Open House Buenos Aires, 2018.

Imagen 5. Vista aérea de avances de obra de vivienda nueva y macizo.



Fuente: <https://twitter.com/nicosandora/status/1103062840603230208/photo/1>, 5 de marzo de 2019.

Imagen 6. Vista de macizo y obra de vivienda nueva, con Puerto Madero de fondo.



Fuente: <https://poblaciones.org/2019/07/18/estratificacion-y-desigualdad-social/>, 2019.

Imagen 7. Finalización de obras de vivienda nueva.



Fuente: Ricardo Pristupluk. *La Nación*, 8 de noviembre de 2019.

Imagen 8. Canal adyacente al barrio, conocido como “Venecia”.



Fuente: Gonzalo Elizondo, 17 de abril de 2018.

Imagen 9. Carteles colocados en el barrio. “No compres, no vendas, no construyas”.



Fuente: Gonzalo Elizondo, 28 de marzo de 2018.

Imagen 10. Vivienda en construcción en el barrio.



Fuente: Gonzalo Elizondo, 17 de abril de 2018.

Imagen 11. Oficinas del IVC en el barrio.



Fuente: Gonzalo Elizondo, 18 de octubre de 2018.

Imagen 12. Pasillo asfaltado.



Fuente: Gonzalo Elizondo, 15 de mayo de 2019.

Imagen 13. Calle principal de Rodrigo Bueno, con torres de Puerto Madero de fondo.



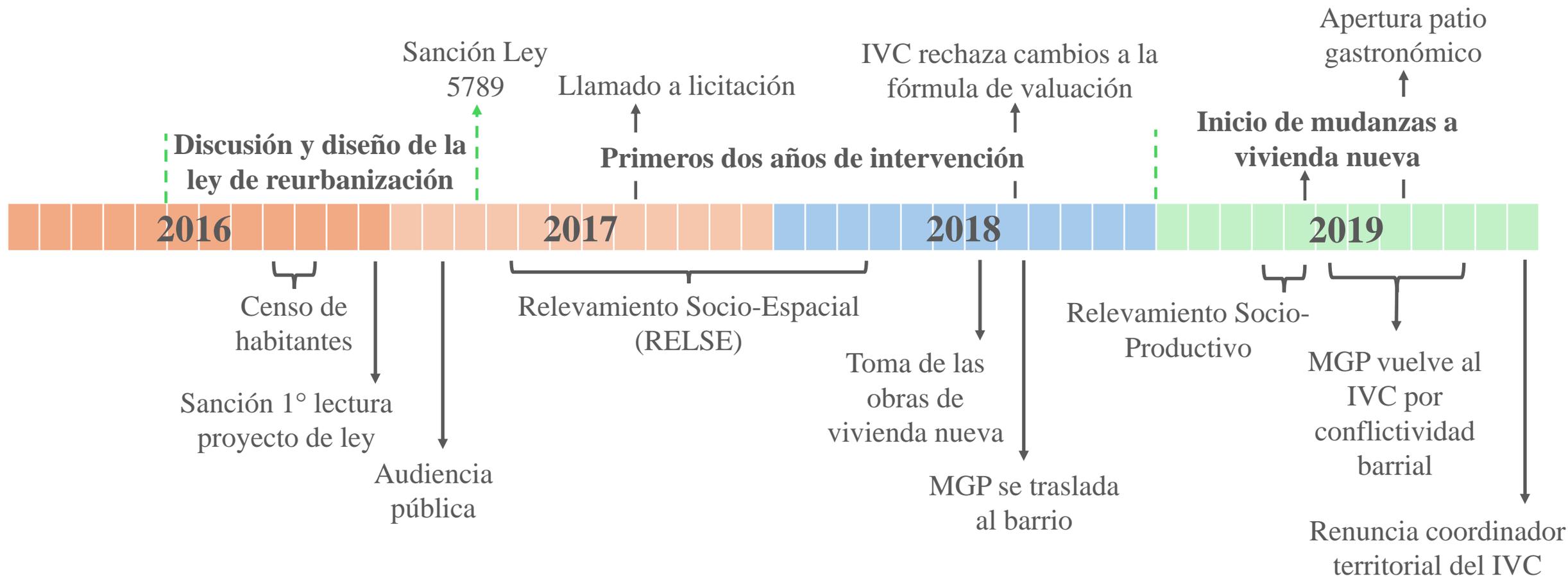
Fuente: Gonzalo Elizondo, 15 de mayo de 2019.

Imagen 14. Inauguración del patio gastronómico en Rodrigo Bueno.



Fuente: <https://twitter.com/JuanMaquieyra/status/1165340128639901696>, 24 de agosto de 2019.

Línea de tiempo del proceso de reurbanización de Rodrigo Bueno (2016-2019)



Referencias Bibliográficas

Abduca, Leila. 2008. "Sociogénesis de las Villas de la Ciudad de Buenos Aires". *V Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata*.

Acuña, Carlos H. y Mariana Chudnovsky. 2013. "Cómo Entender las Instituciones y su Relación con la Política". En *Cuánto Importan las Instituciones. Gobierno, Estado y Actores en la Política Argentina*, compilado por Carlos Acuña. Buenos Aires: Siglo XXI, 19-67.

Auyero, Javier. 2001. *La Política de los Pobres. Las Prácticas Clientelistas del Peronismo*. Buenos Aires: Manantial.

Barrios, Romina A. y Julieta Magno. 2018. "Conflictos, Desafíos y Oportunidades en los Procesos de Reurbanización en Ciudad de Buenos Aires. El Caso Villa 20, Lugano". *Revista Hábitat Inclusivo*, N° 11.

Benítez, Joaquín. 2019. "La Reurbanización del Playón de Chacarita como Problema Público. Arenas, Actores y Políticas Públicas". *I. Encuentro de la Red de Asentamientos Populares: Aportes Teórico-Metodológicos para la Reflexión sobre Políticas Públicas de Acceso al Hábitat*. Córdoba: Editorial de la Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño de la Universidad Nacional de Córdoba.

Bontempo, Agustín. 2015, 16 de marzo. "Rodrigo Bueno: Crónica de una Muerte Anunciada". *Marcha*. Recuperado el 6 de noviembre de 2023 de <https://marcha.org.ar/rodrigo-bueno-cronica-de-una-muerte-anunciada/>.

CESBA. 2018. *Integración Urbanística y Social de Villas en Agenda. Un Abordaje a su Intervención*. Buenos Aires: Consejo Económico y Social de la CABA.

Cisco, Santiago. 2020. “Evitando el Exilio: Formalización Dominial y Gentrificación en la Urbanización de la Villa 31 – 31bis, 2017-2019”. Tesis presentada para optar por el Grado de Magíster en Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo. Universidad Nacional de San Martín y Georgetown University.

Cravino, María C. 2011. “El Ciclo de las Villas y el Mercado Inmobiliario Informal”. *Voces en el Fénix*, año 1, N°5, abril 2011. Buenos Aires, 30-33.

Cravino, María C. 2018. “Urbanismo Social en los Procesos de Urbanización de Villas de la Ciudad de Buenos Aires (2015-2018): Deconstruyendo los Discursos y Prácticas”. *Voces en el Fénix*, año 8, N°71, septiembre 2018. Buenos Aires, 72-79.

Cravino, María C. y María L. González Carvajal. 2012. “Criterios de Asignación de Viviendas y Construcción de Legitimidades en la Implementación de Programas de Urbanización de Asentamientos Informales en el Gran Buenos Aires”. *Quid 16*, (2), 154-173.

Cravino, María C. y Ariel M. Palombi. 2014. “De la Urbanización a la Solución de Mercado. Políticas Públicas y Nuevos Desafíos en las Villas de la Zona Sur de la Ciudad de Buenos Aires”. *XI Simposio de la Asociación Internacional de Planificación Urbana y Ambiente (UPE 11)*. Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad Nacional de La Plata.

Defensoría del Pueblo. 2016a. *Delegados: la Representación en las Villas. Un Estudio Sobre Siete Villas de la CABA*. Buenos Aires: Defensoría del Pueblo.

Defensoría del Pueblo. 2016b. *Informe de Veeduría. Censo del barrio Rodrigo Bueno*. Buenos Aires: Defensoría del Pueblo.

Defensoría del Pueblo. 2019, 31 de enero. “Estatutos y Reglamentos de Elecciones de Barrios Informales”. Recuperado el 1 de abril de 2021 de

https://defensoria.org.ar/archivo_noticias/estatutos-y-reglamentos-de-elecciones-de-barrios-informales/.

DGEyC. 2010. “Población residente en villas, asentamientos y núcleos habitacionales transitorios (NHT). Ciudad de Buenos Aires. Años 1962 – 2010”. Recuperado el 9 de marzo de 2021 de <https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?p=24206>.

DGEyC. 2015. “Mapa de Villas y Asentamientos por Comuna. Año 2015”. Recuperado el 9 de marzo de 2021 de <https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?p=45322>.

Di Virgilio, María M. 2012. “Participación Social y Organizaciones Sociales en la Implementación de Políticas Orientadas a la Producción Social del Hábitat en el Área Metropolitana de Buenos Aires, Argentina”. *Revista SAAP*, 6(1), 11-35.

Di Virgilio, María M., María S. Arqueros Mejica y Tomás Guevara. 2012. “Conflictos Urbanos en los Procesos de Regularización de Villas y Asentamientos Informales en la Región Metropolitana de Buenos Aires (1983-2011)”. *Urban*, (04), 43-60.

Di Virgilio, María M. y María C. Rodríguez. 2018. “Los Límites del Derecho a la Ciudad”. *Voces en el Fénix*, año 8, N°71, septiembre 2018. Buenos Aires, 106-115.

Di Virgilio, María M. y Denise Brikman. 2019. “Nuevas Derechas, Nuevas Políticas de Urbanización: el Modelo PRO en la Ciudad de Buenos Aires y el Caso de la Villa 15”. *Oculum Ensaïos*, 16(2), 215-234.

Elizondo, Gonzalo y Rodrigo Zarazaga. 2023. “El Rol de los Referentes Barriales en la Reurbanización de Barrios Populares. Un Análisis a partir de los Casos de Rodrigo Bueno y Playón de Chacarita (2016-2020)”. *Revista de Ciencia Política*. Ahead of Print.

Elmore, Richard F. 1993. “Diseño Retrospectivo: la Investigación de la Implementación y las Decisiones Políticas”. En *La Implementación de las Políticas*, editado por Luis F. Aguilar Villanueva. México: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial, 251-280.

Ferraudi Curto, María C. 2014. *Ni Punteros Ni Piqueteros. Urbanización y Política en una Villa del Conurbano*. Buenos Aires: Editorial Gorla.

Golbert, Laura y Eduardo Lepore. 2018. “Pasado y Presente de la Población Villera en la Ciudad de Buenos Aires”. *Voces en el Fénix*, año 8, N°71, septiembre 2018. Buenos Aires, 40-47.

IVC. 2016a. *Informe Final Censo 2016 Barrio Rodrigo Bueno*. Buenos Aires: Instituto de Vivienda GCBA.

IVC. 2016b. *Informe Final Censo 2016 Playón de Chacarita*. Buenos Aires: Instituto de Vivienda GCBA.

IVC. 2016c. *Informe Final Censo 2016 Villa 20*. Buenos Aires: Instituto de Vivienda GCBA.

Jaime, Fernando M., Gustavo Dufour, Martín Alessandro y Paula Amaya. 2013. *Introducción al Análisis de las Políticas Públicas*. Florencio Varela: Universidad Nacional Arturo Jauretche.

Landau, Matías. 2008. “La Participación en las Políticas Públicas y los Límites de la Metáfora Espacial”. *Política y Cultura*, otoño 2008, N°30, 67-89.

Lekerman, Vanina, María P. Yacovino y María Carman. 2012. “...lo único que nos quedaba era la justicia’: Reflexiones en torno a la Causa por la Urbanización de Rodrigo Bueno y los Umbrales de Reconocimiento de las Voces”. *4to Congreso de Derecho Administrativo de la Ciudad de Buenos Aires*, 1 y 2 de Noviembre. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Lipsky, Michael. 1987. "Street-Level Bureaucrats as Policy Makers." En *Public Administration: Politics and the People*, editado por Dean L. Yarwood. Londres: Longman.

L'Huiller, Francisco y Hernán Ouviaña. 2016. "Del Indoamericano a la Carpa Villera. Derecho a la Ciudad y Luchas por la Urbanización de las Villas (2010-2016)". *Quid 16*, N°6, 54-87.

Maroto, María M. 2020. "La Incorporación de los Asentamientos Informales a la Ciudad: La Tierra Urbana como Arena de Contención Política." Tesis de Doctorado. Instituto de Ciencia Política. Pontificia Universidad Católica de Chile.

Motta, Jorge M. y Florencia Almansi. 2017. "Gestión y Planificación por Proceso-Proyecto para el Mejoramiento de Villas y Asentamientos de Gran Escala. El Caso de la Re-Urbanización de Villa 20 en la CABA." *Medio Ambiente y Urbanización*, 86(1), 145-168.

Musse, Valeria. 2016, 30 de agosto. "Suman la Villa Rodrigo Bueno, de la Costanera Sur, a la Urbanización". *La Nación*. Recuperado el 6 de noviembre de 2023 de <https://www.lanacion.com.ar/buenos-aires/suman-la-villa-rodrigo-bueno-de-la-costanera-sur-a-la-urbanizacion-nid1932887/>.

Oszlak, Oscar. 2018. "Derecho a la Ciudad y Derecho al Espacio Urbano". *Voces en el Fénix*, año 8, N°71, septiembre 2018. Buenos Aires, 6-13.

O'Donnell, Guillermo. 1993. "On the State, Democratization and Some Conceptual Problems: A Latin American View with Glances at Some Postcommunist Countries". *World Development*, Vol. 21, N° 8, 1355-1369.

Pilo, Sebastián. 2017. "Hacia la Realización del Derecho a la Vivienda en CABA. Cuatro Desafíos para el Activismo desde el Derecho". En *Extractivismo Urbano. Debates para una*

Construcción Colectiva de las Ciudades, compilado por Ana M. Vásquez Duplat. Buenos Aires: El Colectivo, CEAPI y Fundación Rosa Luxemburgo, 74-81.

Rapallini, Ornella. 2015, 15 de septiembre. “Falta Asistencia Médica en la Villa Rodrigo Bueno”. *Agencia TAO*. Recuperado el 6 de noviembre de 2023 de <https://agenciatao.wordpress.com/2015/09/15/falta-asistencia-medica-en-la-villa-rodrigo-bueno/>.

Rein, Martin y Francine F. Rabinovitz, F. 1993. “La Implementación: una Perspectiva Teórica. Entre la Intención y la Acción”. En *La Implementación de las Políticas*, editado por Luis F. Aguilar Villanueva. México: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial, 147-184.

Ricciardi, María V., Albertina Maranzana, Rocío Rodríguez Fortes, Luis Villanueva, Mariano Valentini, Germán Rojo y Roque Larghi. 2008. *El IVC Frente a las Villas de la Ciudad: Poco Derecho y Mucha Discrecionalidad*. ACIJ y COHRE.

Rocha, Laura. 2011, 25 de marzo. “Apelan el Fallo que Ordena Urbanizar la Villa Rodrigo Bueno”. *La Nación*. Recuperado el 2 de agosto de 2020 de <https://www.lanacion.com.ar/sociedad/apelan-el-fallo-que-ordena-urbanizar-la-villa-rodrigo-bueno-nid1360221>.

Rocha, Laura. 2015, 20 de marzo. “El Drama de la Villa Rodrigo Bueno, un Caso de Debate en Washington”. *La Nación*. Recuperado el 6 de noviembre de 2023 de <https://www.lanacion.com.ar/buenos-aires/el-drama-de-la-villa-rodrigo-bueno-un-caso-de-debate-en-washington-nid1777600/>.

Rodríguez, Carla. 2017. “Ley 341: un Hito Fundamental para la Construcción de la Ciudad Democrática”. En *Extractivismo Urbano. Debates para una Construcción Colectiva de las*

Ciudades, compilado por Ana M. Vásquez Duplat. Buenos Aires: El Colectivo, CEAPI y Fundación Rosa Luxemburgo, 117-121.

Romero, Nicolás. 2017, 23 de septiembre. “Consenso Pero Sin los Vecinos”. *Página 12*. Recuperado el 20 de mayo de 2021 de <https://www.pagina12.com.ar/64602-consenso-pero-sin-los-vecinos>.

SISU. 2016. “Integración Urbana y Social del Barrio 31 en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.” *Marco de Gestión Ambiental y Social*. Buenos Aires: Secretaría de Integración Social y Urbana.

Snyder, Richard. 1999. “After Neoliberalism: The Politics of Reregulation in Mexico”. *World Politics*, Vol. 51, N°2, enero 1999, 173-204.

Taranto, Pablo. 2016, 27 de noviembre. “Condicionan la Urbanización de la Villa Rodrigo Bueno a un Mega Emprendimiento Inmobiliario”. *Tiempo Argentino*. Recuperado el 22 de noviembre de 2023 de <https://www.tiempoar.com.ar/informacion-general/condicionan-la-urbanizacion-de-la-villa-rodrigo-bueno-a-un-mega-emprendimiento-inmobiliario/>.

TECHO. 2016. “Argentina - Relevamiento de Asentamientos Informales 2016”. Recuperado el 1 de abril de 2021 de <http://datos.techo.org/dataset/argentina-relevamiento-asentamientos-informales-2016>.

UN-Habitat. 2006. *State of the World's Cities 2006/7*. Londres: Earthscan.

Vaccotti, Luciana. 2014. “En los Márgenes de la Política. Migrantes y Movilizaciones por el Derecho a la Vivienda en las Villas de la Ciudad de Buenos Aires: el caso del Playón de Chacarita (2001-2014)”. Tesis para optar por el título de Doctora en Ciencias Sociales. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires.

Vaccotti, Luciana. 2017. “La Judicialización de la Lucha por la Vivienda en Buenos Aires”. *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y de Caribe (ERLACS)*, N°103, enero-junio 2017, 51-70.

Viale, Enrique. 2017. “El Extractivismo Urbano”. En *Extractivismo Urbano. Debates para una Construcción Colectiva de las Ciudades*, compilado por Ana M. Vásquez Duplat. Buenos Aires: El Colectivo, CEAPI y Fundación Rosa Luxemburgo, 15-22.

Vommaro, Gabriel. 2018. “Las Villas como Espacios Político-Estatales.” *Voces en el Fénix*, año 8, N°71, septiembre 2018, Buenos Aires, 48-55.

Zapata, María C. 2019. “La Participación Social en la Reurbanización de Villas. ¿Prácticas Habilitantes del Derecho a la Ciudad?” *Bitácora Urbano Territorial*, 30(1), 91-102.