

¿Qué producen los dispositivos participativos en las villas?

Conflicto y participación en la “integración social urbana” del Barrio Mugica, Buenos Aires (2016-2021)

Autor:

Capalbo, Tomás

Tutor:

Merlinsky, María Gabriela

2023

Tesis presentada con el fin de cumplimentar con los requisitos finales para la obtención del título de Magister de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires en Políticas Ambientales y Territoriales.

Posgrado



FILO:UBA
Facultad de Filosofía y Letras
Universidad de Buenos Aires

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES
IIGG | GINO
GERMANI
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES - UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES

**¿Qué producen los dispositivos participativos en las villas?
Conflicto y participación en la “integración social y urbana”
del Barrio Mugica, Buenos Aires (2016-2021)**

Tesis para optar por la maestría en Políticas Ambientales y Territoriales (FFyL - UBA)

Autor: Lic. Tomás Capalbo

Directora: Dra. María Gabriela Merlinsky

Codirector: Dr. Andrés Scharager

Buenos Aires, Febrero de 2023

RESUMEN

Desde que el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires impulsó en el año 2016 un conjunto de leyes e iniciativas tendientes a promover la “integración social y urbana” de distintas villas de la ciudad, los trabajos académicos se han interrogado sobre los dos elementos centrales de la política pública: la “integración” y la “participación”. Esta tesis centra sus esfuerzos en poner en diálogo ambos elementos del enfoque estatal -la participación y la integración- al preguntarse principalmente acerca de los efectos que produce la instrumentación de dispositivos de participación en las formas en las que se dirige la política de “integración” en las villas. Concretamente, la tesis se propone analizar, a partir del caso de los reasentamientos llevados adelante por la Secretaría de Integración en el barrio Mugica (2016-2021), los efectos que tienen los dispositivos de participación sobre las formas en las que se dirige el conflicto por la “integración” de las villas de la CABA.

Con el fin de trabajar en torno a tal objetivo se adoptó un enfoque cualitativo y se apeló a la triangulación intra-método. Se combinaron datos provenientes de fuentes primarias y secundarias y se hizo uso de distintas técnicas de recolección de información: entrevistas semiestructuradas a los protagonistas del conflicto, observaciones participantes -al menos una vez por semana a lo largo del período 2016-2021- y un análisis exhaustivo de informes de políticas, reclamos elaborados por vecinos, entre otros documentos.

A lo largo de la tesis se hace una distinción analítica entre los efectos directos e indirectos de los dispositivos participativos. En primera instancia, se hace referencia a los efectos directos para problematizar los alcances y limitaciones que tienen en términos de lo que formalmente se proponen: conciliar posturas entre actores diversos y vehicular consensos para la implementación de la política pública. En este plano, la tesis procura arrojar nueva luz sobre los interrogantes clásicos de la bibliografía sobre participación: ¿en qué medida los dispositivos en cuestión tienden a atenuar la conflictividad entre las autoridades estatales y la población destinataria de una política pública? ¿Acaso contribuyen a legitimar la intervención estatal? ¿De qué manera se vinculan con las otras facetas del conflicto, tales como las acciones colectivas de protesta o las diversas iniciativas estatales tendientes a materializar una intervención?

En segunda instancia, se habla de efectos indirectos para contemplar el impacto estructurante que tiene la participación sobre diferentes aristas de la vida social y política del barrio. En ese sentido, la tesis busca abrir interrogantes sobre cuestiones que no han sido suficientemente atendidas en investigaciones previas: ¿de qué manera los dispositivos participativos asimilan, traducen o entran en contradicción con las agendas de los diferentes actores involucrados? ¿Qué rol juegan en el proceso de construcción identitaria de los habitantes de las villas? ¿Cómo inciden en la emergencia y consolidación de los referentes barriales? ¿Qué consecuencias tienen sobre la forma en la que se canalizan y se negocian los recursos estatales en los barrios? Finalmente, en la medida en que se exploran todas estas cuestiones, la tesis pone en evidencia las rupturas y continuidades de la política de “integración social y urbana” respecto de las formas en las que históricamente el Estado ha intervenido en los barrios populares de la Ciudad de Buenos Aires.

ABSTRACT

Since the City of Buenos Aires Government created a new public policy for local slums in 2016, the academic works have been reflecting around two of their main elements: the “integration” and the “participation”. This thesis focuses on the relation between these two elements as it asks about the effects that participatory devices have on the ways that public policy is implemented in the slums. By taking the case of the resettlements carried out by the Integration Secretariat in the Mugica neighborhood (2016-2021), this thesis analyzes the effects that the participation devices have on the conflict for the "integration" of the slums of Buenos Aires.

To carry out the research I adopted a qualitative approach and I made an intra-method triangulation. I combined data from primary and secondary sources and I used various data collection techniques, such as interviews, participant observations -at least once a week between 2016-2021- and an analysis of public policy reports, claims made by neighbors, among other documents.

Throughout the thesis a distinction is made between the direct and indirect effects of the participatory devices. Firstly, reference is made to the direct effects to problematize the limitations they have in terms of what they formally propose: to build consensus around the implementation of a public policy. In this scope, the thesis entered in dialogue with the classic questions of the literature on participation: do the participatory devices tend to attenuate the conflict between state authorities and the neighbors from the slum? Do they legitimize state intervention?

Secondly, indirect effects are discussed to contemplate the structuring impact that participation has on different aspects of the social and political life of the neighborhood. In this sense, the issues that have not been addressed by the literature are examined: How do the participatory instances affect the dynamics of the state agencies that carry out the policies? How do they affect the emergence and construction of neighborhood community leaders? What consequences do they have on the way State resources are channeled and negotiated in the slums? Finally, along with the exploration of these issues, the thesis highlights the ruptures and continuities of the new state approach regarding the ways in which the state has historically intervened in slums.

ÍNDICE

RESUMEN.....	1
ABSTRACT.....	3
ÍNDICE.....	4
ÍNDICE DE ILUSTRACIONES.....	6
LISTADO DE ABREVIATURAS.....	7
AGRADECIMIENTOS.....	8
INTRODUCCIÓN.....	12
Mi inserción en el caso: entre la intervención y la investigación.....	14
Objetivos y decisiones metodológicas.....	18
Estructura de la tesis.....	23
CAPÍTULO I. Consideraciones teóricas sobre los dispositivos de participación.....	25
1.1. La participación como mecanismo de acercamiento entre Estado y Sociedad civil/comunidad.....	29
1.2. La participación como ámbito deliberativo.....	33
1.3. La participación como artificio estatal.....	38
1.4. Una propuesta analítica: los efectos de la participación.....	40
CAPÍTULO II. Las transformaciones del conflicto en torno a la urbanización de las villas de Buenos Aires.....	45
2.1. La creación de la Secretaría de Integración Social y Urbana.....	49
2.2. Los reasentamientos de Cristo Obrero y Bajo Autopista.....	53
CAPÍTULO III. Los efectos directos de la participación: acerca del consenso y la conflictividad.....	60
3.1. De la “comunicación casera” a “la relocalización es un desalojo”, o de cómo se comunicó y cómo se interpretó el reasentamiento.....	60
3.2. “Nos llevaron a elegir el color de las chapas, que fue lo único que pudimos elegir”.....	67
3.3. “Cuanto mejor sea el proceso participativo, menos posibilidades hay de volverte loco para viabilizar algo”.....	78
3.4. “Ellos, que deberían darnos el ejemplo de vivir con normas y reglas, no las cumplen. Se las pasan por donde no les llega el sol”.....	91
3.5. “Empezaron a escuchar algunas cosas pero ha sido a fuerza de mucha pelea”.....	102
CAPÍTULO IV. Los efectos indirectos de la participación: sobre la productividad de los dispositivos.....	113

4.1. Los inicios del CGP y la productividad institucional de los dispositivos de participación.....	113
4.2. La productividad simbólica de los dispositivos de participación.....	119
4.3. De la “presentación de mi caso” a la construcción de nuevas referencias barriales: la productividad material y político-territorial de la participación.....	126
CONCLUSIONES.....	135
BIBLIOGRAFÍA.....	144

ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

Imágenes

Imagen 1. Detrás del alambrado, el predio de viviendas nuevas de YPF.....	57
Imagen 2. Parada sobre los escombros, una vecina contempla las viviendas a medio demoler.....	96
Imagen 3. Una parte del sector Bajo Autopista durante las demoliciones.....	108
Imagen 4. El sector Bajo Autopista durante las demoliciones.....	123
Imagen 5. Estela observando el predio de viviendas nuevas de YPF desde su ventana...	131

Mapas

Mapa 1. Sectores del barrio Padre Carlos Mugica.....	50
--	----

Tablas

Tabla 1. Dispositivos participativos instrumentados durante las relocalizaciones.....	58
Tabla 2. Manifestaciones de la violencia estatal que incidieron en la materialización de los reasentamientos.....	101
Tabla 3. Acciones colectivas en el marco del conflicto en torno a las mudanzas.....	106
Tabla 4. La productividad de los dispositivos de participación.....	133

LISTADO DE ABREVIATURAS

ACIJ	Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia
AUSA	Autopistas Sociedad Anónima
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CABA	Ciudad Autónoma de Buenos Aires
CGP	Consejo de Gestión Participativa
GCBA	Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
IVC	Instituto de Vivienda de la Ciudad
OMC	Organismos Multilaterales de Crédito
ONG	Organismos No Gubernamentales
SECISYU	Secretaría de Integración Social y Urbana
TP	Talleres Participativos

AGRADECIMIENTOS

Ante todo quisiera expresar mi profunda gratitud hacia los habitantes de la Villa 31, en particular a Lesly, Sonia, Mirtha, Silvana, Norma y Edu. Con ellos compartí, a lo largo de los últimos ocho años, una infinidad de momentos que me forjaron como persona. El motor de este trabajo fue la admiración, respeto y cariño que siento hacia muchos de ellos. Espero que la tesis haga justicia de la infatigable lucha por el derecho a la ciudad que llevan adelante los pobladores del barrio, así como constituya aunque sea un humilde aporte a poner en evidencia algunas de las dinámicas y mecanismos de poder que lo truncan.

Esta tesis es producto del acompañamiento de mi directora, María Gabriela Merlinsky, y mi codirector, Andrés Scharager. Gabriela me introdujo tanto en el campo de la investigación como en el de la docencia. Ella me transmitió el oficio y me enseñó a generar el distanciamiento crítico necesario para poder reflexionar sobre una cuestión que, además de ser mi objeto de investigación, se constituye como el centro en torno al cual gravita mi militancia y gran parte de mi vida. Entre los numerosos consejos que me otorgó, y que fueron de gran valor, aún recuerdo cuando me comentó: “tenés que ir al barrio como si fueras un sueco, como si fueras por primera vez”. Andrés me deslumbró desde la primera clase que tomé con él en el tercer año de la carrera de grado y fue quien me enseñó a pensar como sociólogo. Con él compartimos un sinfín de reuniones en las cuales, con una paciencia admirable y una claridad meridiana, me comentaba cada uno de los avances (y retrocesos) que le enviaba. Además, como si lo anterior fuera poco, fue mi sostén emocional y me ayudó a manejar las ansiedades e incertidumbres que aparecieron en la recta final de este camino.

Como consecuencia de las numerosas reuniones y debates compartidos, la presente investigación ha recibido una gran influencia de mis colegas del Grupo de Estudios Ambientales y del Área de Estudios Urbanos del Instituto de Investigaciones Gino Germani: Melina Tobias, Pablo Pereira, Mariana Schmidt, Sofía Astelarra y Virginia Toledo López. En particular le quiero agradecer a Romina Olejarczyk por haber evaluado mi plan de tesis y por haber realizado numerosas observaciones que fueron de enorme ayuda para perfeccionar este trabajo. La tesis también ha sido fruto del intercambio con Soledad

Fernández Bouzo, Lucila Moreno, Natalia Luxardo y Giannina Moreno, mis compañeras de cátedra de Metodología I de Trabajo Social de la UBA. A su vez, buena parte del manuscrito se gestó en el transcurso de una estancia de investigación en el Urban Ethnography Lab de la University of Texas, cuyos integrantes me dieron la oportunidad de presentar los principales hallazgos de mi tesis y me estimularon a seguir indagando en torno a la cuestión. Le agradezco muy especialmente a Javier Auyero por haberme recibido en dicho lugar, por haberme dado la oportunidad de discutir con él algunas de mis conclusiones y por haber hecho de mi breve estadía uno de los momentos más potentes de mi proceso formativo.

Les agradezco a los fotoperiodistas Francisco Jarrín, Carolina Luna, Jack Solle y José Laza por haberme permitido utilizar algunas de las fotos que forman parte del instagram @proyecto.bajoautopista. Desde allí y a través de diversas notas periodísticas, han dejado un valioso archivo que retrata las consecuencias que tuvieron los reasentamientos sobre la población del barrio Mugica.

Mi familia ha sido siempre una guía y un sostén en mi vida. He tenido la suerte de recibir el amor y la contención necesaria para desarrollarme en esta labor. Rosana, mi vieja, me enseñó, entre muchas otras cosas, el valor de la perseverancia. Cuando la tarea se ponía cuesta arriba ella siempre estuvo ahí para animarme y darme cariño. Oscar, mi viejo, me ha apoyado en cuanta aventura me propuse. En su deseo de acompañarme incluso ha leído versiones preliminares de la tesis y ha aportado valiosos comentarios para su realización. Él me ha enseñado a confiar en mí y me ha instado a hacer las cosas con pasión. Mis hermanos Sofía, Francisco y Mariana han sido una fuente inagotable de amor. Por los mismos motivos Rafael, María Laura y Felicitas han tenido un rol crucial en mi proceso de trabajo. Espero que mis sobrinos Joaquina, Cayetana y Severiano, a quienes quiero con el alma, crezcan en un país donde a nadie le falte una vivienda digna.

El profundo deseo por transformar la realidad, así como la determinación y la integridad necesarias para hacerlo, son valores que me transmitieron mis compañeros y compañeras del Movimiento de Trabajadores Excluidos, del Frente Patria Grande y de Agrupación Somos. Sin quitarle relevancia a la influencia que ejercieron quienes no aparecen a continuación, quisiera mencionar particularmente a algunos por la cercanía

que han tenido con la temática que se desarrolla en esta investigación: Ayelén Quiroga, Sebastián Valdecantos, Lucía Quiroga, Federico Percossi, Paola Crispino, Florencia Gauna, Pablina Del Valle, Andrea Grimaldi, Nicolás Bussana, Julián Goya, Estela Osorio, Estela Mendoza, Florencia Torres, Sergio Delgado, Augusto Spinelli, Ornella Agostino, Ofelia Fernández, Susana Ordóñez, Martín Ramirez, Denise Brikman, Camila Lusardi, Julieta Sragowicz, Lucas Beltrán y Daniela Galvis.

En el plano afectivo han jugado un rol considerable mis amistades, quienes me han sabido acompañar en este proyecto. La gran mayoría de ellos han sido nombrados previamente pero me gustaría agregar a la lista a Mariano Costanzo, Tomás Gulias, Eric Llernovoy, Franco Paganucci, Tomás Garamendy y Martín Barbieri.

Por último, quisiera destacar que esta tesis fue posible gracias a la Universidad de Buenos Aires, la casa de estudios donde me formé, donde trabajo como docente y de la cual he recibido becas para desarrollar esta investigación. Directa o indirectamente, el trabajo es producto de numerosos intercambios con compañeros y docentes de la maestría en Políticas Ambientales y Territoriales y es posible gracias a la labor del personal administrativo y de servicio de la universidad. A todos ellos y ellas, de corazón, muchísimas gracias.

A Caterina
por su infinita capacidad de amar
y a todos aquellos que, como ella,
en este mundo dejan su huella
por su admirable vocación de sanar

INTRODUCCIÓN

Desde que el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires impulsó en el año 2016 un conjunto de leyes e iniciativas tendientes a promover la “integración social y urbana” de distintas villas de la ciudad, los trabajos académicos se han interrogado sobre los dos elementos centrales de la política pública: la “integración” y la “participación”. En relación al primer elemento se ha advertido sobre los riesgos de formalizar un barrio cuando en sus periferias se valoriza la zona y se dinamiza la especulación inmobiliaria (Rodríguez y Vitale, 2017; Rodríguez, 2018; Rodríguez, 2019; Arqueros Mejica, 2020), y se ha indagado sobre la multiplicidad de dimensiones (económicas, urbanísticas, políticas) que se han de tener en cuenta para generar una “inclusión” de las villas a la ciudad (Cravino, 2018). En torno al segundo elemento diversos trabajos se han propuesto problematizar el tipo de participación que el gobierno de la ciudad despliega en los ámbitos institucionalizados (Almansi *et al.*, 2020; Zapata *et al.*, 2020; Rodríguez *et al.*, 2020).

Esta tesis centra sus esfuerzos en poner en diálogo ambos elementos del enfoque estatal -la participación y la integración- al preguntarse principalmente acerca de los efectos que produce la instrumentación de dispositivos de participación en las formas en las que se dirige la política de “integración” en las villas. Al enfocarse en una disputa de largo aliento sobre el lugar que ocupan las villas en la Ciudad de Buenos Aires, la pregunta conceptual que estructura el trabajo es sobre la relación que es posible establecer entre el conflicto y la participación. A lo largo de este trabajo se hace una distinción analítica entre los efectos directos e indirectos de los dispositivos participativos. En primera instancia, se hace referencia a los efectos directos para problematizar los alcances y limitaciones que tienen en términos de lo que formalmente se proponen: conciliar posturas entre actores diversos y vehicular consensos para la implementación de la política pública. En este plano, se busca arrojar nueva luz sobre los interrogantes clásicos de la bibliografía sobre participación: ¿en qué medida los dispositivos en cuestión tienden a atenuar la conflictividad entre las autoridades estatales y la población destinataria de una política pública? ¿Acaso contribuyen a legitimar la intervención estatal? ¿De qué manera se vinculan con las otras facetas del conflicto, tales como las acciones colectivas de protesta o las diversas iniciativas estatales tendientes a materializar una intervención?

En segunda instancia, se habla de efectos indirectos para contemplar el impacto estructurante que tiene la participación sobre diferentes aristas de la vida social y política del barrio. En ese sentido, busca interrogarse sobre cuestiones que no han sido suficientemente atendidas por la literatura: ¿de qué manera los dispositivos participativos asimilan, traducen o entran en contradicción con las agendas de los diferentes actores involucrados? ¿Qué rol juegan en el proceso de construcción identitaria de los habitantes de las villas? ¿Cómo inciden en la emergencia y construcción de referentes barriales? ¿Qué consecuencias tienen sobre la forma en la que se canalizan y se negocian los recursos estatales en las villas? Finalmente, en la medida en que explora todas estas cuestiones, la tesis pone en evidencia las rupturas y continuidades de la política de “integración social y urbana” respecto de las formas en las que históricamente el Estado ha intervenido en los barrios populares de la Ciudad de Buenos Aires.

Específicamente, se abordan los dispositivos participativos implementados en el marco de los procesos de relocalización llevados adelante en el barrio Mugica. Estos procesos constituyen uno de los aspectos medulares de la “política de integración” ya que, en gran medida, funcionan como condición de posibilidad para la provisión de condiciones habitacionales mínimas. Un reasentamiento habilita la disminución de la densidad de un sector para generar mejores condiciones de ventilación y asoleo de las viviendas, es decir, lo que ciertos urbanistas y funcionarios denominan “esponjamiento” de una determinada parcela. También se vuelven necesarios en aquellos lugares donde las viviendas se ubican sobre terrenos que se definen como inhabitables por su elevado nivel de contaminación, ya sea del suelo, del aire o sonoro. A su vez, se instrumentan en contextos donde se precisa generar condiciones espaciales para la proyección de infraestructura para la provisión de servicios básicos. Es importante considerar que en determinadas ocasiones los reasentamientos son producto de una decisión técnico-urbanística que poco tiene que ver con las condiciones de vida de la población afectada. En todos los casos se vuelve necesaria la proyección de vivienda nueva para quienes se mudan. La discusión en torno a la pertinencia de la mudanza, la delimitación de la población afectada y el diseño de viviendas nuevas, como se verá en las páginas que siguen, suelen ser objeto de controversias. La resistencia de la población destinataria producto de las múltiples

consecuencias que se desatan, así como la gran cantidad de tiempo de ejecución que demandan, constituyen aspectos centrales de los procesos de relocalización que los vuelven un objeto de análisis propicio para observar su desarrollo y evolución a la luz de la implementación de dispositivos participativos.

Mi inserción en el caso: entre la intervención y la investigación

A principios de 2014 comencé a dar clases de fútbol en una organización comunitaria ubicada en el sector Cristo Obrero del Barrio Mugica. Hasta entonces en mi imaginario la villa se erigía como un conglomerado denso de edificaciones cuyos pasillos internos era mejor evitar. Al estar ubicada en el barrio de Retiro, un relevante nodo de transporte interurbano, marcaba el final de mis primeros viajes en ómnibus de larga distancia desde Necochea -mi ciudad natal- a la capital. Nunca dejó de impresionarme el contraste que se observa a lo largo del trayecto del ómnibus en su ingreso a la ciudad: comienza atravesando rascacielos en los que se concentra el poder económico del país, se continúa por edificios que cobijan su centro político y financiero y de repente, sin solución de continuidad, hace aparición una de las villas más grandes del país.

La magnitud de aquella desigualdad urbana, que no encuentra parangón en la ciudad donde había transcurrido toda mi vida hasta entonces, fue probablemente la que me llevó a pensar que tenía que “hacer algo”. A medida que me vinculé con vecinos y compañeros de organizaciones sociales, comencé a interiorizarme en el historial de lucha en torno a la urbanización del barrio. En paralelo, el voluntarismo que estructuraba mis prácticas en el territorio comenzó a entrar en crisis cuando los niños y jóvenes con los que interactuaba casi cotidianamente en los espacios educativos y recreativos dejaban entrever algunas de las problemáticas a las que estaban expuestos. Muchos de ellos vivían en condiciones de hacinamiento. Los servicios, que del otro lado de las vías de tren que divide el barrio de la ciudad formal funcionan a la perfección, allí eran inexistentes o defectuosos y, en consecuencia, sus cloacas se desbordaban, el agua escaseaba y el servicio de luz se interrumpía en los períodos del año donde era más necesario. Me sentía impotente cuando alguno de los chicos no venía a la clase de fútbol o dejaba la escuela a temprana edad para contribuir con la economía familiar. En ciertas situaciones la

ausencia respondía a una situación de consumo problemático. En el peor escenario no volvía a verlos. Tres de los chicos que venían a fútbol murieron como consecuencia de disputas narco por el territorio y muchos otros se fueron del barrio de forma preventiva, como única alternativa para prolongar su esperanza de vida.

Tan sólo un año y medio después de mi primer contacto con el barrio comencé a militar en la Mesa de Urbanización¹. Me convencí de que todas las problemáticas previamente mencionadas se solucionarían con una eventual intervención estatal y de que la única manera de alcanzarla era con organización y lucha. De esta manera, mi actitud voluntarista comenzó a dar lugar a un colectivismo cada vez más acentuado y mi mirada respecto de la política de “integración social y urbana” del barrio -que comenzó pocos meses después de mi inserción en la Mesa de Urbanización- se construyó al calor de asambleas y movilizaciones.

Dos años más tarde mi tema de militancia se convirtió en tópico de investigación y mucho tiempo después me di cuenta de que esa trayectoria personal era habilitante pero también restrictiva a la hora de pensar la cuestión desde un campo de investigación. Era habilitante no sólo por la facilidad de acceso a la información con la que contaba después de casi una década de inserción en el territorio, sino también -y sobre todo- por los vínculos de afecto y confianza que tejí con diversos actores claves en este proceso. Es en este sentido que se pronuncia Bourgois (2015: 43) cuando señala que “solamente tras establecer lazos de confianza (...) es posible hacer preguntas incisivas con respecto a temas personales y esperar respuestas serias y reflexivas”. El autor propone que, para reunir datos precisos, los etnógrafos violan los cánones de la investigación positivista y se involucran de manera íntima con las personas que estudian. Esto es en buena medida habilitante, además, en tanto contribuye a romper con lo que Bourdieu llama el punto de vista escolástico, “un punto de vista externo y alejado. Una visión que construye las prácticas como si fuesen un espectáculo y -por lo tanto- pierde lo fundamental de su lógica” (Bourdieu, 1990: 380, citado en Auyero, 2012: 39).

¹ Espacio asambleario en el que referentes barriales y organizaciones sociales y políticas de diversa filiación históricamente han puesto en discusión tanto “el plan de lucha” (las acciones colectivas) para darle visibilidad al reclamo por la urbanización del barrio, así como las medidas deseables para dar curso a la misma.

Sin embargo, mi experiencia militante y la cercanía con el fenómeno bajo análisis por momentos representó un obstáculo epistemológico (Bachelard, 1984) en tanto contribuyó a la naturalización de una serie de enunciados y prácticas. Con mi investigación en ciernes medía con indicadores militantes la “falta de participación” brindada a la “comunidad” en el marco de la implementación de la política y denunciaba la “brecha entre el discurso oficial sobre la participación” y lo que sucedía en “la práctica”. La hipótesis que guiaba mi investigación por aquel entonces era que la participación de los vecinos² en la urbanización del barrio en general y en las relocalizaciones en particular era insuficiente. De este modo, el desafío de mi investigación era evidenciar “la realidad de la participación” (aquella brecha mencionada anteriormente) y las formas mediante las cuales los habitantes del barrio se organizaban en pos de encauzar la política.

Intenté cultivar la reflexividad (Bourdieu y Wacquant, 1995; Guber, 2011) para cuestionar aquellos supuestos y comencé a diferenciar el plano de la intervención del de la investigación, sin desmedro de ninguno de ellos. Por otro lado, procuré “promover y desarrollar un tipo de curiosidad analítica específica, menos preocupada por capturar los productos de la acción y más interesada en mapear etnográficamente lo que las personas (co)producen haciendo”; esto es aquello que Fernández Álvarez *et al.* (2017: 299) denominan como “la política del transcurrir”. En conjunto, ello me permitió plantear nuevas hipótesis y entender que, si bien la *praxis* investigativa nutría mis intervenciones, el deber ser y los juicios taxativos debían reservarse para el plano de la militancia.

Fueron diversas las situaciones en las que, ya con cierta predisposición a la vigilancia epistemológica (Bourdieu *et al.*, 2011), advertí la necesidad de cuestionar mis supuestos. La primera advertencia, en verdad, tuvo mucho más que ver con la lucidez de Juana³, una vecina relocalizada con la que compartí numerosas charlas y asambleas, que con un

² A lo largo del trabajo se utiliza la noción de vecinos para referirse al conjunto de habitantes del barrio Mugica y distinguirlos de los funcionarios, trabajadores estatales, representantes de organismos de defensa y ONG, entre otros. Sin embargo, como veremos en el apartado 4.2., los vecinos se constituyen como colectivo en la medida en que se construye una relación social, moral y política con los otros actores, en particular con las autoridades estatales. Si se quiere indagar en la génesis y las transformaciones sociohistóricas del concepto en cuestión, se sugiere ver: Landau (2018).

³ Los nombres de las personas que se mencionan a lo largo de este trabajo han sido modificados con el fin de preservar su anonimato.

trabajo reflexivo. Ella me dijo: “Tomi, vos nos ves así, todas empoderadas, pero la realidad es que nosotras sufrimos un montón”. Me di cuenta entonces de que mi inclinación a resaltar la lucha y organización vecinal me condujo a omitir algo que ponían en evidencia muchos vecinos cada vez que tomaban la palabra en las instancias participativas, y es que la relocalización era también un proceso sumamente traumático. Naturalmente, dicho quiebre me llevó a centrarme tanto en los mecanismos de presión y hostigamiento utilizados por el organismo a efectos de avanzar con las mudanzas, así como en los usos que los habitantes hacen de los dispositivos participativos: allí no sólo plantean sus demandas y enuncian su postura respecto de la política, sino que además colectivizan el sufrimiento. También advertí que estos dispositivos funcionan como plataforma para que los vecinos se construyan o se validen como referentes⁴ del barrio, así como modifican las formas en que se negocian y canalizan los recursos estatales. Comprendí que mi trabajo podía ser iluminador en ese plano: antes que poner en cuestión el tipo de participación que el organismo le otorgaba a los vecinos durante la implementación de la política -cuestión sobre la cual haré hablar a los propios protagonistas y que constituyó el eje de mi militancia-, procuré estudiar la productividad (institucional, simbólica, política y material) (Melé, 2016; Merlinsky, 2016) de los dispositivos de participación, a la vez que intenté describir el lugar que las autoridades estatales le daban a la participación en relación con otras acciones tendientes a materializar la intervención.

En relación con la última cuestión, comencé a advertir que era posible establecer un *continuum* entre conflicto y participación (Melé, 2016) y que no debían pensarse como cuestiones antagónicas (Capalbo, Scharager y Tobias, 2020). A pesar de que los actores compartían en términos discursivos el ideal según el cual los dispositivos de participación deben funcionar como ámbitos para la generación de consensos, apelaban a distintas tácticas para encauzar la política, las cuales, si bien corrían por fuera de los ámbitos institucionalizados, inevitablemente los afectaban. Por un lado, a lo largo del trabajo de

⁴ Como apunta Quirós (2017), la noción de referente se encuentra generalizada en el léxico político y vino a reemplazar a la de puntero, poco tiempo atrás utilizada con frecuencia de forma despectiva. El referente es aquella persona que cumple un rol organizativo de los sectores populares y en él sus allegados pueden apoyarse para hacerle frente a las consecuencias de la exclusión. Para ello el referente sabe cómo hacer las gestiones ante el Estado, conoce autoridades estatales y dependencias de gobierno, sabe a quién llamar para resolver una situación y sabe qué hacer en caso de no recibir respuesta.

campo fui testigo y protagonista de medidas de fuerza y negociaciones que ocurrían por fuera de dichos ámbitos e incidían en la forma y en el contenido de lo que se debatía en ellos. Por otro lado, el organismo empujó a los vecinos más reticentes a mudarse a través de distintos medios y no dudó en hacer uso de la fuerza cuando lo consideró necesario, cuestiones que fueron ganando visibilidad en la medida que los sectores organizados lograron someterlas a discusión en las sesiones participativas.

Por último, Juana, Irma y Estela -tres de las mujeres que fueron relocalizadas y con las que forjé un vínculo más estrecho- me llevaron a cuestionar la escisión simplista que venía estableciendo entre “comunidad” (como conjunto de vecinos organizados) y “Estado” (como ente materializado en la Secretaría de Integración Social y Urbana⁵ y con motivaciones maquiavélicas). Aquello que entendía como “comunidad” también estaba compuesto, como bien observaron ellas, por pobladores que no querían organizarse “porque no les interesaba” e incluso por habitantes y organizaciones que apoyaban las intervenciones de la Secretaría. A su vez mi idea del “Estado” entró en crisis cuando me encontré con trabajadores del organismo que intentaban diferenciarse de los funcionarios, con funcionarios que no se atribuían capacidad de decisión (o directamente no se identificaban como tales) y con cooperativas barriales que trabajaban para el Estado. Desagregar lo que a primera vista aparece como algo homogéneo me permitió complejizar los mecanismos utilizados por la Secretaría para materializar sus intervenciones, indagar con mayor precisión sobre los referentes barriales y su relación con los dispositivos participativos, y, sobre todo, me llevó a cuestionar la idea extendida según la cual la participación tiende a generar un “acercamiento entre el Estado y comunidad”.

Objetivos y decisiones metodológicas

En pos de trabajar en torno a los interrogantes presentados con anterioridad, me propuse como objetivo general analizar, a partir del caso de los reasentamientos llevados adelante por la Secretaría de Integración en el barrio Mugica (2016-2021), los efectos que tienen

⁵ Como veremos en el capítulo II, es el organismo del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires que tiene entre sus principales funciones promover la integración social y urbana del barrio Mugica. En adelante se hará referencia al mismo como Secretaría de Integración, Secretaría o SECISYU, según sus siglas.

los dispositivos de participación sobre las formas en las que se dirime el conflicto por la “integración” de las villas de la CABA. Los objetivos específicos que guiaron la investigación fueron: A) Determinar la incidencia de los dispositivos participativos en la materialización del reasentamiento; B) Examinar las tensiones y articulaciones entre los dispositivos participativos y las acciones colectivas llevadas adelante por los relocalizados; y C) Describir y analizar la productividad institucional, simbólica, material y político-territorial de los dispositivos participativos orientados a discutir la implementación de las relocalizaciones.

Con el fin de alcanzar el objetivo general adopté un enfoque cualitativo y apelé a la triangulación intra-método (Jick, 1979). Combiné datos provenientes de fuentes primarias y secundarias e hice uso de diversas técnicas de recolección de información. En primera instancia realicé 41 entrevistas semiestructuradas a los protagonistas del conflicto. Las mismas fueron registradas a partir de un cuestionario que se focalizaba fundamentalmente en tres ejes: a) reponer brevemente parte de la historia de vida del entrevistado en materia de trayectoria habitacional o en relación con sus antecedentes laborales, según fuera vecino o representante del organismo, respectivamente; b) captar las impresiones de los entrevistados respecto del proceso de “integración social y urbana” en general y de las relocalizaciones en particular; y c) profundizar en los sentidos que le otorgan a los dispositivos participativos.

En segunda instancia, realicé estancias prolongadas en el barrio al menos una vez por semana a lo largo del período 2014-2021. No obstante, fue durante los últimos cuatro años que me detuve a tomar notas de campo y a registrar las conversaciones informales que mantenía con los protagonistas, con la intención de darle mayor rigurosidad a la investigación. Mis estancias en el barrio estuvieron signadas por una participación observante (Becker y Geer, 1982; Tonkin, 1984). La noción de “participación” precede a la de “observación” en la formulación del binomio debido a que, a lo largo de mi trabajo de campo, mi involucramiento en el caso tuvo mayor peso que la actitud expectante. En buena medida mis energías estuvieron volcadas en la militancia y mi principal preocupación pasaba por involucrarme en el conflicto a efectos de acompañar los procesos organizativos de los habitantes de la villa. Esto le dio a mi trabajo una impronta

similar a la que propone Fals Borda (2013) con el método de Investigación Acción Participativa. Sin embargo, el hecho de registrar los principales acontecimientos a través de notas de campo y audios, me permitió alternar la intervención con momentos de distanciamiento crítico y curiosidad analítica.

En tercera instancia, realicé una revisión exhaustiva de fuentes secundarias. A efectos de realizar una caracterización precisa del desarrollo del conflicto, hice un análisis de los documentos oficiales del organismo, de informes de avance de la política elaborados por organismos de defensa, ONG y organizaciones involucradas en el conflicto y, finalmente, examiné los numerosos reclamos y medidas judiciales presentadas por los vecinos ante las dependencias pertinentes.

Para determinar la incidencia de los dispositivos participativos en la materialización del reasentamiento (en línea con lo propuesto en el objetivo específico A), realicé, en primer lugar, 11 entrevistas semiestructuradas a funcionarios y trabajadores del organismo. Entiendo por funcionarios a todos aquellos que, de acuerdo al organigrama de la Secretaría de Integración, son o fueron secretarios, subsecretarios, coordinadores o responsables de programas. Cuando hablo de trabajadores me refiero a las personas que ocuparon los puestos de menor jerarquía dentro del organismo y que en el marco del programa de reasentamiento se las asignó dentro de la “gerencia de soporte social” o de la “gerencia de planeamiento participativo” (SECISYU, 2017a). Tal división se realizó teniendo en cuenta que en este tipo de procesos los trabajadores por momentos buscan “tensionar la línea oficial” (Olejarczyk y Demoy, 2017). Detrás de esa decisión metodológica se encuentra el supuesto teórico que sostiene que el estado, sobre todo a nivel territorial, lejos de ser un ente monolítico, es un complejo de fuerzas antagónicas cuyas fronteras son difusas (Bourdieu, 2013). Finalmente, otro criterio utilizado para seleccionar a los entrevistados pasó por distinguir entre aquellos que continuaban en función y los que se habían marchado del organismo. El hecho de entrevistar a ex funcionarios y a trabajadores de menor jerarquía permitió indagar sobre puntos de vista que no representaban la postura formal del ente. En estos casos se dio una particular situación en la cual los entrevistados, a través de calificativos negativos y del desarrollo de ejemplos concretos sobre el accionar del organismo, buscaban establecer una

distancia crítica con los fenómenos analizados. Todo lo cual constituyó una fuente de datos de enorme valor para reconstruir el conjunto de mecanismos desplegados por el Estado a efectos de materializar la política pública en el barrio.

En segundo lugar, llevé adelante observaciones en el campo aquellos días en los que se realizaron mudanzas. En este punto, la observación estuvo orientada a identificar el accionar del organismo *in situ* en materia de gestión de la mudanza, de demoliciones de viviendas desocupadas y de interacción con las familias relocalizadas. Las impresiones que de allí surgieron se registraron como notas de campo y para su posterior análisis se codificaron atendiendo a ejes propuestos de antemano e intereses emergentes. En tercer lugar, realicé un análisis de los documentos e informes oficiales y de los reclamos y denuncias efectuadas por la población ante el accionar de la Secretaría de Integración Social y Urbana⁶. En ese sentido, el foco estuvo puesto en los casos complejos de reasentamiento que requirieron la apertura de canales particulares para su resolución: intervención de la justicia, reclamos efectuados por los organismos de defensa e incluso de ámbitos informales de negociación. Con ello, mi intención fue poder identificar acciones estatales que corrían por fuera de los ámbitos institucionalizados de participación pero que incidieron en la decisión de las familias en relación con su mudanza. La pregunta de orden empírico que se busca responder en este plano es: ¿en qué medida la mudanza de los vecinos respondió a un presunto consenso colectivo construido en los dispositivos participativos y hasta qué punto se debió a la puesta en marcha de variados mecanismos de persuasión, de hostigamiento y de negociación individual?

Para examinar las tensiones y articulaciones entre los dispositivos participativos y las acciones colectivas llevadas adelante por los relocalizados, de acuerdo a lo propuesto en el objetivo específico B), complementé los datos obtenidos a partir de las treinta

⁶ Entre los documentos oficiales utilizados como fuentes secundarias se destacan los “informes trimestrales” -los cuales eran presentados en las reuniones participativas y tenían como propósito comunicar los avances de la implementación de la política- y los informes presentados ante organismos multilaterales de crédito -donde la Secretaría rendía cuentas acerca de cómo se utilizaban los fondos otorgados por tales entidades. Por otro lado, pude acceder a buena parte de los reclamos elaborados por los relocalizados y presentados en la Mesa de Entradas de la Secretaría en la medida en que, en mi rol de militante, colaboraba con la redacción y presentación de los mismos. A su vez, los habitantes del barrio compartían conmigo los reclamos que canalizaban a través de los organismos de defensa y por vía judicial.

entrevistas realizadas a relocalizados y la asistencia a las sesiones en cuestión, con participaciones observantes en asambleas informales de relocalizados y en jornadas donde se desarrollaban medidas de fuerza. El foco estuvo puesto en la manera en que los relocalizados problematizaban el rol de los dispositivos de participación y en los planes de acción que se delineaban para encauzar la política a su favor. Las preguntas detrás de la formulación del objetivo fueron: ¿cuál fue el repertorio de acciones colectivas del que se valieron los vecinos en el marco del conflicto por el reasentamiento? ¿De qué forma interactuó la puesta en marcha de dichas acciones colectivas con el desenvolvimiento de las sesiones participativas?

Con el fin de describir y analizar la productividad institucional, simbólica, material y político-territorial de los dispositivos participativos orientados a discutir la implementación de las relocalizaciones, en consonancia con el objetivo específico C, realicé fundamentalmente participaciones observantes en no menos de treinta reuniones participativas. Asistí a las sesiones con la intención de identificar cómo circulaba la palabra, cuál era la dinámica de las reuniones, cuáles eran las temáticas que se trabajaban, cuáles eran aquellas que quedaban relegadas y, finalmente, cómo se tomaban las decisiones. A su vez, realicé treinta entrevistas en profundidad a vecinos de la Villa 31. La muestra estuvo conformada tanto por vecinos reasentados de Containera como de YPF⁷, de los cuales la mayoría asistían a las sesiones participativas donde se ponía en discusión la política. La primera distinción realizada entre los mudados a Containera (en el año 2017) y a YPF (durante el período 2018-2021) no tuvo que ver con la introducción de una perspectiva comparada, sino con la consideración de un criterio cronológico. Se tomaron ambos casos como parte de un mismo proceso, lo cual permitió observar el aprendizaje a lo largo del tiempo en relación con la utilización de los mecanismos participativos por parte de los vecinos y los funcionarios. La segunda observación, que refiere a la participación de los entrevistados en las discusiones en torno a la relocalización, la realicé partiendo del supuesto de que la población destinataria de la política pública no debe pensarse como una comunidad homogénea. Sin embargo, es preciso señalar que la

⁷ Como se detalla en el capítulo II, Containera e YPF son los dos predios de vivienda nueva que se crean en el barrio Mugica como consecuencia del reasentamiento de una parte del sector de Cristo Obrero y de Bajo Autopista, respectivamente.

muestra tiene un sesgo y la mayoría de los vecinos entrevistados contaban con cierto grado de organización social y política. Concretamente, este objetivo fue formulado con la intención de responder a la pregunta acerca de los efectos indirectos o no buscados que tiene la instrumentación de dispositivos participativos sobre las formas en las que se dirige la implementación de la política pública en las villas porteñas.

Estructura de la tesis

El trabajo se encuentra conformado por cuatro capítulos. El primero de ellos se ocupa de introducir las principales discusiones conceptuales acerca de la participación ciudadana en las políticas públicas. En primera medida describe los factores que explican el auge y consolidación de los dispositivos de participación, luego identifica las diversas concepciones vigentes acerca de los mismos y finaliza con una propuesta analítica.

En el capítulo número dos se reconstruye la trayectoria de las políticas públicas orientadas a las villas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires con el propósito de evidenciar cómo este derrotero fue dando lugar a una creciente conflictividad entre las autoridades estatales y los pobladores de los barrios. A continuación, con el fin de clarificar el contexto en el que se desarrolló la investigación, se describen las iniciativas que llevó adelante el Gobierno de la Ciudad en el barrio Mugica en el marco de la implementación de la política de “integración social y urbana”. En segundo lugar, se detallan las principales características de los reasentamientos instrumentados por la Secretaría de Integración y se caracterizan los dispositivos participativos creados para dar curso a los mismos.

En el tercer y cuarto capítulo se despliega gran parte del trabajo de análisis de datos. Por un lado, el tercer capítulo indaga en los efectos directos de los dispositivos de participación. Es decir, se pregunta si acaso estos dispositivos que ponen el consenso en el centro de la escena lograron reconfigurar el largo historial de conflictividad entre las autoridades estatales y los habitantes de las villas. Por otro lado, el cuarto capítulo explora los efectos indirectos de la participación. En otras palabras, se ocupa de evidenciar qué produce la participación en otras esferas de la vida social y política del barrio, tales como la construcción identitaria de los vecinos y los referentes, la

canalización de los recursos del Estado y la generación de demandas y reivindicaciones de sus habitantes.

Hacia el final de este trabajo se reservan unas palabras para las conclusiones. Allí se recapitulan los principales argumentos y hallazgos de la tesis. Además, se comparte una reflexión en torno a los sentidos que los protagonistas de estas páginas le otorgan a la integración y a la participación y el vínculo que es posible establecer entre estos dos elementos.

CAPÍTULO I. Consideraciones teóricas sobre los dispositivos de participación

La participación de la población destinataria de una política pública en su diseño e implementación es vista como algo deseable -e incluso indispensable- por parte de actores tan diversos como Organismos Multilaterales de Crédito (OMC), académicos, organizaciones sociales y partidos de los más variados signos políticos (Annunziata, 2013). La proliferación de los dispositivos de participación -entendidos como ámbitos institucionalizados que se proponen democratizar la información y la toma de decisiones en el ejercicio del gobierno- debe situarse hacia finales del siglo XX. Sus condiciones de emergencia responden a un conjunto de factores sociales, económicos y políticos.

En primera instancia, las transformaciones en el régimen de acumulación capitalista, conceptualizadas por diversos autores como el pasaje a un modelo de acumulación flexible (Harvey, 2008) o de financiarización de la economía (Arrighi, 2015), reconfiguraron las funciones del Estado y en consecuencia generaron una imagen de “retirada” del mismo (Wacquant, 2012). Por consiguiente, apareció como necesaria la creación de mecanismos que remedien dicha imagen y generen un “acercamiento” de las autoridades estatales a la sociedad civil (Landau, 2008). Los dispositivos participativos comenzaron a presentarse entonces como ámbitos propicios para la promoción de una “gestión de cercanía”.

En segunda instancia, de la mano de las transformaciones económicas mencionadas, tuvo lugar un desdibujamiento de las instituciones tradicionales, un debilitamiento de su rol normativo sobre las subjetividades y un cuestionamiento de las voces autorizadas a hablar en nombre de ellas (Bauman, 2017; Beck, 2006). Como las autoridades son múltiples, o dicho de otra forma, ahora que la legitimidad para hablar de la política pública no se circunscribe a los burócratas y los técnicos, se entiende que deben ser muchas y diversas las voces que participen de una intervención estatal. Es así como ante la creación de una instancia participativa surge la pregunta acerca de quiénes deben ser los actores que formen parte de la misma. La dificultad de poner una línea de corte responde, en buena medida, a que encontramos razones para que participen todos: además de las autoridades estatales que tienen la responsabilidad de ejecutar la política pública, abogamos por la participación de los afectados directamente por una

intervención, de los especialistas pertenecientes a una determinada área temática y de organizaciones sociales y no gubernamentales que cuentan con trayectoria en la *cosa pública* que está en discusión.

En tercera instancia, y relacionado con esto último, el paradigma de la planificación centralizada se puso en cuestión en la medida en que los grupos locales comenzaron a organizarse en contra de los llamados “grandes proyectos urbanos” o “proyectos de desarrollo”, financiados por los OMC y ejecutados por diferentes Estados-nación (Bartolomé, 1985; Cerna, 1989; Catullo y Brites, 2015). Las enormes consecuencias negativas que estos proyectos tuvieron sobre grupos locales de África (Ashtana, 1996), Asia (Zaman, 1996) y América Latina, tuvieron como correlato la resistencia de dichas poblaciones que, junto con diversas organizaciones y ONG, comenzaron a plantear la necesidad de que se las hiciera parte del diseño e implementación de la política (Tussie, 1997). En ese contexto florecieron las discusiones sobre *accountability*⁸ y, entre las salvaguardas de los OMC, comenzaron a aparecer los dispositivos participativos como condición para la financiación de intervenciones de gran escala⁹.

Además de consolidarse al interior de los OMC, la idea de “participación popular” fue uno de los pilares de los gobiernos de la región considerados de izquierda o progresistas (Goldfrank, 2007). El Partido de los Trabajadores brasileño fue uno de los pioneros al instrumentar en la década de 1990 el Presupuesto Participativo con la intención de que los ciudadanos formaran parte de la confección de los presupuestos municipales (Goldfrank, 2006). En Venezuela, el chavismo creó consejos comunales con el objetivo de que todo ciudadano mayor de 15 años tenga voz y voto en el diseño e implementación de proyectos comunitarios (Dieterich, 2005; Goldfrank, 2007). El gobierno ecuatoriano de la “Revolución Ciudadana” impulsó en el año 2010 una Ley Orgánica de Participación que se propuso, entre otras cuestiones, garantizar el acceso a la información en lo

⁸ Ligada con la noción de “responsabilidad social institucional” y “transparencia”, la idea de *accountability* tiene que ver con las formas a través de las cuales las instituciones rinden cuentas sobre el alcance y los efectos de una política ante sus destinatarios y ante otras instituciones (Cornwall y Gaventá, 2001).

⁹ A ese respecto, entre ellas cabe resaltar las salvaguardas ligadas a los procesos de reasentamiento: la “Performance Standard 5” del Banco Mundial (International Finance Corporation, 2006), el Principio 3 de los *Equator Principles* (2013) y la “salvaguarda 07” de la Corporación Andina de Fomento (2016).

concerniente a las políticas públicas, así como mecanismos de consulta y de cogestión entre “Estado y sociedad” (Ortiz Lemos, 2014; Monje Vargas, 2018).

Este clima de época encontró su eco en el plano local en la reforma de la Constitución Nacional de 1994, así como en la creación de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires en el marco de su autonomización en el año 1996, donde se incorporaron artículos tendientes a promover la participación a través del impulso de procesos de descentralización y de consulta popular (Landau, 2008a). Como consecuencia de la aprobación de la nueva Constitución, se crearon los Centros de Gestión Participativa, a través de los cuales los habitantes de la ciudad podían tramitar permisos de obras, renovar licencias de conducir, solicitar servicio de mediación comunitaria y de asesoría jurídica gratuita, entre diversos trámites (Rodríguez, 2004). Años más tarde, con la aprobación de la ley 1777, la Ciudad pasó a dividirse en 15 comunas, en cada una de las cuales se creó una sede comunal que absorbió las funciones que antaño tenían los Centros de Gestión Participativa (Heras Monner Sans *et al.*, 2007). Cada una de estas comunas, además, es gobernada por una Junta Comunal cuyas autoridades se mantienen en cargo por cuatro años. Entre las competencias de las comunas “se encuentran el mantenimiento de las vías secundarias y los espacios verdes, la administración de su patrimonio, la iniciativa legislativa y la elaboración de su presupuesto y programa de Gobierno” (GCBA, s/f).

Desde el año 2008 la “participación ciudadana” forma parte del *pathos* del partido que gobernó ininterrumpidamente la Ciudad hasta la actualidad. En 2013 tomó un nuevo impulso con la creación del programa BA Participación Ciudadana y en el 2015 cobró mayor relevancia institucional a partir de la creación de la Dirección General de Participación Ciudadana y Cercanía (Muzzio, 2019). En un amplio abanico de propuestas que van desde la “participación en proyectos” hasta los “desayunos” con el jefe de gobierno u otras autoridades, pasando por la votación online de iniciativas de diversa índole, el gobierno local apunta a promover la “participación ciudadana” a través de múltiples instancias de carácter sumamente disímil¹⁰. De forma similar, una vez que

¹⁰ Se puede acceder a la “agenda participativa” de la Ciudad a través del sitio web del gobierno: <https://www.buenosaires.gob.ar/participacionciudadana/agenda-participativa>

comenzó a implementarse la política de “integración social y urbana”, los habitantes de las villas de la Ciudad de Buenos Aires eran consultados respecto de la nominación de las calles, de los mejoramientos de espacios públicos y del color de las viviendas nuevas que construía el gobierno, entre otras cuestiones. La particularidad en este caso es que, como se evidenciará a lo largo del trabajo, se produjo un conflicto bifaz. Por un lado, hubo una disputa en torno a los temas sujetos a discusión participativa. Por otro lado, el contrapunto estuvo dado en relación con la orientación misma de los dispositivos participativos. Es decir, se produjo un conflicto a la vez temático y funcional.

En suma, a lo largo de los últimos sesenta años los mecanismos en cuestión han sido utilizados por partidos políticos, organizaciones e instituciones con perfiles ideológicos extremadamente disímiles. Esto le ha otorgado a la noción de participación una “plasticidad semántica”, lo cual explica el éxito que sigue teniendo en el campo de las políticas públicas en general (Blondiaux, 2013: 49) y el hecho de que, en la actualidad y en el marco de la implementación de la política de “integración social y urbana” en particular, funcione como reivindicación de los diversos actores involucrados. En efecto, además de constituirse como requisito de los OMC que se encuentran financiando la política en cuestión (SECISYU, 2016; SECISYU 2021) y de convertirse en punta de lanza del gobierno de la Ciudad (GCBA, 2022); las organizaciones, instituciones y muchos de los referentes barriales concentran el grueso de sus críticas en el tipo de participación que se pone en juego (Clarín, 17/10/2016; Página 12, 24/09/2018; CELS, 2018;). A este respecto cabe resaltar el “acuerdo por la urbanización de villas”, un documento firmado por referentes y asambleas barriales, ONG y vastas organizaciones sociales que, entre otras cuestiones, propone lineamientos para la “participación plena y activa” de los habitantes de los barrios populares (VV/AA, 2018).

Las diversas concepciones vigentes en torno a los dispositivos participativos parecen haber contribuido a que los estudios académicos tiendan a asumir un posicionamiento respecto de ellos y en consecuencia se los aborde en términos altamente valorativos (Gourgues *et al.*, 2013, citado en Bobbio y Melé, 2015). Esta retroalimentación entre las consideraciones sociales y los análisis científicos, han hecho de la participación un claro ejemplo de lo que Giddens (2012) denominó doble hermenéutica. A continuación, se

recuperan las principales discusiones teóricas acerca de los dispositivos participativos y hacia el final del capítulo se procede a compartir una propuesta analítica.

1.1. La participación como mecanismo de acercamiento entre Estado y Sociedad civil/comunidad

Landau (2008b), en su estudio sobre la participación ciudadana en las políticas públicas implementadas en la Ciudad de Buenos Aires, observó que los discursos políticos y periodísticos tendían a reproducir la idea según la cual los funcionarios -y con ellos el Estado- se encontraban “alejados de la gente”. En consecuencia, la participación empezó a aparecer cada vez más como respuesta, como un mecanismo que permitía “acercar el Estado a la sociedad”.

Es quizás en el ámbito de los OMC donde más vigor ha cobrado esta visión. Dichos entes se perciben incluso como un tercer elemento, como facilitadores del “acercamiento entre Estado y Sociedad Civil” (BID, 2004). Los informes donde la Secretaría de Integración le rinde cuentas al BID y al BM sobre la estrategia participativa implementada resultan ilustrativos a ese respecto. Allí el organismo hace un esfuerzo por presentar números sobre la cantidad de reuniones realizadas con vecinos para cada instancia e incluso desagrega el tipo de actividad que se llevó adelante (SECISYU, 2016a; SECISYU, 2017).

“Esta metáfora espacial”, plantea con elocuencia Landau (2008b: 69) en relación con el discurso de la lejanía o cercanía del “Estado” respecto de la “Sociedad Civil”, “no es más que la condensación de los cambios operados sobre la imagen que se tiene de las autoridades públicas, de los ciudadanos y del vínculo que une a ambos”. Los estudios más recientes sobre el Estado van un paso más allá e incluso sugieren que no es posible concebirlo como una estructura coherente y homogénea (Bourdieu, 2013; Jessop, 2017). En ese mismo sentido, Abrams (2015) propone tomar distancia de las tradiciones de la sociología política y del marxismo por considerar que ambas tienden a cosificarlo. Desde su punto de vista, por el lado de la sociología política se aborda al Estado “como una cosa ideológica [...], como el dispositivo en función del cual se legitima el sometimiento” (Abrams, 2015: 37). Por otro lado, señala que el marxismo ha sostenido la tesis de que “la existencia de la idea del estado verdaderamente indica la existencia oculta de una

estructura sustancial real de, al menos, una naturaleza equiparable a la estatal” (Abrams, 2015: 39 y 40).

En su investigación sobre la corrupción estatal en la India, Gupta se diferencia de aquellas tradiciones que tienden a cosificar al Estado y procede a desagregarlo sin prejuzgar sobre su unidad o coherencia. De esta manera logra mostrar que en el ámbito local no se manifiesta como un ente monolítico. Antes bien, aparece como algo “mucho más discreto y fragmentario [...]. Sin embargo (y siempre debemos tener en cuenta este hecho aparentemente contradictorio), es precisamente a través de las prácticas de dichas instituciones locales que una institución translocal, como el estado, llega a ser imaginada” (Gupta, 2015: 98). Partiendo de estas consideraciones fue posible distinguir a lo largo de la presente investigación entre funcionarios y trabajadores territoriales e incluso considerar las acciones que el organismo llevó adelante con cooperativas barriales. Así como Gupta trata la corrupción no como un aspecto disfuncional de las organizaciones estatales, sino como un mecanismo a través del cual “el estado en sí se constituye discursivamente” (2015: 74), la propuesta aquí es estudiar los dispositivos participativos no como “mecanismos de acercamiento entre estado y sociedad” o como espacios legitimadores de la política, sino como dispositivos que trazan los contornos entre aquello que se conoce como Estado y lo que se define como Sociedad Civil. Se seguirá entonces el consejo de Mitchell (2015: 147), quien propuso estudiar los procesos políticos a partir de los cuales se produce esa “incierto pero poderosa distinción entre estado y sociedad”.

En definitiva, no se consideró al Estado como una variable independiente o un todo coherente. Sin embargo, no es la intención de este trabajo postular su inexistencia. Por el contrario, la propuesta consistió en evidenciar cómo se construye el Estado a partir de prácticas concretas, cuyas dinámicas y efectos son observables a nivel territorial. En ese sentido el estudio de los dispositivos de participación revela un constante intento por parte de los funcionarios de delimitar entre aquello que es “participable” (que puede ser elegido por “la comunidad”) y aquello sobre lo cual no es posible participar, es decir que no puede ser modificado por la población destinataria de la política pública. Pero es esta delimitación la que se encontró en tensión permanente ya que un grupo de vecinos

organizados, así como distintos actores entre los que se cuentan organizaciones sociales, ONG e incluso trabajadores del propio organismo, se propusieron poner en cuestión y correr ese límite. Fue en cada una de las fijaciones parciales de ese límite donde la separación entre “estado” y “sociedad civil” (o “comunidad”) apareció como real y palpable.

Es preciso insistir en que el enfoque propuesto no consiste en disolver el Estado. No reconocer sus efectos de realidad podría hacer perder de vista el carácter muchas veces opresivo que los organismos e instituciones tienen sobre la población de los barrios populares. A ese respecto, hay un sinnúmero de trabajos que logran mostrar de forma fehaciente un “Estado débil” respecto a los recursos y acciones que destina a dar cumplimiento a los derechos constitucionales básicos, y “fuerte” en relación, por ejemplo, con el accionar represivo de las fuerzas de seguridad. Auyero y Sobering (2021) retoman los planteos de Dewey (2011) y proponen correrse de esta idea de “Estado fuerte” o “débil” para ilustrar las relaciones de colusión o *interaccio* entre la policía y los narcotraficantes. Ellos postulan que en los barrios marginados el Estado se manifiesta de forma ambivalente en tanto hace cumplir la ley y, en el mismo lugar y momento, incumple con las leyes que dicta. En ese sentido el caso bajo análisis resulta sumamente ilustrativo en la medida en que, por un lado, en las instancias participativas los funcionarios hacían referencia a las operatorias y reglamentaciones de la política pública que, entre otras cosas, definían las condiciones para la asignación de viviendas nuevas y se expresaban sobre las formas adecuadas de llevar adelante las mudanzas. A su vez, el organismo no dudó y acudió a la Justicia, primero, e hizo uso de la fuerza, después, cuando las viviendas nuevas fueron tomadas por personas que no eran definidas como “beneficiarias” del programa. Pero, por otro lado, el organismo incumplía la ley, hostigaba a quienes se negaban a mudarse y era partícipe de conductas ilegales.

En cuanto al estudio de la “sociedad civil” o la “comunidad” se procederá con una lógica similar. Si bien aquello que se denomina como “sociedad civil” tiende a ser más amplio que lo que se conoce como “comunidad”, en los análisis sobre implementación de relocalizaciones y de políticas de reurbanización de villas se las suele abordar como todo aquello que no es el “Estado” o como una estructura relativamente homogénea (Scudder

y Colson, 1968; Oliver-Smith, 1993). A diferencia de dichos planteos, y en sintonía con la concepción de Bartolomé (1987) y Catullo (2006) respecto de la heterogeneidad de la población-objeto de una política de reasentamiento, en este estudio se verá que la “comunidad” se encuentra compuesta por sectores diversos, entre los que se cuentan: vecinos organizados en distintas asambleas barriales, quienes ponen en cuestión la política de reurbanización pero que muchas veces tienen opiniones encontradas entre ellos y hacen uso de métodos disímiles; vecinos que se encuentran cercanos o se identifican con la política llevada adelante por la Secretaría; cooperativas barriales que son contratadas por el organismo y en algunos casos constituyen su fuerza de choque y vecinos que se mantienen al margen de la disputa política.

En suma, estudiar la instrumentación de los dispositivos participativos a la luz de estos debates en torno al Estado y la Sociedad Civil nos abre la puerta a reflexionar acerca de las formas que asumen las instituciones democráticas en la actualidad. Por un lado, los dispositivos en cuestión, en su afán de construir una “gestión de cercanía”, se orientan a atender las demandas de diversos grupos locales. De esa manera, al mismo tiempo que se reproducen abarcando cada vez más planos de la vida social, se abocan a la atención de la urgencia. Sin embargo, en escenarios donde las problemáticas son estructurales, las perspectivas sobre cómo deben resolverse las mismas son disímiles y el nivel de conflictividad es elevado, los dispositivos participativos locales suelen mostrarse impotentes para dar respuesta rápida y efectiva a esos reclamos. Como consecuencia, los dispositivos participativos terminan teniendo un efecto contrario al deseado: en la medida en que se revelan impotentes para procesar los reclamos contribuyen a alimentar la idea de que las autoridades estatales se encuentran “alejadas de la gente”. Incluso, como se verá, pueden llegar a poner en evidencia el carácter fragmentario del propio Estado. Finalmente, cuando las autoridades se proponen avanzar con una intervención a pesar de la elevada resistencia de los grupos locales, los organismos estatales muestran su otra cara: sacan a relucir su costado más violento y autoritario y, a pesar de que en términos formales quizás se proponían lo contrario, contribuyen a vulnerar aún más los derechos de la población.

1.2. La participación como ámbito deliberativo

Una de las ideas más extendidas sobre los dispositivos participativos tiene que ver con atribuirles la finalidad de promover consensos. Tal como advierte Blondiaux (2013: 62 y 63), esta concepción va en línea con la corriente de pensamiento conocida como “democracia deliberativa”, la cual propone que en la democracia “la legitimidad y la racionalidad de las decisiones colectivas descansan en un proceso de deliberación colectiva, conducido racionalmente y equitativamente entre individuos libres e iguales”. Desde esta perspectiva, los dispositivos en cuestión contribuyen a vehicular consensos y permiten que los ciudadanos se expresen en un marco institucional. Esta concepción de la participación tiene como corolario fundamentalmente dos tesis. En primer lugar, como la política es la búsqueda del consenso, se postula que sin consenso no hay política y mucho menos participación. En segundo lugar, se concibe al conflicto como obturador de consensos y por ende algo a ser evitado. De esta forma, la participación se define en oposición al conflicto.

En línea con la primera tesis, un conjunto de trabajos se proponen evaluar el éxito de la instrumentación de dispositivos participativos en función de los consensos que logran viabilizar (Motta *et al.*, 2018; Banco Mundial, 2005). De esta manera, el análisis está orientado al producto, es decir al resultado que se alcanza luego del desarrollo de las instancias de diálogo. La participación aparece entonces como una variable susceptible de ser medida en función del nivel de consensos que se obtiene en el desarrollo de la política pública. La hipótesis que subyace en estos estudios es que, a mayor grado de participación, mayores serán los niveles de consenso alcanzado entre actores.

Algunos estudios e informes de política se proponen desagregar la participación en grados de decisión o niveles de participación. En ese sentido, Arnstein (1969) sostiene que es posible establecer un gradiente de ocho formas de uso de la participación que van desde la “manipulación”, es decir la utilización de los dispositivos como mera retórica persuasiva, hasta lo que llama el “control ciudadano”. De manera similar Brager y Specht (1973) diferencian seis grados que parten desde la “participación nula”, cuando las instancias tienen un carácter informativo, hasta el grado más elevado que se caracteriza por la toma de las decisiones por parte de la “comunidad” con la “tutela del Estado”.

Numerosos estudios de caso toman como referencia dichas conceptualizaciones para analizar y evaluar la implementación de los dispositivos en relación con una política pública en particular (véase por ejemplo Rueda Rodríguez, 2012; Calisaya Huanchi, 2015; Taguenca Belmonte y Lugo Neria, 2021).

Estas concepciones que establecen un gradiente de la participación encuentran eco en los informes que la Secretaría le envía a los OMC. Allí la participación aparece como algo mensurable y los avances en el diseño e implementación de la estrategia participativa se presentan a través de documentos en los que se observa un conteo riguroso de la cantidad de reuniones convocadas e incluso de la asistencia de vecinos por reunión (SECISYU, 2017). En ellos también se establecen niveles de participación (SECISYU, 2016b):

En el proceso de participación ciudadana existen diferentes niveles de involucramiento y grado de influencia de opiniones y propuestas en la toma de decisión. Estos niveles se dividen en informativo, consultivo, decisorio y de cogestión, y existen herramientas específicas para cada uno de ellos.

A diferencia de estas concepciones que ponen el consenso en el centro de la escena, se retomarán los planteos de Rancière, quien sostiene que la esencia de la política es el disenso. Para desarrollar su idea, el autor en cuestión establece una contraposición entre policía y política. No restringe la noción de policía al rol de las fuerzas de seguridad, sino que hace uso del término para referirse a una técnica de gobierno que en los siglos XVII y XVIII, como demostró Foucault (Castro, 2019), se extendía a todo lo concerniente al “hombre” y su “felicidad”. La esencia de la policía no radica en la represión sino en un reparto de lo sensible. En palabras del autor (Rancière, 1996: 44 y 45):

la policía es primeramente un orden de los cuerpos que define las divisiones entre los modos del hacer, los modos del ser y los modos del decir, que hace que tales cuerpos sean asignados por su nombre a tal lugar y a tal tarea; es un orden de lo visible y lo decible que hace que tal actividad sea visible y que tal otra no lo sea, que tal palabra sea entendida como perteneciente al discurso y tal otra al ruido.

El consenso es el acuerdo sin fisuras en torno a un régimen de lo visible y lo enunciable. Implica, en otras palabras, “la reducción de la política a la policía. [El consenso supone entonces] el fin de la política” (Rancière, 2015: 69). Los procesos a través de los cuales

“se efectúan la agregación y el consentimiento de las colectividades, la organización de los poderes, la distribución de los lugares y funciones” (Rancière, 2015: 93), es decir, todo aquello que en los planteos de la democracia deliberativa aparece como la esencia de la política, en Rancière marca el ocaso de la misma.

Mientras que la policía es sinónimo de orden, en este planteo la política aparece como disrupción. Emerge como un cuestionamiento al orden establecido, en oposición a un determinado reparto de lo sensible. Es en ese sentido que Rancière afirma que “la política es una intervención sobre lo visible y lo decible [...] Consiste en hacer visible lo invisible, en hacer oír como discurso aquello que sólo se escucha como simple ruido, y en mostrar que aquello que parecía una mera expresión de placer y dolor es el sentimiento de un bien o un mal compartido” (2015: 63 y 64).

Si nos remitimos a las raíces etimológicas del término participación, se observa que deriva del latín *Participatio*, el cual a su vez está formado por el prefijo *Pars* (parte), el verbo *Capere* (tomar) y el sufijo *Tio*, que implica acción y efecto. Por lo tanto, la participación es la acción de tomar parte en algo. Concretamente, en relación con lo que aquí nos compete, participar es tomar parte en el diseño e implementación de la política de “integración social y urbana”. Desde el enfoque dicotómico de Rancière, como se ha dejado en claro, hay dos formas de tomar parte: la reproducción del orden a través del consenso o la apuesta por su reconfiguración por medio del disenso. En síntesis, la actividad policíaca es la configuración de lo sensible que define las partes (los participantes), los lugares (los roles de cada uno de los participantes) y los objetos (los temas a abordar). La política, por otro lado,

“existe cuando el orden natural de la dominación es interrumpido por la institución de una parte de los que no tienen parte” (Rancière: 1996: 25 y 26); “es la [actividad] que desplaza a un cuerpo del lugar que le estaba asignado o cambia el destino de un lugar; hace ver lo que no tenía razón para ser visto, hace escuchar un discurso allí donde sólo el ruido tenía lugar, hace escuchar como discurso lo que no era escuchado más que como ruido (1996: 45).

Más allá del posicionamiento respecto del disenso como constitutivo de la política y no como algo patológico, el enfoque en cuestión ha permitido analizar la lógica de

funcionamiento de los dispositivos participativos. La contraposición entre policía (como orden consensual) y política (como disrupción del régimen de lo sensible), permite identificar una serie de prácticas que suelen ser pasadas por alto en los análisis sobre la participación. La creación de un reglamento que define quiénes y de qué manera pueden participar de las sesiones, los temas que aparecen como objeto de interés y los que son relegados, entre otras cuestiones, permiten hablar de la cristalización -más o menos estable- de un orden. Pero ese orden es puesto en tensión una y otra vez por los actores involucrados en el conflicto, quienes buscarán subvertirlo por cuestiones de agenda, por razones vinculadas con sus intereses sectoriales o por las diferencias de criterio respecto de cómo debe funcionar el dispositivo.

Ahora bien, para comprender esa lógica de orden y subversión que se observa al interior de las sesiones participativas, es necesario estudiar el fenómeno a la luz del conflicto más amplio e histórico en torno al lugar que ocupan las villas en la Ciudad de Buenos Aires. En ese sentido, es preciso señalar una cuestión que se abordará con mayor profundidad en el próximo capítulo: el hecho de que el asentamiento donde transcurrió la investigación haya perdurado por tantos años a pesar de los numerosos intentos de erradicación, responde a un largo historial de movilización y organización política de los barrios populares argentinos¹¹.

Durante las últimas dos décadas, la literatura sobre la forma de organización política de los sectores populares se ha centrado, entre otras cuestiones, en analizar el repertorio de acciones colectivas¹² que los mismos llevan adelante para impulsar sus reclamos (Delamata, 2004; Manzano, 2004; Manzano y Moreno, 2011). A ese respecto, Svampa y Pereyra (2003) llaman la atención sobre la resignificación de una tradición de lucha ligada a las reivindicaciones barriales de los marginados a la luz de la irrupción del

¹¹ Para profundizar en el abordaje histórico de los procesos de organización política en villas se sugiere ver: Hermitte y Boivin, 1983; Cuenya, Pastrana, y Yujnovsky, 1984; Bellardi y De Paula, 1986; Snitcofsky, 2014; Camelli, 2019a.

¹² Como bien advierte Schuster (2005) el concepto de acción colectiva es una categoría mucho más amplia que el de protesta social y puede remitir a cualquier acción que requiera de la participación cooperativa de dos o más personas. A lo largo de este trabajo se utiliza la noción de acción colectiva para referirse específicamente a lo que Tarrow (1997) entiende por “formas contenciosas de acción colectiva”, las cuales se encuentran conectadas con una determinada tradición política y se renuevan y resignifican con la práctica.

movimiento piquetero. En ese sentido muestran que, con la consolidación del movimiento, las consecuencias de la marginación se fueron transformando en consignas en torno a la reivindicación de la “dignidad” y en ese proceso se dio un descubrimiento de las capacidades de organización y presión política del sector. En tal sentido, se considera relevante reparar en los tipos de acción colectiva que llevaron adelante los vecinos del barrio Mugica para elevar sus demandas y cómo interactúan estos con el desarrollo de los dispositivos de participación. A su vez, otro eje que estructuró la discusión en torno a las formas que asume la participación política en los sectores populares se ha centrado en analizar el complejo vínculo entre identidad política, movilización y gestión de los recursos estatales (Auyero, 2012; Merklen, 2005; Manzano, 2008; Quirós, 2011; Quirós 2017). En relación con este punto, resulta de interés analizar cómo se reconfiguran las lógicas de construcción política de los grupos, de los referentes barriales y la canalización de recursos a partir de la instrumentación de dispositivos participativos.

De esta manera también se toma distancia de la segunda tesis de la corriente deliberativa que evoca, como bien observa Neveu (2011), al conflicto como parte del mundo salvaje de la lucha y a la participación como producto del mundo domesticado del debate organizado. Sin embargo, tampoco es la intención de este trabajo asumir un posicionamiento en contra de la participación y a favor del conflicto, postura que Bobbio y Melé (2015) advierten en otros estudios. Retomando los planteos clásicos de Simmel (2010) y Cosser (1961), esta investigación parte del supuesto de que el conflicto no debe pensarse como un aspecto disfuncional de la sociedad. Ambos autores sugieren concebirlos como elemento fundamental de la socialización en tanto permiten trazar fronteras entre grupos diversos al interior de un “sistema social”. Como consecuencia del conflicto, los grupos sociales refuerzan su conciencia de sí y reconfiguran su identidad ante otros.

En resumen, se reconstruyó la lógica disensual de la política para pasar a pensar los dispositivos participativos en relación con el conflicto y no en oposición a este. A ese respecto, el trabajo se propone profundizar la idea de que es posible establecer un *continuum* entre participación y conflicto (Melé, 2016; Capalbo, Scharager y Tobias,

2021). Por un lado, en la medida en que los actores utilizan las sesiones participativas para hablar en nombre de un grupo social, es posible postular que funcionan como espacios donde se reconfiguran los antagonismos identitarios. Por el otro, en el transcurso del conflicto los actores emplean tácticas que corren por fuera de los dispositivos -como acciones colectivas de protesta o tácticas de hostigamiento, según el caso- pero que, en conjunto, permean lo que se discute en ellos e inciden en su desarrollo.

1.3. La participación como artificio estatal

Una tercera concepción ve en los dispositivos de participación un medio en mayor o menor medida eficaz para alcanzar un fin más o menos pernicioso. Los estudios académicos que parten de esta idea se proponen evidenciar las formas mediante las cuales el “Estado” legitima su intervención ante un sector de la “sociedad civil”. Tal es el caso de Blondiaux (2013: 37 y 38), quien apunta a develar “hasta qué punto la práctica se aleja generalmente de la retórica [y se detiene sobre] los límites, las contradicciones y los efectos perversos de esas iniciativas”. En una línea similar, Catullo (2006: 49) procede a distinguir entre tres tipos de participación posible de la población-objeto en un proceso de relocalización y define como “participación neopopulista” aquella que es “meramente retórica”.

Abundan ejemplos de esta concepción en los estudios sobre la política de “integración social y urbana”. En un artículo sobre la urbanización del barrio Mugica, Sánchez y Baldiviezo (2019: 181) afirman que “los procesos participativos llevados adelante por el gobierno constituyen estereotipos foráneos acerca de la participación, orientados, en el mejor de los casos, a comunicar y legitimar las acciones de gobierno”. En relación con el mismo proceso, Camelli (2019b: 103) señala que es posible “observar la distancia entre la concepción del proyecto y la realidad de su ejecución. En este caso son muy fuertes las críticas por parte de vecinos que denuncian que no existieron instancias de participación, ya que muchas reuniones fueron cerradas, y las reuniones abiertas no contaron con difusión y en consecuencia no se generó una concurrencia masiva”. Finalmente, Rodríguez *et al.* (2020: 443) advierten

que los espacios participativos creados distaron de ser instancias de real toma de decisión de los destinatarios de la política, para dar cuenta más bien de procesos de falsa participación (Pelli, 2007), pues estas instancias asumieron una tipología clientelista (De la Mora, 2002), en las que se generó una dinámica de re-legitimación de la dominación política. Las distintas herramientas, instrumentos y técnicas desplegadas por la nueva gobernanza urbana remiten a prácticas de legitimación de una política habitacional que implícitamente busca la valorización de la ciudad neoliberal. Pues la introducción de estrategias participativas, lejos de construir instancias de consenso que redunden en la reducción de la desigualdad socio-urbana de las ciudades, estuvieron asociadas a la ejecución de grandes proyectos urbanos y/o grandes obras de infraestructura orientada a la dinamización económica de la ciudad, en donde la nueva gobernanza urbana y la retórica participativa funcionaron como estrategias de legitimación de tal proceso de mercantilización.

Todos estos trabajos hacen un valioso esfuerzo por dar cuenta de lo que sucede en esas instancias y por quitarle a los dispositivos participativos el halo de buenas intenciones con los que se suelen publicitar. En esa misma línea, muchos de los testimonios que recopila esta tesis ponen en evidencia que una buena parte de los vecinos califican la participación como “falsa” o incluso como una “parodia donde se monta un show de la participación” y se discute sobre cuestiones nimias o decisiones tomadas de antemano por las autoridades. Incluso se verá que un representante de la Secretaría definió a la participación como un “dispositivo de viabilización territorial”, es decir como un elemento de persuasión necesario para que la política pública avance. Pero antes de asumir como hechos estos planteos, la tesis abre un interrogante acerca de la capacidad de transformación que tienen estos dispositivos en un sentido amplio, sin restringirse a demostrar si acaso funcionan o no como legitimadores de la política ante los habitantes de las villas.

En definitiva, se busca evidenciar que a pesar de que la concepción de la participación como artificio estatal tenga asidero, no es posible reducir su funcionamiento a la voluntad -tácita o explícita- de las autoridades estatales. La participación, por un lado, es el resultado de la pugna entre sectores diversos que intentan darle su impronta a la política pública. Eso explica -en parte- por qué hasta los más escépticos no resignan su asistencia

a las sesiones e incluso buscan consolidar su protagonismo en ellas. Por otro lado, al correrse del análisis voluntarista y como veremos en el siguiente apartado, la tesis procura estudiar los efectos no buscados de la participación.

La participación puede verse como un artificio, pero no tanto por lo que oculta -las intenciones de las autoridades estatales- sino por lo que muestra: allí los actores se disputan el sentido de la política, se redefinen las lógicas de construcción de las referencias barriales, se construye la relación entre los destinatarios de la política y las autoridades y se reconfiguran las formas de canalizar los recursos estatales. El próximo apartado se propone profundizar sobre la dimensión del poder y los efectos de la participación a partir del desarrollo de la noción de dispositivo.

1.4. Una propuesta analítica: los efectos de la participación

A partir de revisar la literatura sobre participación se han ido sugiriendo las principales dimensiones de análisis de la tesis. Recapitulando, antes que “mecanismos de acercamiento entre Estado y Sociedad Civil”, se postuló en primer lugar que los dispositivos de participación permiten trazar los contornos de uno con respecto al otro al poner en evidencia cuáles son los componentes de la política pública sobre los cuáles puede o no elegir la población destinataria. A su vez, se advirtió que dicho enfoque no implica la disolución del Estado, sino que además de poner el foco en el proceso mediante el cual se constituye, permite dar cuenta de un funcionamiento territorial ambivalente. En segundo lugar, y a diferencia de la corriente de la democracia deliberativa, se sostuvo que el disenso y el conflicto no son lo opuesto a la política y a la participación, respectivamente. Se retomó la noción de disenso para identificar cómo los sectores que habitan los dispositivos en cuestión por momentos logran trastocar sus dinámicas y más concretamente lo que se dice y lo que se observa en ellos. Por otro lado, para comprender el porqué de la modificación de las dinámicas, se piensa la participación en relación con un conflicto más amplio donde entran en juego tácticas de negociación, mecanismos de hostigamiento y acciones colectivas de protesta. Finalmente, se señaló que los dispositivos participativos no deben verse como un mero artificio estatal. Pese a los deseos de las autoridades oficiales y a las denuncias de sus detractores, la participación

termina siendo un objeto de disputa en sí mismo y no solamente un medio para la consecución de un fin.

Se puede entrever por lo dicho hasta el momento que el análisis discursivo ocupa un lugar central en este trabajo. Sin embargo, como se señaló con anterioridad, la idea no es observar la brecha entre lo que se dice de la participación y lo que sucede “en la práctica”. El discurso no es tratado aquí como una máscara debajo de la cual se esconde la realidad. En tal sentido se expresaba Foucault (2013: 68) cuando advertía que “el discurso no es una delgada superficie de contacto, o de enfrentamiento entre una realidad y una lengua, la intrincación de un léxico y de una experiencia”. En línea con la propuesta de Foucault y de Laclau y Mouffe (2015), se abordan los discursos como prácticas que forman sistemáticamente los objetos a los que se refieren.

Concebir los ámbitos participativos como dispositivos implica estudiar no sólo lo que se dice en y sobre ellos, sino también lo visible y la relación entre este y aquel. En palabras de Foucault, “los dispositivos, ciertamente, son articuladores de discursos, pero también nuclea lo no-dicho” (Foucault, 1977). Deleuze, por su cuenta, continuó y profundizó esa línea teórica e identificó que las dimensiones más importantes de un dispositivo están dadas por las

curvas de visibilidad y curvas de enunciación. Los dispositivos son como [...] máquinas de hacer ver y de hacer hablar [...]. Cada dispositivo tiene su régimen de luz, la manera como la luz penetra en él, cómo se difumina y se propaga, distribuyendo lo visible y lo invisible, haciendo nacer o desaparecer un objeto que no existe sin ella (Deleuze, 2008: 306).

La tesis hace un esfuerzo por poner en relación los discursos (en tanto prácticas) con un universo más amplio de prácticas que se ponen en juego durante las sesiones participativas -todo aquello que tiene que ver con lo no-discursivo-, y por fuera del espacio físico donde transcurren las instancias en cuestión. El hecho de que en una sesión se decida hablar sobre tal o cual aspecto y se elija un curso de acción en particular y no otro, no se explica simplemente a partir del desenvolvimiento de un diálogo. Es necesario comprender el desarrollo de los dispositivos de participación en relación con otras facetas del conflicto, tales como negociaciones informales, mecanismos de presión y medidas de fuerza. A su vez, se muestra que ante determinadas experiencias lo

enunciable encuentra un límite y se opta por apelar a lo visible: con el fin de evidenciar la dramática degradación de sus condiciones de vida, los habitantes del barrio Mugica tomaban la palabra en las sesiones, llevaban evidencias (fotos, videos, restos de escombros) e insistían en que los representantes de la Secretaría “vayan a ver cómo vivimos”.

A lo largo de los próximos capítulos, se presentará el análisis de los dispositivos de participación a partir de dos focos de análisis. Un primer foco se centra en los efectos directos¹³ de la implementación de los dispositivos en cuestión. En este plano el interés está puesto en ver si funcionan como vehiculizadores de consensos -tal y como se lo proponen formalmente- y por ende si acaso apaciguan los conflictos y si legitiman la intervención estatal ante los habitantes del barrio. Para ello, en primer lugar, veremos que las instancias participativas son concebidas por las autoridades estatales -de forma más o menos explícita- como un mecanismo de “viabilización” de las intervenciones. Es decir, como un dispositivo a través del cual buscaban validar decisiones tomadas de antemano. Esto no quiere decir que efectivamente hayan logrado su cometido. Antes bien, como se pone de manifiesto a lo largo del capítulo III, la participación no fue un factor determinante para la materialización de las relocalizaciones. Las mismas sólo fueron posibles en la medida en que el organismo desplegó un conjunto de otros mecanismos, tales como hostigamientos, desalojos, amenazas y negociaciones individuales, los cuales trazan una continuidad con la forma en la que el Estado históricamente ha intervenido en las villas de la Ciudad. En segundo lugar, en ese mismo capítulo veremos que, así como las autoridades buscaban usar a su favor los dispositivos participativos y complementarlos con diversos mecanismos en pos de materializar el reasentamiento, los

¹³ Se retoma la tipología utilizada por Rodríguez Garavito (2011; Rodríguez Garavito y Rodríguez Franco, 2015) para analizar las consecuencias de la judicialización de los derechos sociales. El autor habla de efectos directos cuando se refiere a las cuestiones que aparecen explícitas en un fallo judicial y modifican las conductas de los actores del caso, sean estos litigantes, beneficiarios o destinatarios de las órdenes. Por efectos indirectos entiende al conjunto de consecuencias que, sin estar estipuladas en las órdenes judiciales, se derivan de la sentencia y afectan tanto a los actores integrantes del caso como a quienes no formaban parte del mismo. Por analogía, se hará referencia a los efectos directos de los dispositivos participativos para problematizar los alcances y limitaciones que tienen en términos de lo que formalmente se proponen: vehicular consensos para la implementación de la política pública. Se hablará de efectos indirectos, como veremos unas líneas más adelante, para contemplar el impacto estructurante que tienen sobre diferentes aristas de la vida política del barrio.

relocalizados se proponían crear una sinergia entre las intervenciones en las instancias participativas y un amplio repertorio de acciones colectivas de protesta. A través de movilizaciones, medidas judiciales, notas en los medios de comunicación, entre otras medidas, los vecinos presionaban para crear nuevos dispositivos participativos y moldear a su deseo los existentes.

Si bien los agentes buscan moldear los dispositivos de acuerdo a sus convicciones e incluso sacar provecho de ellas para dar cumplimiento a distintos fines, ya sean estos individuales o colectivos, es preciso insistir en que sus dinámicas exceden a la voluntad de cada uno de ellos. Como se dijo anteriormente con otras palabras, el funcionamiento de la participación, como el de cualquier otro dispositivo, se explica a partir de un “juego de poder” (Foucault: 1977: 3). Desde un ángulo inverso, Foucault (2014) también afirmaba que “la racionalidad del poder es la de las tácticas a menudo muy explícitas en el nivel en que se inscriben, que encadenándose unas con otras, dibujan finalmente dispositivos de conjunto”.

El estudio de la participación a la luz del conflicto en torno a la “integración” del barrio permite observar cómo prevalecen ciertas dinámicas de poder que le dan forma a dichos dispositivos. Es posible hablar entonces de fijaciones parciales sobre lo que puede verse y decirse en dichos ámbitos. Agamben (2011: 257) se detiene sobre la capacidad de subjetivación de los dispositivos cuando señala que tienden a “capturar, orientar, determinar, interceptar, modelar, controlar y asegurar los gestos, las conductas, las opiniones y los discursos de los seres vivos”. En efecto, veremos cómo se da cierta regularidad respecto de quiénes pueden participar de las instancias, el lenguaje que debe emplearse, el tiempo adecuado para desarrollar un discurso y en la presencia de cierta distribución del espacio. Todo esto indudablemente da cuenta de un orden, de la presencia de una dinámica policial, para volver a las categorías de Rancière. Sin embargo, también se muestra que la participación es un cuadro inacabado. A través del disenso y empleando tácticas diversas, distintos sectores aspiran a disminuir la eficacia del dispositivo, a alterar sus efectos e incluso a trastocar su funcionamiento.

El segundo foco de análisis, desarrollado a lo largo del capítulo IV, busca llamar la atención sobre los efectos indirectos de la implementación de los dispositivos

participativos, cuestión que hasta ahora ha sido poco atendida por la bibliografía del campo. Así como recientemente se ha analizado la productividad de los fallos judiciales (Rodríguez Garavito, 2015; Scharager, 2019), de los conflictos urbanos (Melé, 2016) y de los conflictos ambientales (Merlinsky, 2016; Merlinsky, 2021), aquí se abordan los dispositivos participativos como estructurantes de la realidad social y política. Al pensar la participación como un momento más del conflicto en torno a la urbanización de las villas, este trabajo se propone problematizar las transformaciones que desencadenan una vez que se ponen en marcha. En tal sentido, el análisis de los efectos indirectos se estructura a partir de cuatro dimensiones.

La primera dimensión se centra en la productividad institucional de los dispositivos participativos, es decir en las consecuencias que tienen sobre el funcionamiento de los organismos estatales que se encargan de llevar adelante la política pública. Específicamente, se busca analizar las formas que asumen las instituciones democráticas en la actualidad y detallar la lógica reproductiva de los dispositivos de participación. La segunda dimensión hace hincapié en la productividad simbólica de los dispositivos en cuestión. Partiendo del supuesto de que los conflictos constituyen un momento de socialización (Simmel, 2010; Cosser, 1961), se busca estudiar de qué manera los dispositivos participativos abonan a dicha lógica. Concretamente, esta dimensión de análisis se orienta a observar cómo se reconfiguran las identidades de los grupos sociales -y en particular de los habitantes del barrio- a partir de intervenir en las sesiones participativas. A partir de la tercera dimensión, ligada a la productividad material de la participación, el trabajo se orienta a reflexionar acerca de cómo se transforma la dinámica de canalización de recursos estatales con la llegada de estos dispositivos. Por último, a través de la noción de productividad político-territorial, se busca estudiar cómo incidió la participación en las dinámicas de construcción de referencias barriales. Estas dos últimas dimensiones procuran establecer puntos de contacto y entrar en diálogo con la bibliografía sobre organización e identidad política de los sectores populares.

CAPÍTULO II. Las transformaciones del conflicto en torno a la urbanización de las villas de Buenos Aires

Irma: Cuando vivía yo en el Playón [a un costado de lo que luego fue el sector Bajo Autopista del barrio Mugica], cuando mi mamá abrió su local comercial, en esa época vinieron topadoras y la gendarmería. Yo me acuerdo porque tenía la edad [que hoy tiene] mi hijo, fue durante los '90 [...]. Vinieron y le tumbaban. Le tumbaban, le tumbaban, le tumbaban y no le dejaban hacer nada. Las balas de goma eran imparable, no se podían parar. Entonces yo tenía ese temor, ese miedo de que nos pase lo mismo. Hasta que un día dije, "bueno, basta, si un día pasa será por nuestra casa, por algo material. Es mi casa". [Alza la vista, golpea el puño contra la mesa y continúa su relato]. La miraba y decía "es mi casa, la tengo que luchar".

En el momento en el que le comunicaron a Irma que debía abandonar su vivienda como consecuencia del reasentamiento que atravesaba su sector, no pudo sino recordar el período de construcción de la Autopista Illia a fuerza de balas y desalojos. Las erráticas y violentas políticas públicas implementadas a lo largo de la historia por parte del gobierno local en las villas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) han contribuido a forjar una identidad villera que se estructura en torno a la desconfianza, el padecimiento y al temor frente al Estado, pero también se configura a partir de su contracara: una cultura de resistencia y organización vecinal.

Un breve recorrido por la historia de las políticas públicas orientadas a las villas de la CABA permite comprender las particularidades del contexto actual a la luz del pasado al que se refiere Irma. A tales efectos, es posible dividir el análisis de la trayectoria de dichas políticas estatales en cuatro etapas. La primera de ellas (1930-1954) puede caracterizarse como una de omisión estatal, ya que durante este período las villas no fueron objeto de políticas públicas (Blaustein, 2006). La visión que prevalecía entonces era que los incipientes asentamientos informales albergaban población migrante recién llegada a la capital y constituían, por tanto, una solución transitoria hacia su integración a la ciudad formal.

El golpe de estado de 1955 constituyó un parteaguas en los discursos oficiales en relación con las villas y determinó el inicio de una segunda etapa (1955-1982) signada por la

predominancia de posturas que proponían la “erradicación” de los barrios populares (Ballent, 2018). En ese contexto las villas comenzaron a verse como un problema no sólo de índole habitacional sino también de orden moral y cultural (Jauri, 2011: 1). El “Plan de Emergencia”, elaborado en 1956, y el “Plan de Erradicación de Villas de Emergencia”, diseñado una década más tarde, tenían como objetivo expulsar a los habitantes de los territorios que ocupaban y relocalizarlos en complejos de viviendas creados para tal fin. Entre las principales razones que limitaron los alcances de estos planes de erradicación debe mencionarse el nivel de organización política de los barrios. Desde su creación, la Federación de Villas y Barrios de Emergencia estrechó lazos con sindicatos, ONG y diversos sectores de la Iglesia. De este modo, comenzó a instalar la idea de que, así como los mismos vecinos lograban mejorar los barrios con estrategias de autogestión, el Estado debía no sólo reconocer tal esfuerzo al permitir la radicación sino también impulsar políticas de urbanización (Bellardi y De Paula, 1986). Dicha concepción gozó de cierto nivel de receptividad durante los períodos de alternancia democrática y el estado financió -con intermitencias y de forma muy aislada- obras de mejoramientos barriales (Ballent, 2018).

Aquellas iniciativas incipientes no serían contempladas por el proceso dictatorial de 1976-1982. Por el contrario, Osvaldo Cacciatore -intendente *de facto* de la ciudad- y Guillermo Del Cioppo -jefe de la Comisión Municipal de Vivienda- se pusieron al frente de un plan sistemático que profundizó el enfoque de la erradicación forzosa e intentó quebrar la resistencia y los lazos comunitarios villeros. En este período la población en las villas de la capital descendió de 226.000 a menos de 30.000 habitantes a fuerza de desalojos violentos, persecuciones a referentes, torturas y desapariciones. En este marco la Villa 31 estuvo próxima a desaparecer: con la excusa de la construcción de la Autopista Urbana 2 Costera -proyecto inconcluso que sería retomado recién durante los años 1990- pasó de albergar 6.000 familias a poco menos de 40 (Oszlak, 2017).

Con el retorno a la democracia en 1983 el modelo de la erradicación forzosa retrocedió y se abrió una tercera etapa regida por la integración formal. Los diversos programas y leyes que se promulgaron desde entonces partieron de reconocer el derecho a la radicación con hábitat digno de quienes residían en las villas. Se alternaron, a su vez,

distintas intervenciones que funcionaron como paliativos para dar respuesta parcial a un déficit habitacional que, sin embargo, se agravó con los años (Vitale, 2009; Yacovino *et al.*, 2011; Brikman, 2016). A diferencia de lo que ocurría en otras villas, la 31 sufrió una nueva oleada de desalojos en el marco de la construcción de la Autopista Illia en 1995 (Cravino, 1998). Al igual que sucedió en el período de la última dictadura, un grupo de habitantes se organizó y, si bien no pudo detener la finalización de las obras, logró disipar los rumores y posibles intentos de erradicación de la totalidad del barrio. Estos rumores volvieron para convertirse en discurso oficial en el año 2007 cuando Mauricio Macri -por entonces flamante Jefe de Gobierno porteño- propuso “generar consenso para erradicar a la Villa 31” (Clarín, 04/08/2007).

Ante una nueva amenaza de expulsión, sus pobladores establecieron alianzas con académicos, organizaciones sociales y legisladores y en el 2009 consiguieron la aprobación de una de las primeras leyes específicas de urbanización, la Ley 3343. Dicha ley reconoció el derecho de los habitantes de la Villa 31 a una vivienda digna en el marco de una urbanización con radicación y dispuso la creación de la Mesa de Gestión y Planeamiento Participativa (en adelante Mesa de Gestión). Este ámbito se constituyó como un novedoso dispositivo participativo que supo nuclear a la pluralidad de actores mencionada anteriormente para trabajar en torno a un dictamen de ley. Fruto de ese trabajo, en el año 2012 se envió un dictamen a la Legislatura que, entre otras cuestiones, establecía los principales lineamientos tendientes a la urbanización del barrio, definiendo para ello criterios relacionados con relocalizaciones dentro de su polígono, planes de pago para nuevas viviendas, mejoramiento de las existentes y apertura de calles. No obstante, el gobierno local bloqueó su tratamiento en la Legislatura y, si bien la ley que dispone la urbanización del barrio se mantuvo vigente, se obturó la aprobación de un plan integral. A pesar de que los discursos que promovían la erradicación forzosa parecían haberse disipado, el período posterior a la elaboración del dictamen estuvo signado por la incertidumbre respecto de cuándo se iba a concretar la tan ansiada urbanización.

El letargo llegó a su fin en el año 2015 con Horacio Rodríguez Larreta como Jefe de Gobierno porteño, quien poco tiempo después de su asunción impulsó el Decreto N° 363 que crea la Secretaría de Integración Social y Urbana (en adelante Secretaría o SECISYU)

y le otorga la responsabilidad de llevar adelante la reurbanización de la Villa 31. En esta misma línea, el gobierno local impulsó las leyes nº 5798, 5705 y 5799, centradas en la “reurbanización, zonificación e integración social, cultural y urbana” de las villas Rodrigo Bueno (próxima a la Reserva Ecológica de la zona sur), la Villa 20 (en Villa Lugano) y el Playón de Chacarita (en el barrio homónimo). De la mano de este enfoque que propone la “integración social y urbana” de las villas de la CABA, en lo que parecería ser una cuarta etapa en la historia de las políticas públicas hacia estos barrios, aparecen los dispositivos de participación como uno de los elementos centrales. Tanto en los procesos de urbanización bajo la órbita del Instituto de Vivienda de la Ciudad (en Rodrigo Bueno, Villa 20 y Playón Chacarita) como en el caso de la Villa 31 con la Secretaría de Integración como unidad ejecutora, la idea de participación se hace presente en todo momento: ya sea en la formulación de la política a partir de la creación de dispositivos como Consejos de Gestión Participativos, ya como una herramienta capaz de dar cuenta de los avances en la ejecución de la política a través de reuniones realizadas con la población. En definitiva, tras casi un siglo de intervenciones erráticas y con propósito de erradicar a los habitantes de las villas, la política en cuestión parte de premisas formales que suponen un punto de inflexión: fomentar la plena integración de los asentamientos a la ciudad formal a través de la provisión de mejores condiciones de habitabilidad y de la promoción de la participación de sus habitantes en la implementación de las políticas.

Entre los barrios populares que están atravesando un proceso de “integración social y urbana”, el caso del Barrio Padre Carlos Mugica (ex Villa 31 - 31bis)¹⁴ puede considerarse uno de tipo extremo (Flyvberg, 2006). Las características que le dan esa condición obedecen, en primer lugar, a la magnitud de la intervención, al ser la villa que cuenta con el mayor nivel de presupuesto destinado a su “integración” y al estar entre las más habitadas. En segundo lugar, se debe a su largo historial de lucha y organización en torno al derecho a la ciudad. En tercer lugar, por su centralidad y visibilidad, ya sea por estar

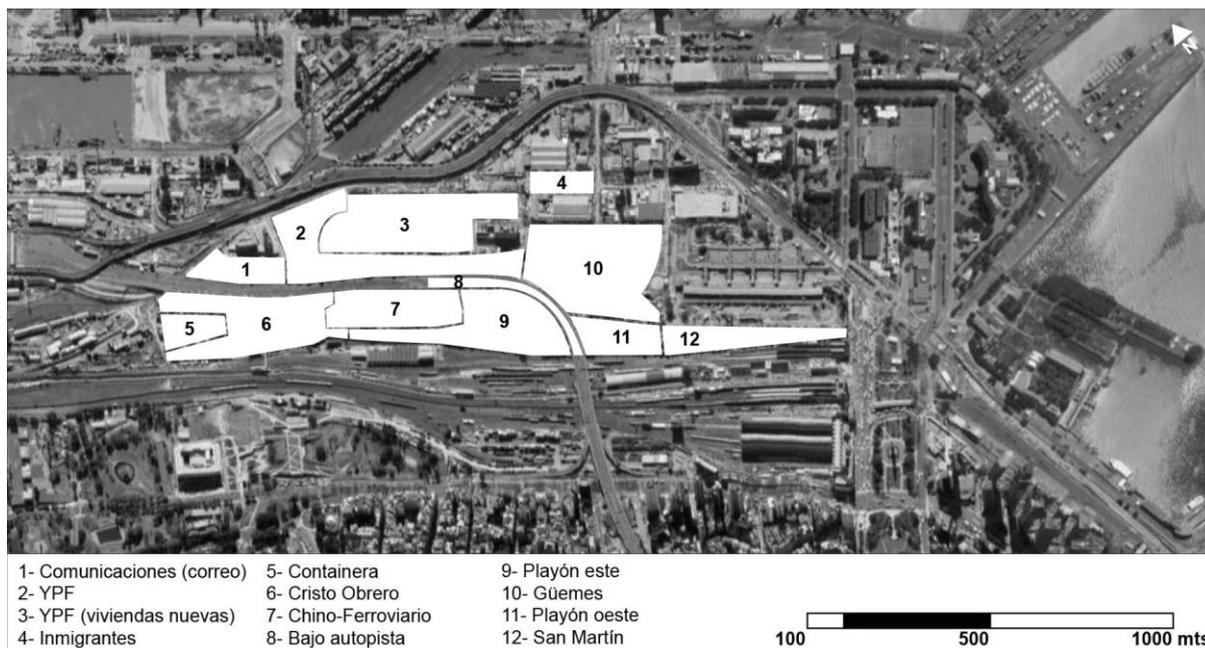
¹⁴ Las villas más antiguas de la CABA tienen un número en su denominación producto del primer relevamiento oficial realizado en asentamientos informales durante 1956. Fue en ese marco que las autoridades de la incipiente Comisión Nacional de Vivienda, le asignaron de forma arbitraria un número a cada uno de estos barrios. Los habitantes de la Villa 31 han querido cambiar el nombre del barrio por el de Padre Carlos Mugica, en honor al cura tercermundista y fundador del movimiento “Curas Villeros”. Actualmente se dio lugar al reclamo histórico de los vecinos y su denominación ha sido modificada incluso en términos formales, pero es común que se siga refiriendo a ella como Villa 31 o incluso como Barrio 31.

ubicada entre dos de los barrios de mayor nivel socioeconómico y con mayor accesibilidad de la CABA (Retiro y Recoleta), como por su resonancia en los medios de comunicación. Finalmente, su carácter de caso extremo está dado también por la cantidad y diversidad de actores que allí intervienen: organismos multilaterales de crédito, organismos gubernamentales y no gubernamentales, organizaciones sociales, asambleas vecinales, referentes barriales, entre otros. Estas cualidades la vuelven un objeto privilegiado de análisis para observar de qué forma los dispositivos participativos reconfiguran el largo historial de conflictividad entre las autoridades estatales y los habitantes de los barrios.

2.1. La creación de la Secretaría de Integración Social y Urbana

El barrio Padre Carlos Mugica es uno de los asentamientos populares más emblemáticos de Latinoamérica. Su población prácticamente se duplicó en poco tiempo, pasando de 27 mil habitantes en 2010 (INDEC, 2010) a más de 45 mil en 2017 (SECISYU, 2017), proceso que va en consonancia con el crecimiento poblacional de las villas en la CABA y que se desarrolla en paralelo al estancamiento de los barrios formales. De acuerdo a uno de los últimos relevamientos oficiales (SECISYU, 2017), su tasa de desempleo está próxima a triplicar al promedio de la CABA y, del total de su población ocupada, un 71,1% se encuentra en “situación de trabajo precario”, indicadores ambos que dan cuenta de la endeble situación económica de sus habitantes. El Barrio Mugica está dividido en diez sectores a los que se le sumaron dos más a partir de las relocalizaciones de la población ubicada en Bajo Autopista y de una parte de Cristo Obrero a los predios de YPF Viviendas Nuevas y Containera, respectivamente (Ver Mapa 1).

Mapa 1: Sectores del barrio Padre Carlos Mugica



Fuente: Capalbo y Percossi (2020)

A principios de 2016 la Secretaría empezó a intervenir en el barrio Mugica con la “integración social y urbana” como horizonte, pero sin un proyecto urbanístico explícito. Esta situación suscitó incertidumbre, desconfianza y expectativa, según el caso, entre los actores que habían trabajado en la aprobación de la Ley 3343 y en torno a la elaboración de su dictamen. En paralelo, el organismo comenzó a estrechar lazos con algunos integrantes del sistema político del barrio¹⁵.

En la medida en que la Secretaría avanzó con la urbanización sin someter a discusión los lineamientos generales de la intervención, se fue generando una línea divisoria entre los actores previamente mencionados. La Mesa de Urbanización¹⁶ se escindió y se

¹⁵ Uno de los primeros antecedentes de institucionalización de los sistemas de representación política de los barrios populares se da a partir de la sanción de la Ley 148 en 1998. La misma dispone, entre otras cuestiones, “garantizar a través de la representación vecinal el adecuado ajuste entre las necesidades de los pobladores y las respuestas conducentes para la satisfacción de las mismas”. La función de estos “representantes” es la de realizar gestiones con el Estado a efectos de solucionar los déficits habitacionales que afectan al barrio. En el año 2010 y a raíz de una medida judicial, se actualizó el sistema político de la Villa 31. Desde entonces el barrio se caracteriza por un complejo y novedoso sistema de representación indirecta. Los vecinos votan delegados de su manzana y luego los delegados electos votan un consejero por sector. Hay un total de 9 consejeros en el barrio. Desde que la Secretaría de Integración comenzó a intervenir en el barrio no hubo nuevas elecciones, por lo tanto, a lo largo de los últimos 7 años (2014-2021) no se modificó la estructura política de representación.

¹⁶ Cabe resaltar que por iniciativa de este espacio se aprobó la Ley 3343 y por ende la Mesa de Gestión mencionada con anterioridad. Sin embargo, la Mesa de Urbanización funcionó antes, durante y después de

conformaron dos instancias assemblearias nuevas que se definieron de acuerdo al posicionamiento que construyeron sobre la nueva política local: una de ellas se conformó como el espacio más dialoguista y tendió a apoyar las medidas instrumentadas por la Secretaría, la otra se consolidó a partir de un discurso más crítico de la política del GCBA. De la misma forma se polarizaron las posturas de los consejeros, muchos de los cuales no se insertaban en las instancias assemblearias señaladas.

A lo largo de 2018, y en ese contexto de polarización, se dio la discusión en torno a la Ley 6129, la cual fue presentada por el organismo como un dictamen de la Ley 3343. El proceso de discusión de la nueva ley comenzó con la creación de una “Mesa Técnica”. Dicha instancia fue promovida por la Secretaría y a ella convocó a organismos de defensa¹⁷, ONG y consejeros del barrio. Eran reuniones que transcurrían fuera del barrio y a puertas cerradas, lo cual generó un mayor descontento entre los sectores más críticos. Una vez que la Secretaría se propuso dar la discusión en el barrio el clima político ya se encontraba demasiado tenso. Las reuniones que se convocaron en ese marco terminaron en enfrentamientos entre referentes barriales y abucheos e insultos a los representantes de la autoridad de aplicación. Esta conflictividad luego se trasladó a la Legislatura Porteña y se reflejó en los discursos de los legisladores y de los vecinos que participaron de la audiencia pública (Legislatura CABA, 3/12/2018).

La Ley 6129 finalmente se aprobó el 13 de diciembre de 2018 y estableció un marco normativo para la “re-urbanización del Barrio ‘Padre Carlos Mugica’, su integración con el resto de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la radicación definitiva de sus habitantes en un hábitat adecuado, en el marco de las disposiciones de la Ley 3343”. Entre otras cuestiones, la Ley establece la normativa urbanística que rige en el polígono del barrio, define la población beneficiaria, aprueba un protocolo de relocalizaciones e indica las responsabilidades de la Secretaría de Integración para la provisión de servicios básicos y la promoción de “soluciones habitacionales adecuadas”. A su vez, dispone la

la Mesa de Gestión como un espacio relativamente autónomo, fruto de la organización social y política del barrio.

¹⁷ La Defensoría del Pueblo de la Ciudad, el Ministerio Público de la Defensa y el Ministerio Público Tutelar son los organismos de defensa que fueron convocados desde un principio por la Secretaría para formar parte del diseño de la política de “integración social y urbana”.

creación del Consejo de Gestión Participativa (en adelante Consejo o CGP), un dispositivo participativo no vinculante donde se discuten los avances, las reglamentaciones y operatorias de la política¹⁸. El Consejo comenzó a sesionar en el 2019, a tres años de la creación de la Secretaría de Integración, y está compuesto por el cuerpo de consejeros del barrio, actores académicos, integrantes del Poder Ejecutivo y Legislativo de la Ciudad, organismos de defensa y organizaciones no gubernamentales¹⁹.

Además de la promoción de una nueva ley de reurbanización, el organismo llevó adelante un conjunto de intervenciones que se propusieron mejorar los espacios públicos del barrio, generar infraestructura para la provisión de servicios básicos y proveer soluciones habitacionales para las familias beneficiarias de la política (cuestión sobre la cual volveremos más adelante). Para llevar a cabo esas medidas, desde sus inicios la Secretaría de Integración contó con una enorme cantidad de recursos que supera incluso lo destinado al Instituto de Vivienda de la Ciudad (IVC), organismo encargado de generar la “integración social y urbana” del resto de las villas de la ciudad, entre otras políticas habitacionales. A su vez, cerca del 70% del presupuesto de la Secretaría se desprende de distintas líneas de crédito otorgadas por Organismos Multilaterales de Crédito como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial (BM) y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) (Capalbo y Percossi, 2020). Esto le marca una impronta particular a la política del GCBA en la Villa 31: allí, a diferencia de lo que sucede en la “integración social y urbana” del resto de los barrios de la ciudad, se articula con los OMC y empresas privadas -muchas de ellas multinacionales-, algunas de

¹⁸ Según lo consignado en la Ley 6129, los tópicos de tratamiento del CGP son: “a) Plan de relocalizaciones y construcción de vivienda nueva; b) Criterios de adjudicación de viviendas y soluciones habitacionales definitivas; c) Plan de mejoramiento de viviendas existentes; d) Criterios para la consolidación de las estructuras viales: prolongación, apertura y ensanches de calles, pasajes y pasillos existentes; e) Plan de provisión de equipamiento urbano, contemplándose la factibilidad de incorporar establecimientos y/o servicios de sanidad, educativos, de cultura, culto y esparcimiento; f) Política de puesta en valor, ampliación y mantenimiento de espacios públicos; g) Plan de infraestructura de servicios urbanos (redes de agua potable, energía eléctrica, desagües cloacales, desagües pluviales, entre otros; h) Planificación en materia de actividades culturales, deportivas, productivas y económicas del barrio”.

¹⁹ En concreto, el CGP se encuentra compuesto por representantes de la Secretaría, por los 12 consejeros del barrio, por representantes de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad, del Ministerio Público Tutelar y del Ministerio Público de la Defensa. A su vez, lo integran representantes de la Presidencia y Vicepresidencia Primera de las comisiones de Vivienda y de Planeamiento Urbano de la Legislatura, de la Junta Comunal de la Comuna N° 1 y Comuna N° 2, de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de Buenos Aires, del Centro de Estudios y Acción por la Igualdad (CEAPI) y de la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ).

las cuales ubicaron sus sedes al interior o en la periferia del barrio (La Nación, 01/07/2019; La Nación, 08/07/2019; Clarín, 05/12/2019). Es en ese contexto que distintos trabajos académicos indagan sobre la posibilidad de problematizar dicha “integración” en el marco de los debates sobre revalorización del entorno, extractivismo urbano o gentrificación (Cravino, 2018; Rodríguez, 2019; Rodríguez *et al.*, 2020; Capalbo y Percossi, 2020; Ons, 2021).

A efectos de promover el derecho a una “solución habitacional adecuada y definitiva” para los habitantes del barrio, tal como lo establecen las leyes 3343 y 6129, la Secretaría impulsó los programas de mejoramiento de viviendas existentes y de vivienda nueva para población reasentada, ambos con efectos disímiles y alcances limitados²⁰. En relación con la proyección de vivienda nueva producto de relocalizaciones, la Secretaría de Integración distingue entre reasentamientos de grandes poblaciones y “reasentamientos abreviados”. Los abreviados se instrumentan como consecuencia de aperturas de calles y proyectos de manzana donde se consensúa la demolición de algunas viviendas por “esponjamiento”. Por otro lado, son dos los reasentamientos a gran escala que se proyectaron en el barrio y sobre los que hace foco esta tesis.

2.2. Los reasentamientos de Cristo Obrero y Bajo Autopista

En los próximos capítulos veremos que, a pesar de anunciarse como procesos que se llevaron adelante con la intención de “integrar” a la población, para buena parte de ella el reasentamiento implicó un trauma. En sintonía con lo que muestran los ya clásicos estudios sobre relocalizaciones involuntarias²¹, este trabajo deja entrever que las intervenciones emergieron como un hecho externo consumado sobre el cual la población

²⁰ En relación con los mejoramientos de viviendas existentes, son tres los subprogramas que están en ejecución: el “mejoramiento integral”, el “mejoramiento de exteriores” y el “manos a la obra”. De acuerdo al primer informe trimestral del 2021 publicado por la Secretaría de Integración (SECISYU, 2021a), se mejoraron un total de 2386 unidades funcionales del Barrio. Sin embargo, la mitad de ellas aún no tuvo inicio de obra y 785 de las que se terminaron corresponden al subprograma de mejoramiento de exteriores que no se traduce en condiciones de habitabilidad al interior del hogar. De manera que aquel que más se ejecutó -el de mejoramiento de exteriores- es el que requiere de menor presupuesto y no apunta a resolver el conjunto de déficits que presentan las viviendas del barrio.

²¹ Los estudios pioneros sobre las consecuencias sociales de los reasentamientos fueron los de Scudder y Colson 1982; Bartolomé, 1985; y Cernea, 1989. Un poco más acá en el tiempo y en el plano local, se destacan los aportes de Catullo, 2006; Girola, 2007; Demoy *et al.*, 2016; Demoy 2017; Catullo y Brites, 2015; y Scharager, 2017.

no tuvo posibilidad de elegir y que supuso la interrupción súbita de los proyectos de vida, dejando huellas psíquicas y físicas sobre los afectados. A este respecto, la mayoría de los entrevistados no sólo identificó el reasentamiento como un “antes y un después” en sus vidas, sino que además le atribuyó episodios de ataques de pánico, brotes psicóticos y otros problemas de salud como infartos e hipertensión.

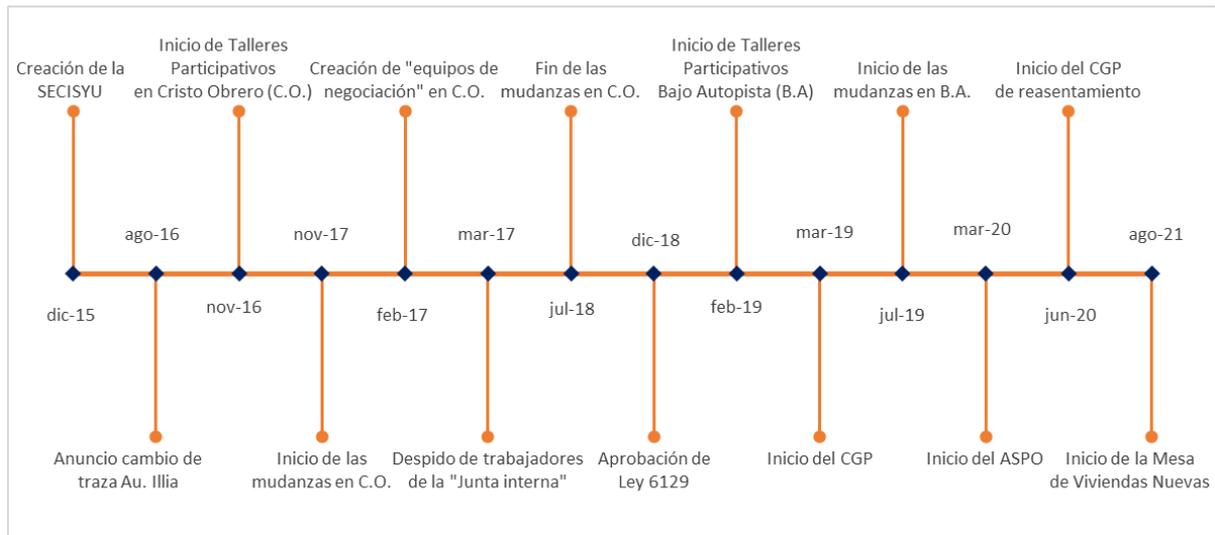
El primer reasentamiento se efectuó como consecuencia del diseño de una nueva traza de la Autopista Illia. El cambio de traza se anunció en agosto de 2016, las mudanzas comenzaron en noviembre de 2017 y concluyeron en julio de 2018 (ver Gráfico 1 en la página siguiente). A pesar de la celeridad con la que se impulsaron las mudanzas, la construcción de la traza fue suspendida y su fecha de culminación es incierta (La Nación, 26/02/2020). Al día de hoy pueden observarse las estructuras de los pilotes, dos de ellos emplazados sobre los terrenos donde habitaban los relocalizados. Fue la primera gran intervención que impulsó la Secretaría de Integración en el barrio, de modo que funcionó como carta de presentación del organismo. En ese marco se relocalizó de forma intempestiva a 104 familias del sector Cristo Obrero a un nuevo predio de 120 viviendas denominado “Containera”. El nombre del predio se debe a su ubicación. Se encuentra emplazado en terrenos donde antiguamente se depositaban *containers* provenientes del puerto.

El segundo reasentamiento tuvo inicio a mediados del 2019 y se extendió hasta 2021. Tuvo como objeto la mudanza de alrededor de 1000 familias de “Bajo Autopista” (sector ubicado literalmente debajo de la traza en funcionamiento), a otro nuevo conjunto habitacional situado en el sector conocido como “YPF” y compuesto por 1044 viviendas distribuidas en 26 edificios. A diferencia del anterior, este reasentamiento ya había sido propuesto por el equipo técnico y los actores políticos y barriales que habían trabajado en torno al dictamen de la ley 3343. Por cuestiones relacionadas con la normativa urbanística, por razones de contaminación sonora y de riesgo físico de la población, se entendía que era necesario generar un proyecto de vivienda nueva para aquellas familias que habitaban debajo de la Autopista Illia. Si bien esta medida gozaba de mayor grado de consenso, el debate se reabrió como consecuencia de la decisión del gobierno de la ciudad

de convertir esta porción de la traza en un parque en altura y de la escasa incidencia de la población en la planificación de la vivienda nueva.

La relocalización de Bajo Autopista se gestó más lentamente que la de Cristo Obrero. Se comunicó a través de reuniones y relevamientos desarrollados durante el 2017 y las mudanzas comenzaron recién en julio del 2019. Si bien esta tesis no asume un análisis de perspectiva comparada entre procesos, es necesario resaltar algunas diferencias entre uno y otro para abonar a una mejor comprensión de los fenómenos. En principio volveré sobre las ya expuestas: mientras que la de Cristo Obrero sucedió con enorme rapidez, la de Bajo Autopista comenzó muy tímidamente y la intensidad de las mudanzas fue creciendo a medida que los plazos propuestos por el propio gobierno se extendían. En el primer caso se intervino sobre un territorio recién poblado y con escasas viviendas. En el segundo caso la magnitud de la intervención fue mucho mayor (el número de familias debe ser multiplicado por diez respecto del otro caso) y sobre viviendas que tenían al menos veinte años en el lugar. A su vez debe destacarse que el reasentamiento de Bajo Autopista, a diferencia del de Cristo Obrero, se dio luego de la aprobación de la ley 6129, la cual, como vimos, dispuso la creación del CGP y la aprobación de un protocolo de relocalizaciones. Por último, es preciso señalar que gran parte de las mudanzas del sector de Bajo Autopista se concretaron durante el Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO) por la pandemia del Coronavirus, lo cual abrió un debate sobre la forma correcta de realizarlas y terminó por modificar su dinámica.

Gráfico 1: Línea de tiempo del conflicto en torno a los reasentamientos de la Villa 31



Fuente: Elaboración propia

El denominador común en ambos reasentamientos es la Autopista Illia. Una vialidad que fue delineada en plena dictadura militar, en el marco del Plan de Autopistas Urbanas (Jajamovich y Menazzi, 2012; Tavella, 2016), y concretada recién durante la segunda mitad de la década de 1990' por decisión del gobierno local de Jorge Domínguez. En ambos períodos cientos de familias del barrio fueron desalojadas. Veinte años después de su finalización, el gobierno local definió, a través de la ley 5733, la apertura de una nueva traza y proyectó la construcción de un "conector verde" sobre la traza existente. El "conector verde" fue oficialmente promocionado en diversos medios de comunicación como una versión local del High Line neoyorquino²², un parque en altura de 2 kilómetros de extensión que, construido sobre las vías abandonadas de un tren, constituye actualmente uno de los principales puntos turísticos de la ciudad estadounidense. A pesar del cuestionamiento que generó el -por ahora- inconcluso "conector verde" respecto de su pertinencia en el marco de la reurbanización, los funcionarios de la Secretaría de Integración sostenían que la obra se hacía en beneficio de los vecinos de la villa, afirmando que sería un "pulmón verde" para el barrio. El corrimiento de la traza contó con créditos del BID y del BM que se justificaron en el marco de la urbanización de la villa. En la práctica esta decisión implicó la relocalización de las familias de Cristo Obrero. A pesar de que el reasentamiento para proyectar la nueva traza finalizó, su fecha de

²² Se puede consultar en: La Nación 24/10/2016; La Política Online 20/02/2017; Construar 02/03/2017.

culminación es incierta y no se sabe si en algún momento se ejecutará. En tanto la nueva traza no se concretó, el “conector verde” también quedó en suspenso.

Imagen 1: Detrás del alambrado, el predio de viviendas nuevas de YPF



Fuente: @proyecto.bajoautopista

En ambas relocalizaciones se implementaron dispositivos de participación, los cuales constituyen el objeto central de la tesis. Si bien el reasentamiento de Cristo Obrero se desarrolló previo a la creación del mencionado CGP, la Secretaría implementó -tanto en ese caso como en Bajo Autopista- “Talleres Participativos” (en adelante Talleres o TP), los cuales fueron definidos por el organismo como “mecanismo[s] que favorece[n] el diálogo, el encuentro comunitario y a la vez potencia[n] la construcción de consensos, promoviendo la participación real y activa de la población en el proceso de transformación de su entorno” (SECISYU, 2016a). Como veremos a lo largo del capítulo III, en ambas relocalizaciones los Talleres Participativos fueron destinados a abordar lo concerniente a la etapa de pre-mudanza, esto es, el período que discurre entre que se comunicó la intervención y comenzó el reasentamiento. Allí, entre otras cuestiones, se trataron temas relacionados con la materialidad de las viviendas nuevas, las condiciones

de pago y la trayectoria habitacional de los vecinos. A partir del análisis de los Talleres se busca mostrar el grado de incidencia que tuvieron los dispositivos de participación en la validación de las intervenciones estatales. A su vez, se evidencia cómo eran utilizados por los agentes estatales para expresar las diferencias de criterio al interior del organismo en torno a los reasentamientos.

El CGP, por otro lado, comenzó a sesionar en el transcurso de la mudanza de Bajo Autopista. Si bien la normativa indica que entre sus objetos de tratamiento aparece en primer lugar el “plan de relocalizaciones”, fue recién promediando la segunda decena de sesiones que los vecinos de Bajo Autopista lograron instalar las mudanzas como parte del temario formal. Recién entonces, y como se verá hacia el final del capítulo III y en el capítulo IV, las implicancias y consecuencias del “durante”, es decir del desarrollo de las mudanzas, se consolidaron como objeto de discusión del cuerpo consultivo. A partir de la intensa presión de los relocalizados, poco tiempo después se creó el CGP de Reasentamiento, a efectos de dedicarle sesiones enteras al desenvolvimiento de las mudanzas de Bajo Autopista. Esta transición desde las sesiones del CGP que relegaban la temática de reasentamiento hasta la creación de una instancia específica para trabajar en torno al tema será estudiada, por un lado, para evidenciar la sinergia que buscaban crear los relocalizados entre la intervención en las instancias participativas y el impulso de diversas acciones colectivas de protesta. Por otro lado, a partir del análisis de estos espacios, se busca mostrar la productividad (Melé, 2016; Merlinsky, 2016) simbólica, material y político-territorial de los dispositivos participativos. Por último, en las conclusiones se hace referencia a la creación de la Mesa de Viviendas Nuevas, instancia donde se abordaron las cuestiones relacionadas con la etapa posterior a la mudanza.

Tabla 1: Dispositivos participativos instrumentados durante las relocalizaciones

Instancia	Descripción	Actores involucrados	Tópicos
-----------	-------------	----------------------	---------

Talleres Participativos	Destinados a abordar lo concerniente al premudanza	*Representantes de la SECISYU *Relocalizados	1) Justificación de la intervención 2) Historia del barrio y trayectoria de las familias 3) Proyecto de viviendas nuevas 4) Condiciones de pago de las viviendas nuevas
CGP	Producto de la Ley 6129. Tiene como propósito "emitir recomendaciones sobre la planificación y el desarrollo del proceso de re-urbanización e integración socio urbana"	*Representantes de la SECISYU *ONG (CEAPI y ACIJ) *Comuneros *Legisladores *Consejeros del barrio *Organismos de defensa	Entre otros: 1) Plan de relocalizaciones y construcción de vivienda nueva. 2) Criterios de adjudicación de viviendas y soluciones habitacionales definitivas. 3) Plan de mejoramiento de viviendas existentes. 4) Plan de infraestructura de servicios urbanos (redes de agua potable, energía eléctrica, desagües cloacales, desagües pluviales)
CGP de reasentamiento	Tuvo como objetivo abordar las problemáticas que se dieron durante las mudanzas del Bajo Autopista	*Integrantes del CGP *Relocalizados del Bajo Autopista	1) Cronograma de mudanzas 2) Consecuencias de las demoliciones 3) Limpieza y desinfección del sector 4) Inseguridad del sector
Mesa de vivienda nueva	Destinada a tratar emergentes relacionados con la etapa de postmudanza	*Representantes de la SECISYU *Relocalizados	1) Vicios ocultos de las viviendas nuevas 2) Adaptación a las viviendas nuevas 3) Uso de los espacios públicos del predio 4) Proyectos comunitarios

Fuente: Elaboración propia

CAPÍTULO III. Los efectos directos de la participación: acerca del consenso y la conflictividad

Este capítulo se estructura en torno a la pregunta acerca de cuáles son los efectos directos que producen los dispositivos participativos. Concretamente, se propone explorar de qué manera estos dispositivos que se proponen generar consensos en torno a la implementación de la política pública contribuyeron a reconfigurar el largo historial de conflictividad entre las autoridades estatales y los habitantes de las villas por la urbanización del barrio. En primera instancia, se analiza en qué medida las instancias participativas condujeron a generar acuerdos entre las partes involucradas y hasta qué punto se volvieron necesarias para la materialización de los reasentamientos de la Villa 31. En segunda instancia, y con la intención de evidenciar las formas a través de las cuales las autoridades -por acción u omisión- lograron imponer su voluntad, el capítulo explora cómo se manifestó la violencia estatal y qué efectos tuvo en el momento en el que el conflicto por las mudanzas alcanzó su punto más álgido. En tercera instancia, el capítulo indaga acerca de la interacción entre las acciones colectivas de protesta que llevaron adelante los relocalizados y el desenvolvimiento de las sesiones participativas.

3.1. De la “comunicación casera” a “la relocalización es un desalojo”, o de cómo se comunicó y cómo se interpretó el reasentamiento

Este apartado se propone evidenciar de qué manera fue comunicado el reasentamiento por parte de las autoridades y cómo fue recibida la intervención entre los afectados. Como se ha señalado en la introducción, si bien los reasentamientos de Cristo Obrero y Bajo Autopista se anunciaron como parte de la política de “integración social y urbana”, fueron presentados a la población como una decisión consumada. En otras palabras, las relocalizaciones se proponían mejorar las condiciones de habitabilidad, pero el deseo de las familias de persistir o no en el sector no formó parte de la ecuación.

La idea de mudar a los habitantes del Bajo Autopista a un predio de viviendas nuevas dentro del polígono del barrio era previa a la creación de la Secretaría. Por razones de normativa urbanística, pero también por motivos de asoleo y ventilación, un buen número de actores que venía reclamando la urbanización veía como inevitable la

mudanza de las familias que se ubicaban debajo de la traza de la Autopista Illia. La recién creada Secretaría de Integración decidió comenzar la integración del barrio con la propuesta de convertir dicha traza en el ya mencionado “conector verde” o “parque en altura”. Los funcionarios alegaban que con esta decisión el barrio iba a incrementar de forma exponencial los espacios verdes disponibles a la vez que iba a mejorar su conectividad con la ciudad formal. Sin embargo, la primera consecuencia de dicha decisión era que volvía necesaria la proyección de una nueva traza para resolver la circulación vehicular del norte del Gran Buenos Aires hacia el centro de la capital. La otra consecuencia -que se desprendía de la anterior- es que Autopistas Urbanas Sociedad Anónima (en adelante AUSA) decidió proyectar la nueva traza sobre viviendas del sector Cristo Obrero y así surgió el requerimiento -a todas luces evitable- de un segundo reasentamiento.

Tres años después de las mudanzas de Cristo Obrero entrevisté a María Clara, la funcionaria que estuvo al frente de los reasentamientos. Hasta entonces seguía abrigando dudas respecto de la justificación del proyecto debido a que me encontraba con versiones disímiles. Tanto en privado como en público los funcionarios se contradecían al hablar del cambio de traza: algunos sostenían que se hacía con el objetivo de “mejorar la circulación vehicular” (La Política Online, 20/02/2017), mientras que otros enfatizaban la impronta “inclusiva” (Legislatura CABA, 26/09/2016; Télam, 07/12/2016) del proyecto. María Clara quiso despejar esas dudas y aclaró que, si bien el proyecto de “parque en altura fue un proyecto de la Secretaría como parte del plan de integración, [...] la definición técnica de la traza fue un proceso de AUSA, y nosotros [como Secretaría de Integración] tuvimos que tomar eso como válido”. De acuerdo a su testimonio, con el diseño del “parque en altura” se buscó “hacer una integración desde el punto de vista urbano” al “generar un mejor acceso de todo el barrio respecto de la ciudad”. Y fue como resultado de esa decisión que se inició “el proceso de cambiar la traza de la Autopista Illia”. En ese contexto, señaló María Clara, “en el 2016 se hicieron muchas instancias a nivel territorial en todo el barrio y particularmente en Cristo Obrero” con el objetivo de presentar la intervención en cuestión.

Pedro, quien en un principio era un trabajador de poca jerarquía dentro del organismo, rápidamente se transformó en pieza clave y persona de confianza del Secretario. Fue él quien matizó el panorama detallado por María Clara: a pesar de que reconoció que “no estuvo metido en la cocina” del “parque en altura”, señaló que, según le confiaron, el mismo ya se venía delineando y no tenía tanto que ver con el proceso de integración del barrio. De acuerdo con sus palabras, “el proyecto de traza está desde siempre. O sea, en el momento que se ‘vende’ [entrecomilla con los dedos mientras habla] internamente dentro del gobierno de la ciudad el proyecto de la 31, ‘se vende’ ya con el cambio de traza, haciendo el High Line en la autopista actual”. De manera que -según le confiaron sus fuentes- el proyecto “se tenía que hacer” independientemente de la urbanización del barrio. Esto se debía a que “entraban en juego” otros actores como AUSA y otras dependencias del gobierno de la Ciudad como la Secretaría de Transporte, los cuales se encontraban analizando posibles obras “para ver cómo canalizar un poco el congestionamiento de autos que se generan en la avenida 9 de Julio en la mañana cuando salen de la autopista”. Desde la perspectiva de Pedro, llevar adelante el cambio de traza fue un error de la Secretaría porque “claramente es algo que se tendría que haber trabajado con la comunidad”.

Más allá de las razones que motivaron el cambio de traza de la Illia, lo cierto es que el anuncio de esta primera gran intervención de la flamante Secretaría tomó por sorpresa a los actores que habían protagonizado la aprobación de la Ley 3343. Por entonces, antes de la iniciativa en cuestión, los referentes del barrio junto con diversas organizaciones le pedían a la Secretaría de Integración precisiones sobre el “plan de urbanización” así como le exigían formar parte de su diseño. A pesar de sus diferencias, se organizaban en bloque ante un gobierno que unos años atrás había anunciado la erradicación de la villa y ahora aparecía repentinamente con un discurso diametralmente opuesto. No obstante, el escenario se modificó con el anuncio del cambio de traza y la creación del “conector verde”. Mientras que algunos referentes lo veían como algo descabellado tanto por su concepción como por sus implicancias, otros lo apoyaron y lo vieron como parte de un

proceso de urbanización que llegaba después de un largo historial de lucha²³. Desde entonces los primeros vieron a los segundos como “traidores” y los últimos opinaron que los otros no hacían más que “poner palos en la rueda”.

Sin embargo, la mayoría de los vecinos se mantenían al margen de tales discusiones. Desconocían que había una ley que los reconocía como legítimos habitantes del barrio y, si habían escuchado algo en relación con la creación de la Secretaría, no le daban mayor relevancia. En efecto, cuando a los vecinos de Cristo Obrero se les comunicó que iban a ser relocalizados, la primera reacción fue no darle demasiada importancia al asunto. En parte esto se debió a que el propio organismo, tan solo unos meses antes de anunciar el cambio de traza y sus consecuencias, se había comunicado con los vecinos para informarles que sus viviendas iban a formar parte de un programa de mejoramiento. En ese sentido se expresó Laura, una de las relocalizadas, cuando me relató su caso. Ella había terminado de construir su vivienda y se acababa de mudar allí con su familia cuando la Secretaría le informó que su casa entraba dentro del programa de mejoramiento: “supuestamente se iba a mejorar nomás. De a poco hacíamos mejor la casa, más grande”. Pero poco tiempo después, el organismo volvió a ponerse en contacto con Laura para decirle que “tenemos que salir de ahí, que ahí no da para mejoramiento y que nos van a dar viviendas nuevas en [Containera]”. Otros testimonios, como el de Olivia, residente de Cristo Obrero, ponen en evidencia que muchos relocalizados se pusieron al corriente de su condición por los mismos vecinos o haciendo sus propias averiguaciones: “se me dio por preguntarles si mi casa entraba en la reubicación, porque los vecinos decían que tal calle entraba, que tal otra también. Entonces ahí me notificaron que sí, que entraba en la reubicación”.

Por otro lado, el relato de Pedro que transcribo a continuación muestra cómo la decisión tomó por sorpresa incluso a los propios integrantes de la Secretaría a la vez que evidencia la peculiar e improvisada forma de comunicarlo que tuvo el organismo:

Pedro [Secretaría de Integración]: Me acuerdo que nos avisaron que iba a salir la nota en La Nación. Era una nota diciendo cómo iba a ser el cambio de traza y cualquier vecino que la

²³ Esta polarización se evidencia en los discursos de los vecinos en la audiencia pública por la ley del cambio de traza (Ministerio Público de Defensa, 29/11/2016).

viera iba a decir “che, yo estoy abajo de eso” [...]. Cuando nos enteramos que iba a salir esa nota preferimos salir a comunicarle a las familias, de una manera medio casera, qué es lo que iba a pasar porque sabíamos que iba a salir la nota y preferíamos que se enteren por la Secretaría y no por una nota en un diario. Entonces fue un sábado que se salió a comunicar y un domingo que salió la nota. Y a partir de ahí empezó todo el trabajo con las familias [...].

Tomás: ¿Y este formato “casero” era ir casa por casa?

Pedro [Secretaría de Integración]: El viernes nos enteramos que el domingo iba a salir esa nota. Entonces el viernes se hicieron unas reuniones urgentes para ver quienes salían a comunicarle a las familias. El sábado a la mañana fueron a comunicarle a las familias que iban a ser... que iba a venir este proceso.

El repentino cambio de planes del organismo, así como la falta de claridad en la comunicación hizo que el reasentamiento de Cristo Obrero fuera visto en principio como un rumor, como un hecho incierto. Cuando le pregunté a Andrea, una vecina del sector, cómo tomó conocimiento del reasentamiento, me respondió que era “todo como muy vago y, como hay muchos comentarios en el barrio, yo al menos no lo tomé muy en cuenta”. Luego aclara que su postura cambió “cuando sacaron a esas primeras familias”, y que “recién ahí como que empezamos a organizarnos y a hacer un montón de reuniones”. Así como Andrea le dio relevancia a la cuestión recién al ver cómo avanzaban las mudanzas, muchos habitantes del Bajo Autopista tomaron como referencia la experiencia previa de Cristo Obrero. En ese sentido, el testimonio de Juana ilustra cómo a pesar de que en el Bajo Autopista el gobierno comunicó la decisión a lo largo de un lapso más prolongado de tiempo y en sucesivas reuniones participativas, algunas vecinas presentaban reparos al ponerse al corriente de que las viviendas no eran del material constructivo deseado y en tanto estaban informadas sobre la falta de escrúpulos con que la Secretaría había avanzado en el otro sector.

Juana [vecina de Bajo Autopista]: [...] Empezó eso de las reuniones con Diego Fernández, que esto que el otro, que el proyecto “bla, bla, bla”. Empecé a dudar de que las construcciones iban a ser de ladrillo, me empecé a mover, empecé a ir a las reuniones de la Mesa [...]. Y en ese transcurso, bueno, empezamos a hablar con un montón de personas, de vecinos, ahí nos enteramos del caso de [desalojo de] esta chica de Containera [...]. Y les comentábamos a los vecinos que “es mentira que [la vivienda nueva] va a ser de ladrillo, porque van a ser igual

[a las] de Containera” y [desde la Secretaría] nos decían que el proceso iba a ser el mismo pero que las viviendas iban a ser mejores. Porque [en Cristo Obrero] se habían dado vivienda de chapa porque la mayoría de esas familias vivían en casas de madera y de chapa. Muchos eran cartoneros y como el Bajo Autopista es muy diferente [nos decían:] “a ustedes les vamos a dar todo de ladrillo y va a ser mucho mejor”.

En ese marco, la relocalización empezó a ser interpretada en clave de desalojo y su concreción representaba un desafío para buena parte de la población. El testimonio de una de las vecinas de Bajo Autopista, Irma, resulta revelador en ese sentido. Pero también muestra cómo la urbanización pasó de ser una idea abstracta a tener consecuencias palpables en tanto significaba, en su caso, tener que abandonar su vivienda.

Irma [vecina de Bajo Autopista]: Yo ya sabía el tema de la urbanización, pero no le daba mucha importancia, y cuando supe realmente que sí o sí se iba a mover el Bajo Autopista para mí fue... eh... me puse triste, me puse nerviosa [...]. Sentí mucha angustia. Ahí conocí a Juana y a otras compañeras más. Y Juana me dice: “Irma, ¿qué vamos a hacer?”. “no sé qué vamos a hacer” le digo, “porque esto no es igual que hacer un plato de comida”. Y yo temblaba de mucha angustia. De mucha angustia temblé. Y le digo a Juana “no sé si llorar o gritar al mundo entero que nos van a desalojar”, porque para mí la relocalización es un desalojo. La relocalización para mí es un desalojo.

De todas maneras, algunos vecinos del Bajo Autopista seguían manteniéndose al margen de lo que sucedía en el barrio, aun cuando ya habían pasado dos años de la creación de la Secretaría y la mudanza de Cristo Obrero había llegado a su fin. Tal es el caso de Jessica de Bajo Autopista, quien entre risas me expresó que “no sabía nada del barrio” y “ni siquiera sabía que estaba la Secretaría de Integración Social”. Por aquel entonces, cuando le llegó la noticia, se percibía como “una vecina común que no sabía nada ni de política ni de las cosas que pasan en el barrio”. Según comentó, fue la angustia de su mamá ante la idea de abandonar su vivienda la que la motivó a organizarse junto a otros vecinos para hacerle frente a la intervención del organismo.

Es preciso aclarar que el anuncio no fue recibido de forma unívoca por la población. En algunos, al tratarse de una intervención que se proponía formalmente garantizar una solución habitacional digna, generó cierta expectativa. También fue abrazado por una

buena porción de inquilinos²⁴, los cuales vieron el proceso como una oportunidad para acceder a una casa propia. No obstante, los testimonios recopilados hasta aquí representan a la inmensa mayoría de relocalizados que recibió con angustia, enojo o como mínimo con reservas la decisión del gobierno local. En cada una de las entrevistas realizadas a vecinos propietarios emergen crónicas de un pasado teñido por “sudor y lágrimas”, por el esfuerzo de empezar “desde abajo” para hacerse de un hogar y el impacto que generó la noticia de tener que abandonarlo. El hogar propio aparece en las crónicas como el punto de llegada de un camino plagado de obstáculos: tanto de los migrantes de países limítrofes que sufrieron el desarraigo y llegaron con la expectativa de una mejor calidad de vida, como de aquellos que fueron expulsados de la ciudad formal y encontraron en el barrio una oportunidad para volver a empezar. Para buena parte de las familias el reasentamiento implicó, en mayor o menor medida, un trauma, una interrupción súbita de sus proyectos de vida. En efecto, en cada una de las entrevistas realizadas, los relocalizados hacen hincapié no sólo en la angustia que padecieron como consecuencia de tener que abandonar su hogar, sino, sobre todo, en cómo fueron víctimas del hostigamiento y del abandono por parte del Estado mientras duró el reasentamiento. Antes de detallar cómo se manifestó la violencia estatal, quisiera detenerme en las instancias participativas de pre-mudanza. De lo dicho hasta aquí se desprenden fundamentalmente dos cuestiones. Por un lado, las instancias participativas para el diseño del cambio de traza y sus consecuencias fueron prácticamente inexistentes. Como se entrevé en el testimonio de Pedro, la decisión de la Secretaría tomó por sorpresa a varios de sus integrantes y la forma de comunicarlo a los habitantes del barrio fue sumamente informal. Por otro lado, una vez que se informó del proyecto a la población, la misma se mostró en gran medida reticente. El siguiente apartado se pregunta qué papel cumplieron los Talleres Participativos ante ese escenario de rechazo generalizado a la intervención.

²⁴ Las relocalizaciones que se enmarcan en las leyes de “integración social y urbana” de la CABA, reconocen como beneficiarios de vivienda nueva tanto a los propietarios de una vivienda como a sus inquilinos. En las operatorias se suele establecer una diferencia entre unos y otros al proponer condiciones de pago más accesibles a los primeros, ya sea a partir de “reconocer lo construido” como de fijar cuotas más bajas.

3.2. “Nos llevaron a elegir el color de las chapas, que fue lo único que pudimos elegir”

La Secretaría dividió las instancias de participación en función de la temporalidad del reasentamiento. Por un lado, un conjunto de instancias, a las que denominaron Talleres Participativos, estuvieron orientadas a abordar lo concerniente al momento previo a la mudanza. Por otro lado, una vez que las familias ya habían sido mudadas, el organismo destinó otro cúmulo de sesiones a trabajar cuestiones relacionadas con la habitabilidad de las viviendas nuevas.

En el fragmento que sigue a continuación, la responsable de reasentamiento del organismo, luego de referirse al criterio de temporalidad mencionado, pasa a detallar los temas que se abordaban en los Talleres Participativos:

María Clara [Secretaría de Integración]: [...] En pre-mudanza hay una serie de talleres colectivos que se dan de distinta manera según las propias preferencias de la manzana [...]. Y se hacen mínimo 10 talleres que un poco lo que buscan es poner sobre la mesa todos los componentes que tiene el programa, como lo es el marco de reasentamiento. [...] Y un poco la idea es que, en el primer taller, que es la caracterización de la manzana, o sea, se hace un recorrido con distintas dinámicas y se concentra en cómo se construyó esa manzana. De hecho, el registro de ese taller es hermoso. Incluso hay vecinas que nos han traído fotos de cómo ellos mismos construyeron sus casas o los relatos suelen ser súper interesantes. Y a partir de ahí se define, nosotros ponemos sobre la mesa cuáles son un poco las propuestas del trabajo en taller y los vecinos eligen qué talleres abordamos primero según sus preocupaciones [...]. A veces hay vecinos que plantean, por ejemplo, la necesidad de ir a ver las viviendas. Hay vecinos que plantean inquietudes sobre cómo va a funcionar la escritura. Entonces un poco lo que se busca es ir saldando esas dudas y esas preocupaciones y transmitir toda la información. [...] En el caso de Cristo Obrero hubo algunas instancias colectivas que fueron espectaculares. La asignación [de viviendas], por ejemplo, se hizo de manera colectiva.

En las palabras de María Clara se puede entrever, a su vez, la naturaleza y la dinámica de las instancias participativas de pre-mudanza. Los vecinos podían hacer un aporte en términos de relatar y compartir sus trayectorias habitacionales. A su vez se les pedía que definieran el orden de tratamiento de diversos tópicos, tales como la materialidad de las viviendas, el proceso de escrituración y el método de pago. No obstante, y con la salvedad

del tema de las asignaciones (que se instrumentó en Cristo Obrero y no así en el Bajo Autopista), no se hacía referencia a la posibilidad de los relocalizados de modificar la naturaleza del contenido. María Clara describe la función que tuvieron los Talleres Participativos a la hora de “saldar dudas” y “transmitir toda la información”. Y luego adjetiva en términos de “espectacular” el proceso de asignación de viviendas, una de las pocas cuestiones sobre la cual pudo incidir la población. En un sentido similar y de una forma un poco más explícita se expresó Agustina²⁵ cuando, en el marco de una entrevista, le consulté sobre su primera experiencia dentro del organismo. Ante mi pregunta sobre la dinámica de los talleres participativos en Cristo Obrero y sobre los temas trabajados en ese marco, Agustina comenzó su respuesta poniendo en cuestión la naturaleza del espacio: “Sí, lo de participativo ya de por sí... habrá que ver cómo se define el concepto. Pero sí era un espacio en donde se buscaba informar a los vecinos”. Luego dedicó unos segundos a enumerar los temas que se trabajaban en los talleres. En ese plano, coincidió con María Clara en términos de calificar como “valiosa” la experiencia de asignaciones colectivas de viviendas, donde “los vecinos [podían] ver en un plano [y decían] ‘yo voy a vivir acá, abajo de este, abajo de tal’. Como que había una construcción en términos de ‘¿te gustaría que este sea tu vecino? ¿cómo te llevás con este?’”. Por otro lado, advirtió que el tema más espinoso “era [el de] los materiales de construcción utilizados”, respecto del cual se sincera y señala: “ahí de participativo bueno... ya sabemos, no había mucho”.

Ambos relatos, tanto el de María Clara como el de Agustina, dan cuenta del escaso margen de decisión con el que contaban los habitantes del barrio y destacan como positiva la única situación que se dio por fuera de dicha norma. Pero fundamentalmente lo que dejan entrever es que la dinámica participativa que propuso en un principio el Gobierno de la Ciudad para la villa no dista de la que se lleva adelante en otros puntos de la ciudad formal sobre temas varios. Desde el punto de vista de María Clara, las instancias participativas funcionaban en la medida en que se transmitía información y se les permitía a los habitantes tanto relatar sus experiencias, así como elegir sobre alguna de las cuestiones

²⁵ Comenzó como trabajadora territorial dentro de la Secretaría de Integración Social y Urbana y asistía a los Talleres Participativos de pre-mudanza en Cristo Obrero. A medida que acumuló experiencia fue subiendo escalafones dentro del organismo y actualmente se desempeña como referente de una de sus áreas.

definidas de antemano. Pero cuando Agustina complejiza la idea de participación, y este diagnóstico lo elabora tres años después de concluido el proceso, da a entender que no todos la ven de la misma forma. En efecto, como se verá en las páginas que siguen, los dispositivos participativos se topan con algo diferente en las villas: con una historia de conflictividad y con un reclamo más amplio de participación que no logran abarcar.

Desde la perspectiva de los vecinos y tal como advirtió Agustina, una de las cuestiones más controversiales fue la negativa de la Secretaría a recibir sugerencias sobre los materiales constructivos de las viviendas nuevas. Cuando Olivia de Cristo Obrero describe la naturaleza de las instancias participativas, pone el énfasis justamente en ese punto. Desde su perspectiva, la Secretaría los hacía participar en cuestiones nimias. Para ilustrar la cuestión describe cómo los representantes del organismo acudían al taller con un mapa y les mostraban con lujo de detalle, por ejemplo, dónde se iba a ubicar cada columna. A su vez, les consultaban alternativas para los espacios públicos del predio. Sin embargo, aclara, “no nos decían el material [de las viviendas] y después cuando ya estaban las estructuras fuimos a hacer una visita y ahí nos fuimos enterando que iba a ser de otro material, no de material común”. En su relato, la cuestión de los materiales constructivos aparece como un punto de inflexión: “Y ahí empezó una discusión porque los vecinos no estamos acostumbrados a eso, y bueno, hubo marchas, reclamos y un montón de cosas”. A pesar de los reclamos, “ellos dijeron que ya estaba tomada la decisión de que sea con ese material. Y después nos llevaron a elegir el color de las chapas, que fue lo único que pudimos elegir”.

En el testimonio de Juana que transcribo a continuación, se manifiestan dos de las cuestiones desarrolladas hasta aquí. En primer lugar, se detiene sobre el orden de tratamiento de los temas. En línea con lo planteado por las autoridades de la Secretaría, Juana cuenta cómo el organismo presentaba un plan de discusión y a la vez se mostraba abierto a cambiar el cronograma previsto. No obstante, al mismo tiempo pone diversos ejemplos donde el criterio de flexibilidad no se puso en práctica. En segundo lugar, llama la atención sobre la nula permeabilidad por parte del organismo a la hora de modificar aspectos estructurales del programa de reasentamiento. Tal es el caso de los materiales constructivos de las viviendas nuevas, planteado tanto por los habitantes de Cristo

Obrero -como veíamos recién en el testimonio de Olivia- como en el caso del Bajo Autopista. Respecto de esos temas, como lo ilustra el relato de Juana, los representantes de la Secretaría no sólo no procuraban incorporar las demandas de los relocalizados, sino que además tendían a desinformar:

Juana [vecina de Bajo Autopista]: [...] tenían como una especie de cronograma sobre qué se iba a tocar cada reunión [pero decían que] era como muy flexibilizado, ¿viste? Y [pensábamos] “bueno, qué bien”. Y en la primera reunión muchos fuimos con mucha información respecto de cuánto íbamos a pagar, lo planteamos y nos dijeron “no, pero eso no corresponde en esta reunión” y nosotros [les decíamos] “bueno, pero vos dijiste que se podía cambiar” [risas]. “Y no, pero todavía no la armamos”. Y llegado el tema de los materiales, que fue lo que siempre peleamos, nos dijeron que en esa reunión se iban a tocar el tema de todos los materiales para que veamos cómo están construidas. Y les pregunto dónde están los materiales en esa reunión [...]. Llegó la siguiente reunión y [de nuevo] se hicieron los boludos, los materiales no estaban. Es como que decían “no, pero todo va a ser de ladrillo”. Pero nosotros ya teníamos la información previa de los folletitos que llegaron a pasar alguna vez o que la secretaría lo mostraba [y veíamos que no iba a ser de ladrillo].

La contemplación de las formas de habitar de las familias a relocalizar ha sido objeto de tratamiento en diversos artículos científicos y de documentos que contienen recomendaciones de políticas (Bartolomé, 1992; Balerdi, 2019; Bernat, 2020). Algunos textos abordan de manera crítica experiencias históricas de vivienda social y otros directamente se concentran en los lineamientos a considerar para la creación de nuevos conjuntos de viviendas sociales. Los mismos coinciden en un punto: para atenuar el impacto negativo inherente a todo desplazamiento, es menester que las viviendas se basen en los deseos y costumbres de la población. En el caso de la Villa 31, hay toda una tradición de autoconstrucción de la vivienda a base de ladrillo y cemento, esto es, lo que los vecinos denominan en sus relatos como “construcción tradicional” o directamente viviendas “de material”. Cuando le pregunté a la responsable de reasentamiento por qué decidieron hacer caso omiso a las tradiciones y a los pedidos de los habitantes del barrio, ella respondió invirtiendo los términos. El problema, desde su punto de vista, residía en la desconfianza y en los preconceptos de los vecinos. De esta forma, los Talleres Participativos antes que incorporar las perspectivas de aquellos, tenían como finalidad

convencerlos de que las decisiones tomadas de antemano respecto de los materiales constructivos eran las adecuadas -como se desprende de lo dicho por las propias autoridades:

María Clara [Secretaría de Integración]: [...] Sí, [con] el tema de los materiales constructivos, por ahí lo que se generó fue la necesidad de mucho tratamiento a nivel territorial [...]. Entonces si bien se demostró que era un método tradicional²⁶ y que tiene muchísimos beneficios en cuanto a... en cuanto a la sostenibilidad del hogar. Bueno, nada, no voy a entrar en cuestiones técnicas, pero realmente tiene muchos beneficios. Pero que un poco reflejaba una disconformidad porque era algo que por ahí no... no era conocido por ellos y todavía no estaba construido. Cuando nosotros planteamos el reasentamiento las viviendas no estaban construidas. Entonces... ya eso generó mucha desconfianza, ¿no? Y tuvimos que ir saldando como esas discusiones y creo que se asoció un poco la posición de la materialidad a algo que era desconocido, ¿no? Entonces, bueno nada, hicimos el trabajo territorial que hizo falta y hasta el día de hoy la verdad es que creo que, al menos en las viviendas que estamos teniendo ahora, realmente está funcionando súper bien.

Respecto de los materiales constructivos, Pedro llamó la atención sobre el “error” en el que incurrió el organismo y rescató otras experiencias del propio gobierno de la ciudad donde en otras villas, a través del Instituto de Vivienda de la Ciudad, procedió de forma opuesta: “vas a Rodrigo Bueno o Chacarita y son hasta de ladrillo a la vista. O sea, tienen ladrillos por todos lados. Y bueno, acá no había un sólo ladrillo en toda la construcción [termina la frase entre risas]”. La decisión de la Secretaría obedeció, según sus palabras, a que la construcción en seco “era más rápido y había poco tiempo [para hacer las viviendas] [...]. Entonces lo que se terminó haciendo fue construir los edificios en 6 meses que es un tiempo rapidísimo, increíble, de un material que a los vecinos no les gusta”. Desde su punto de vista, el organismo debía haberse “plantado” ante AUSA y el resto de las dependencias del gobierno de la ciudad con el fin de estirar los plazos y dar lugar a las demandas de los vecinos. Al hacer caso omiso a los planteos, entiende que la Secretaría lo que hizo fue levantar una “barrera enorme” con los habitantes del barrio, los cuales no

²⁶ Se refiere al decreto firmado por el entonces Ministro del Interior, Obras Públicas y Vivienda, Rogelio Frigerio. Allí el método constructivo en cuestión pasó a considerarse “tradicional”, lo cual permitió, entre otras cosas, la “igualdad de condiciones a quienes recurran al *steel frame* para presentar proyectos de vivienda social en licitaciones” (Real Estate, 12/12/2017).

querían aceptar mudarse a una vivienda que “para ellos era casi de chapa”. Ve como algo “lógico” que los vecinos se hayan opuesto a la mudanza ante ese panorama, “por más que nosotros de adentro pensábamos ‘che pero el *steel frame* está buenísimo, hay casas en los *countries* que son así’. Está bien, pero en las villas no”. Y concluye su razonamiento señalando que muchos vecinos se encuentran familiarizados con la construcción de ladrillo y cemento, pero “si se rompe un módulo de estos, que no sé cómo se llama, una pared de *steel frame*, no la saben arreglar”.

La resistencia a la que se refiere Pedro se observaba de forma manifiesta en las reuniones donde el organismo presentaba las características de la intervención. El fragmento que comparto a continuación fue extraído de un video de Facebook con el consentimiento de la vecina que lo subió. El mismo se encuentra acompañado de una descripción que sintetiza las impresiones de quienes asistían a las reuniones para expresar su rechazo: “Estos son vivos, piensan que somos tontos. Estamos preparados para darles la discusión. Hoy la Villa 31 y 31 bis se defiende”. En el registro se observa cómo dos exfuncionarios de la Secretaría comentan el proyecto de cambio de traza ante los vecinos de Cristo Obrero, los cuales interrumpen la alocución para expresar su desacuerdo:

Daniela [Secretaría de Integración]: Lo que nos convoca hoy acá no es ni infraestructura ni espacio público. Es vivienda y particularmente el proceso de reasentamiento de algunas de las familias de las manzanas 104 y 12 por esta nueva traza de la Autopista Illia, ¿sí?

Gastón [Secretaría de Integración]: Para ser más claros: nosotros estamos hoy... ya tenemos un boceto de proyecto que queremos empezar a compartir con ustedes. Ese boceto de proyecto consigna vivienda nueva para las familias a realojar.

Daniela [Secretaría de Integración]: En el caso de la negociación por la traza de la Autopista se buscó en todo momento que se afectara la menor cantidad de familias y si fuese posible a ninguna. Además, que... la realidad es que mover la Autopista tiene que ver con contribuir a ampliar el espacio público que tiene el barrio...

Julio [vecino de Cristo Obrero]: [interrumpe] Pero el espacio público, mamita, a mí no me sirve de nada la autopista. Va a estar allá arriba y no me va a servir. ¿Espacio público? ¿Cómo espacio público si ni siquiera figuramos nosotros en el mapa? O sea, mi calle no tiene nombre, no tiene dirección. Es una calle común y corriente que figura como espacio vacío o a lo sumo como zona peligrosa. ¿De qué espacio público me estás hablando?

Lidia [vecina de Cristo Obrero]: Lo que nosotros queremos es vivienda. No queremos vivir uno arriba del otro y nos están sacando por una puta autopista. Nosotros ya tenemos nuestras casas construidas con el sudor de nuestra frente porque nadie nos regaló nada. Salió de nuestro esfuerzo. ¿Y qué? ¿Nos vas a dar una puta vivienda donde vamos a vivir uno arriba del otro? No tiene sentido. No somos tan estúpidos los que estamos acá.

Julio [vecino de Cristo Obrero]: Nunca votamos si nosotros queríamos irnos de acá, primera cuestión. Segunda cuestión, ustedes están haciendo todo este proyecto para hacer todo eso de la autopista, nada más. En este planito que me traes ni siquiera dicen cómo van a ser nuestras futuras viviendas, qué tipo de materiales van a usar, cómo voy a tener que pagarla. ¿Por qué no ponen la autopista un poco más allá, en la zona libre donde están los containers?

Gastón [Secretaría de Integración]: Yo ya expliqué en varias oportunidades que la definición de la traza es algo que nos excede.

Resulta llamativo que, ante la pregunta de uno de los habitantes respecto de la posibilidad de modificar la proyección de la traza y así evitar el controversial reasentamiento, quien por entonces era el subsecretario haya manifestado que esa cuestión no podía someterse a discusión y que ni siquiera él, como funcionario, tenía poder de decisión. Esta cuestión sin duda abre un conjunto de interrogantes, entre ellas, sobre si efectivamente las autoridades estatales que llevan adelante estas instancias son las que toman las decisiones gubernamentales o no y, en consecuencia, cuál es el margen de decisión que le queda a la población destinataria. Interrogantes como estos se hacían los relocalizados en las asambleas donde decidían internamente si debían o no seguir asistiendo a tales instancias. Lo cierto es que este tipo de situaciones no hacían más que incrementar el nivel de desconfianza hacia las autoridades. En tal sentido se expresaba Estela de Bajo Autopista cuando señalaba que, si bien las reuniones que llevaba adelante la Secretaría tenían un carácter expositivo y persuasivo, buena parte de la población no se dejaba convencer:

Estela [vecina de Bajo Autopista]: Los de la Secretaría venían a hacer reuniones en El Galpón donde nos lo han dibujado, ¡pero de lindo! [...] Y nosotros siempre desde un principio les dijimos que no queríamos irnos de Bajo Autopista [...].

Tomás: Y en esas primeras reuniones, que ustedes manifestaban que no se querían ir, así y todo ¿de alguna manera crees que los fueron convenciendo? Como decías, “lo pintaban

lindo”, entonces imagino que algunos habrán dicho “ah bueno, quizás estaría bien mudarnos”. ¿Crees que pasó un poco eso?

Estela [vecina de Bajo Autopista]: A algunos sí. Pero a la mayoría no. No muchos decían “sí, estaría mejor irnos a esas viviendas”. Por ahí ellos decían que la mayoría, pero la mayoría no quisimos mudarnos. Ahí empezó la lucha, ahí empezamos a pelear.

La desconfianza y el descontento de los relocalizados no se atenuó con el correr de los Talleres Participativos. Por el contrario, en tanto sentían que no eran parte de las decisiones que ellos consideraban centrales, como el tipo de material constructivo utilizado, las condiciones de pago de las viviendas, entre otras cosas, los vecinos procuraban organizarse y resistir. Los Talleres Participativos se consolidaron entonces como espacios donde los relocalizados buscaban canalizar su angustia y su enojo con las autoridades.

En el fragmento de entrevista que sigue a continuación, Pedro sintetiza con gran precisión cómo el persistente disgusto entre los vecinos de Cristo Obrero condujo a que los Talleres Participativos se transformaran en “algo dramático”, al punto tal de ser escenarios de episodios de violencia física:

Pedro [Secretaría de Integración]: [...] Los vecinos y las organizaciones pedían todo el tiempo reuniones con [el secretario] Diego Fernández. Diego no terminaba de dar una reunión y me acuerdo que cuando se terminó dando fue un quilombo. En esa reunión a mí me ahorcaron, pero me ahorcó un vecino de la 99, de Playón Este, porque yo me había peleado con él el día anterior, entonces me ahorcó por otro tema. Una cosa ridícula... que terminó rompiendo la reunión... que creo que tendría que haber... [Luego de hacer varias pausas continúa con tono seguro:] el proceso se terminó dando dramático, cuando se podría haber abordado desde otro lugar me parece [...]. Lo que pasó ahí fue bochornoso, llamale, no por el lado de los vecinos sino por la situación que ya se venía dando. No bochornoso, sino dramático. Tengo el recuerdo de Caro, una vecina de la manzana, no me acuerdo si de la 12 o de la 104, llorando a moco tendido con la hija al lado después de que se armó todo el tole tole. Que era una cosa que, vos decís, no puede ser, que tendría que haber sido todo un proceso, que esa reunión debería haber sido la frutillita del postre de un proceso espectacular y terminó siendo el golpe final para romper todo en una reunión, entonces vos decís “no puede ser. Qué malo fue este proceso”. O sea, fue el anti-proceso de reasentamiento.

El elevado nivel de confrontación entre los relocalizados y los representantes de la Secretaría terminó siendo una de las características centrales de las reuniones colectivas. Ernesto, uno de los integrantes de la gerencia encargada de planificar los talleres participativos durante el reasentamiento de Cristo Obrero, las calificó en términos de “picantes”. Su relato va incluso un poco más allá y muestra cómo, en este caso, lo que se volvía caótico y belicoso, o en sus palabras aquello que se “desmadraba”, eran justamente estos espacios, mientras que en el trato cotidiano la confrontación no asumía tales niveles.

Ernesto [Secretaría de Integración]: Había mucho rechazo a toda la propuesta. Ese rechazo se daba más que nada en reuniones. Porque periódicamente la Secretaría organizaba reuniones de vecinos. Y esas instancias eran medio picantes, digamos, ahí los vecinos mostraban su descontento, su desaprobación del cambio de traza de la autopista [...]. Se descontrolaba también porque era una instancia colectiva, digamos. Si en las reuniones mano a mano o cuando hacías recorridas estaba todo... no estaba todo bien pero no se desmadraba, digamos, nunca un vecino trató mal a nadie y de hecho nosotros teníamos muy buena relación y nosotros logramos diferenciarnos de los funcionarios²⁷, en ese sentido. Nosotros teníamos muy buena llegada a los vecinos.

De acuerdo a lo señalado por los protagonistas, las reuniones donde se presentaban las características de las intervenciones tenían un carácter predominantemente informativo. Allí las autoridades se extendían sobre la impronta inclusiva y participativa del proyecto. A su vez, procuraban resaltar los derechos de la población en el marco del proceso de reasentamiento, explicitaban el cronograma -siempre cambiante- de mudanzas, se detenían sobre las bondades de los materiales constructivos utilizados y compartían las tipologías de vivienda nueva. Toda esta dinámica expositiva se erigía en torno a un vocabulario por momentos sumamente técnico y en ocasiones se lo complementaba con una retórica que apelaba a la sensibilidad de la audiencia. Un ejemplo ilustrativo de ello se dio cuando el Secretario acudió por primera vez a una instancia colectiva con los vecinos de Cristo Obrero. En dicha ocasión la población, como tantas otras veces, se

²⁷ En el próximo apartado retomaré esta distinción realizada por Ernesto entre “nosotros” (los trabajadores del estado) y “los funcionarios” para describir el cambio de estrategia llevado adelante por la Secretaría con el objetivo de avanzar con el proceso de reasentamiento en el sector de Cristo Obrero.

mostró en desacuerdo respecto de la utilización del método de construcción en seco. Luego de la exposición de un arquitecto, el cual detalló -con una jerga propia de su campo- los beneficios del *steel frame*, el Secretario tomó el micrófono y pronunció un discurso con tintes motivacionales que no pude dejar de relacionarlo con una lógica propia del *coaching*. Comenzó su intervención recurriendo a una metáfora: sostuvo que todos (funcionarios y vecinos) estaban a “bordo de un mismo tren con rumbo desconocido”. Aclaró que estaban siendo parte de “un proceso histórico”, con un objetivo común -la urbanización del barrio- y que era lógico que en ese marco hubiera desconfianza y resistencia. Luego fue bajando el grado de abstracción hasta llegar a la cuestión planteada por los vecinos: la construcción en seco. En ese punto buscó apelar a la confianza, primero a través de la lógica planteada en la metáfora (nos une el mismo objetivo) y, en segundo lugar, puso ejemplos de su uso en distintas partes del mundo. Concluyó la alocución diciendo que incluso su casa estaba hecha con ese método.

A pesar de los esfuerzos de las autoridades, buena parte de los vecinos desconfiaban del panorama que se dibujaba en las reuniones. Un referente del barrio me decía en una entrevista que la Secretaría montaba en ellas una “parodia de la participación”. A continuación, agregaba que quizás “se la podían vender al Banco Mundial o al BID” pero que “los vecinos no se la tragaban”. Tal era la perspectiva de los relocalizados. Con ese mismo espíritu seguían yendo a las reuniones participativas y al encontrar poca receptividad de las autoridades el tono de la discusión se elevaba. Hacia el final de este capítulo se presenta una primera respuesta en torno a la pregunta que al lector le debe surgir: si los vecinos opinaban que la participación era una “farsa” ¿por qué continuaban asistiendo a las reuniones? Pero por ahora, y a los fines de este apartado, basta con plantear que los dispositivos participativos no lograron morigerar el rechazo generalizado a las intervenciones propuestas por la Secretaría. En vez de legitimar la intervención y atenuar la conflictividad, las instancias de pre-mudanza no hicieron más que poner en evidencia el descontento de la población con cada una de las decisiones del organismo. A su vez fueron escenario de un contrapunto entre la idea de participación que tenían las autoridades estatales y el tipo de participación que buscaban alcanzar los habitantes del barrio. Con suma claridad expresaba esta cuestión Pedro cuando

caracterizaba las primeras intervenciones de la Secretaría en el barrio: “el gran problema que tenemos los que venimos desde afuera²⁸, desde el Estado, o sea que llegamos casi como si hiciéramos un desembarco (por usar esa frase que me parece totalmente equivocada) a estos lugares, es pensar siempre desde nuestra perspectiva y no desde la perspectiva que tiene el vecino”. La decisión de las autoridades de construir las viviendas de *steel frame* y de sostenerla a pesar de las reservas de los habitantes -si bien en parte responde a una razón técnica que permite construir con mayor celeridad-, puede comprenderse desde este ángulo.

Por último, quisiera volver sobre las palabras de Ernesto y Pedro, quienes observaron cómo las instancias participativas en ocasiones se “desmadraban” y se daban situaciones “bochornosas”. En efecto, fui partícipe de sesiones que se suspendían luego de bullicios generalizados con agresiones verbales cruzadas y por manifestaciones que tenían como objetivo boicotear el funcionamiento del espacio. Lo que quería plantear, sin embargo, es que el caso nos muestra que los dispositivos de participación no funcionaron como ámbitos de diálogo en un marco institucional caracterizado por el orden. Tampoco lograron atenuar la conflictividad. El caso nos muestra, por el contrario, que el momento de mayor confrontación se daba justamente en estos espacios. En la práctica, los vecinos aprovechaban las instancias para interpelar a las autoridades y elevaban el tono de su intervención en tanto se sentían envalentonados por el resto de los participantes, los cuales solían apoyar las posiciones críticas con afirmaciones y aplausos. Los Talleres Participativos se transformaron en ámbitos de escenificación del conflicto y la resolución de las controversias comenzó a darse a partir de relaciones bilaterales entre cada uno de los relocalizados y las autoridades estatales, en las que los tratos, en palabras de Ernesto, se daban en buenos términos²⁹.

²⁸ Segura (2009: 47, 48 y 49) analiza cómo se simboliza el espacio del barrio y su relación con el entorno circundante a partir de lo que denomina “ejes metafóricos”. Uno de los ejes metafóricos, señala, es el que se constituye en torno a la oposición adentro-afuera. Es así como los límites exteriores se conciben como una “frontera por medio de la cual se separa el espacio barrial del entorno mayor, quedando delimitado un adentro y un afuera. Al barrio se entra, del barrio se sale”.

²⁹ Un ejemplo de ello fueron los reclamos respecto de la contemplación de la fuente de trabajo de los relocalizados. Los relocalizados llevaban el tema a las instancias participativas donde las autoridades no lograban dar una respuesta colectiva a un problema común. A algunos relocalizados les ofrecían “cambiarse de rubro” porque, según comentaban, no les podían garantizar la continuidad de su actividad en el nuevo conjunto habitacional. En efecto, a un herrero le llegaron a ofrecer hacer un curso de peluquería y a un

En ese marco, la Secretaría optó por priorizar la resolución de controversias a través de relaciones bilaterales en vez de continuar con los Talleres Participativos. A su vez, a medida que los tiempos se prolongaban, un conjunto de acciones y omisiones estatales fueron creando situaciones de violencia a partir de las cuales muchos habitantes decidieron mudarse. En lo que resta de este capítulo me ocuparé de detallar dichas situaciones. Para ello, en primer lugar, describo el cambio de estrategia operado por la Secretaría en Cristo Obrero, donde se pasó de un “sistema de acompañamiento de las familias” a la creación de un “equipo de negociación”. En segundo lugar, a partir del caso de Bajo Autopista, procuro evidenciar cómo en un proceso de mayor magnitud y duración en el tiempo, buena parte de la población decidió mudarse cuando vio que sus condiciones de vida se degradaban a raíz de la acción e inacción del organismo.

3.3. “Cuanto mejor sea el proceso participativo, menos posibilidades hay de volverte loco para viabilizar algo”

En el apartado anterior vimos que a medida que transcurría el tiempo el rechazo de los vecinos a la mudanza era cada vez mayor. En Cristo Obrero, AUSA le exigía mayor celeridad a la Secretaría para poder cumplir con los plazos de obra del cambio de traza. Ante esa situación, el organismo no optó por “plantarse” ante AUSA como señaló Pedro, sino que decidió cambiar la estrategia que venía llevando adelante. Las autoridades resolvieron desplazar al equipo de trabajadores que formaban parte de la “gerencia de soporte social” y de la “gerencia de planeamiento participativo”, muchos de los cuales se habían organizado en una Junta Interna³⁰ gremial y eran quienes se encargaban de realizar un seguimiento de las familias en el marco del reasentamiento. En su lugar, la

carpintero le dijeron que pensara en poner un local gastronómico. Más allá de que el ejemplo pone en evidencia la falta de planificación y de experiencia en políticas habitacionales de las autoridades de la Secretaría, traigo el caso para señalar que algunas de estas situaciones se resolvieron favorablemente para los vecinos a través de una negociación individual. Sin embargo, muchos otros tuvieron que ingeniárselas por su cuenta para continuar teniendo un ingreso. Como se verá en el capítulo IV, la resolución de cada caso dependía del poder de negociación que demostraba cada relocalizado y no así de la buena voluntad de las autoridades.

³⁰ Estos trabajadores se identificaban en su mayoría con la Asociación Trabajadores del Estado (ATE) y habían decidido organizarse en torno a una Junta Interna gremial, tal como lo posibilita el estatuto del sindicato.

Secretaría decidió poner a cargo a un “equipo de negociación” que tuvo como objetivo “viabilizar” las mudanzas. En las páginas que siguen analizaremos el viraje emprendido por el organismo desde la perspectiva de los “trabajadores organizados”³¹, de un representante del “equipo de negociación” y desde la óptica de los relocalizados. Asimismo, observaremos cómo repercutió la fragmentación del organismo en el despliegue de los dispositivos participativos, en la medida en que los “trabajadores organizados” buscaban diferenciarse de los “funcionarios” a través de ellos. Finalmente, veremos la forma a través de la cual la Secretaría pudo concretar las mudanzas en Cristo Obrero a partir de la suspensión de los dispositivos de participación, la priorización de las negociaciones individuales, las amenazas y, en última instancia, a través de un desalojo.

Lucas y Ernesto eran integrantes de la “subsecretaría de gestión comunitaria” de la Secretaría de Integración. Mientras que Lucas se desempeñó como trabajador territorial dentro de la “gerencia de soporte social”, Ernesto formó parte de la “gerencia de planeamiento participativo”. Ambos recién graduados de la licenciatura en Trabajo Social de la Universidad de Buenos Aires, comentaron que aquella fue su primera experiencia como “trabajadores estatales de territorio”. Hasta entonces Lucas había sido empleado en el sector de servicios y Ernesto trabajaba como administrativo en el Ministerio de Ambiente y Espacio Público de la ciudad. De acuerdo a sus palabras, el trabajo que llevaban adelante, cada uno en su gerencia, compartía el objetivo de realizar un “acompañamiento de las familias” afectadas por el cambio de traza en Cristo Obrero. A medida que el reasentamiento comenzaba a ponerse en marcha, advirtieron que “los funcionarios” -o lo que en otros pasajes de sus discursos aparece como “la gestión”- estaban más preocupados por asegurar el avance de las obras de la autopista que por garantizar los derechos de las familias del barrio. En ese contexto, comenzaron a nuclearse junto con otros trabajadores territoriales en una Junta Interna. Dicho espacio asambleario emergió primeramente como espacio de reivindicación gremial y pronto se transformó en un ámbito donde el grupo de trabajadores construyó un posicionamiento

³¹ Denominación que utilizaban los propios trabajadores estatales nucleados en la Junta Interna para referirse a sí mismos y diferenciarse del resto de los trabajadores del organismo

diferente -muchas veces opuesto- a “la gestión” en materia de la implementación de la política de integración del barrio³².

De acuerdo a los testimonios de Lucas y Ernesto, los trabajadores buscaban establecer un vínculo cercano a los vecinos a la vez que intentaban diferenciarse de “los funcionarios”. Según comentó Lucas, no fue sencillo construir ese vínculo. En un principio los vecinos, así como desconfiaban de las intenciones que las autoridades expresaban en las reuniones, también ponían en tela de juicio su presencia en el barrio. A ese respecto, recuerda comentarios de vecinos que se referían a él y a sus compañeras como “‘las caras bonitas que contrató la Secretaría’ como para generar una situación de empatía”. Esa desconfianza fue menguando, desde su punto de vista, con “[el] acompañamiento cotidiano que llevábamos adelante. Entonces por ahí la familia podía hacer una diferenciación entre los trabajadores que estaban acompañándola y la secretaria con su política”. Ernesto, por otro lado, señaló que como trabajadores aprovechaban los Talleres Participativos que no contaban con presencia de funcionarios para diferenciarse de ellos y para reforzar el vínculo con los vecinos: “[les] decíamos ‘bueno mira que nosotros no somos como la subsecretaria, nosotros no somos Diego Fernández’. ‘Ese reclamo me parece genial, la semana que viene va a haber una reunión donde va a estar Diego Fernández, decíselo a él’. Por ahí venía lo nuestro”.

La evidente fragmentación en el interior del organismo respecto de los modos de concebir la política no se tradujo, en un primer momento, en una confrontación entre las partes. Ernesto planteaba que tenían instancias de diálogo con los funcionarios donde podían plantear sus desacuerdos o sus observaciones sobre la puesta en marcha del reasentamiento. De todas formas, sentía que ninguna de esas observaciones era tenida en cuenta. De un modo similar a lo que ocurría con los dispositivos participativos, señalaba Ernesto, los funcionarios atendían a los planteos, pero no modificaban su curso de acción:

³² Para comprender este contrapunto es preciso retomar los planteos Candil *et al.* (2011), quienes establecen una tipología de las posiciones que se construyen acerca de una política pública. Los autores definen como “versión oficial” aquella que se erige como posición dominante por reflejar la postura de las autoridades estatales de mayor jerarquía dentro del Estado y que orienta la intervención estatal. La misma, a su vez, funciona como referencia de las distintas versiones que los otros actores involucrados construyen en sus prácticas cotidianas. Por ende, la “versión oficial” constituye un parámetro a partir del cual se edifican, dentro de un “umbral de tensión posible”, versiones más cercanas -que procuran consolidarlas- o más lejanas -que busquen modificarlas.

“Vos podías plantear disidencias, podías decir cuestiones, cosas que no te gustaran. De ahí a que te escucharan es otra cosa [...]. Pero no había sanción, no había confrontación con las personas que planteaban disidencia”.

No obstante, estas diferencias de concepción pronto encontraron resonancia en la implementación de la política pública. Un ejemplo ilustrativo de ello aparece en el relato de Lucas. En un contexto donde la Secretaría se proponía avanzar con la construcción de los pilotes para la autopista sin tener terminadas las viviendas nuevas, algunas familias fueron mudadas por un tiempo a un conjunto de viviendas transitorias conocido como “el hotelito”. Una de esas familias al poco tiempo de mudarse a las viviendas transitorias tuvo un conflicto con otro de sus ocupantes y decidió irse. Al ver la situación en la que se encontraba la familia, la cual no estaba conforme con las otras alternativas de vivienda transitoria que proponía la Secretaría, una trabajadora, preocupada por la situación y por fuera de todo marco institucional, le ofreció ir a pasar la noche a su casa:

Lucas [Secretaría de Integración]: [...] Fue un tema complicado. Hay una compañera, trabajadora social, que no lo tendría que haber hecho, yo igual no la cuestiono, digo, actuó en la urgencia pero bueno, pero ahí hubo claramente una desprotección de la Secretaría por una familia que cuando se la mudó al hotelito, a las transitorias, hubo un conflicto familiar con la otra familia, quedaron medio en la calle, fueron al portal, en el portal no le daban solución e incluso les ofrecieron ir a uno de estos hoteles 5 estrellas que estaban ahí por Retiro, no sé si el Sheraton o uno de esos. La familia dijo “no, ¿qué voy a hacer ahí” y medio que esa noche iba a quedar en la calle la familia, y mi compañera les dijo que se vayan a pasar la noche en la casa de ellas. Y después la Secretaría terminó alquilándole un departamento por AirBnb en la zona de Recoleta, por un tiempo [...] Hubo mucho conflicto con las compañeras que acompañaban a esa familia, fue un lío digamos.

Estas situaciones fueron generando poco a poco un clima de descontento en el interior del organismo. En paralelo las mudanzas avanzaban, pero a un ritmo más lento del esperado por las autoridades. Fue en ese marco que los funcionarios decidieron optar por suspender las instancias participativas y priorizar acuerdos de forma individual con las familias a efectos de asegurar los traslados. Como consecuencia de este cambio de estrategia, fueron despedidas diez trabajadoras de la “gerencia de soporte social”, las cuales se encontraban encargadas de llevar adelante el “programa de acompañamiento

familiar”. Con el objetivo de llevar adelante los acuerdos con las familias afectadas, la Secretaría dispuso la creación de un “equipo de negociación”. Cabe resaltar que dentro del “equipo de negociación” no había miembros de la Junta Interna. Ernesto quiso ilustrar este punto señalando que “[los funcionarios] sabían que no íbamos a apretar a la gente”.

Ante los diez despidos y el cambio de estrategia del organismo, el nivel de confrontación entre la Junta Interna y las autoridades escaló rápidamente. La Junta Interna pasó entonces de tejer vínculos de forma sigilosa con vecinos a adoptar una estrategia de denuncia pública ante cada cuestión que consideraban un “desmanejo” o una vulneración a los derechos de los habitantes del barrio. Los “trabajadores organizados” denunciaron, entre otras cuestiones, las condiciones en las que el organismo hacía vivir a algunas familias en las viviendas transitorias. Pero desde el punto de vista de Lucas, el quiebre se produjo cuando el organismo desalojó a una vecina de Cristo Obrero³³: “ahí hubo como un corrimiento del equipo de trabajo, cayó toda la secretaría al container [del sector]. Medio que se convirtió en una oficina inmobiliaria con un tele[visor] y la llenaron de panfletos. Parecía que ahí vendían departamentos, era terrible”.

El desalojo constituyó un nuevo punto de inflexión entre la Junta Interna y “la gestión”. Luego de esa descripción, Lucas relata cómo las medidas de fuerza que tomaron ante los despidos, así como “el cuestionamiento al proyecto” fueron creando una brecha insalvable entre los sectores en cuestión. En ese mismo sentido se expresó Ernesto cuando me comentó que “cuando fue el desalojo a la vecina explotó todo. Fue como muy marcado, era una grieta”. De acuerdo a sus palabras, la grieta dividía a “los que están con la gestión y los que estamos con el barrio”. Finalmente, las autoridades despidieron a todos los integrantes de la Junta Interna: los diez primeros despidos a los dos meses se transformaron en un total de sesenta. Con esta decisión el organismo buscaba resolver el conflicto y al mismo tiempo marcar un precedente: desde entonces no hubo un grupo dentro del organismo que procurara hacer algo similar a aquellos trabajadores. Incluso fue a raíz de este conflicto que la Secretaría buscó convocar trabajadores con “otro perfil”. En las convocatorias laborales que realizó poco tiempo después, la Secretaría anunciaría

³³ Unas páginas más adelante volveré sobre el desalojo mencionado por Lucas.

en una nueva búsqueda que “no [serían] tenidos en cuenta perfiles UBA”³⁴ (Nueva Ciudad, 19/04/2018).

Cuando Lucas se refirió a una de las oficinas de la Secretaría en términos de “inmobiliaria”, buscaba marcar un contraste entre la dinámica laboral que venían sosteniendo hasta entonces y la que se impuso con la llegada de los “equipos de negociación”. Desde su óptica, el objetivo del organismo ya no pasaba por acompañar a las familias y garantizar un derecho, sino que se regía por criterios mercantiles. Una lógica de reparto de bienes a cambio de conseguir la mudanza de la familia. Esa lectura era compartida también por Ernesto, quien explicó cómo los “equipos de negociación cayeron en un momento en el que necesitaban mudar a la gente y no tenían viabilidad para hacerlo, entonces empezaron a negociar con cada uno”. En su relato define las “negociaciones” como “burdas y explícitas” y especifica que “[los equipos de negociación] se encerraban en el contenedor que tenían en Cristo Obrero, con las familias afectadas y empezaban a negociar. A decir: ‘bueno, mirá, ¿qué querés? ¿un lavarropas?’, cosas así”. A continuación, transcribo un fragmento de la entrevista en el cual Ernesto otorga un ejemplo ilustrativo de la lógica e implicancias de las negociaciones llevadas adelante por el organismo:

Ernesto [Secretaría de Integración]: Me acuerdo de una situación de un vecino que fue de los primeros mudados [...]. Era un vecino al que tenían que hacer un cateo en la casa donde estaba [...] porque tenían que ver si había interferencias en el suelo para poder hacer el pilote [de la Autopista] ahí. Entonces, claro, cuando tienen que hacer el cateo le tiraron toda la casa a la mierda y el cateo era como un pozo de un metro. Entonces todavía no estaban listas las casas de Containera y lo mandan al “hotelito”. Claro, lo mandan al “hotelito” más allá de que el chabón tuvo un montón de problemas con las personas que vivían ahí [...]. Al tipo había un montón de cosas de convivencia que no estaban... Obviamente, la secretaría ni pensaba trabajarlas, así que bueno, nada, al pibe le afanaban, lo apuraban cuando salía en la bici a

³⁴ Los trabajadores de la Junta Interna vieron esto como un mensaje de disciplinamiento para aquellos que seguían formando parte del organismo, así como un intento por buscar trabajadores con características distintas a las de ellos. Concretamente, se asoció el “perfil UBA” con la capacidad de cuestionamiento a la política pública que llevaba adelante el gobierno de la ciudad. En esa misma línea quien por entonces se desempeñaba como directora de la carrera de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, rápidamente salió a repudiar la búsqueda y declaró públicamente que “lo que les molesta [a las autoridades del Gobierno de la Ciudad] es el pensamiento crítico” (El Grito del Sur, 20/04/2018).

laburar. Parece que [los familiares del dueño del “hotelito”] iban a afanarle la bicicleta y se terminó agarrando a piñas. Todos problemas que genera la Secretaría, viste. Bueno, y a ese pibe en ese contexto lo terminan llevando a la vivienda nueva y el baño no se podía usar porque la vivienda no estaba terminada, todavía no la había acondicionado la Secretaría. Entonces para que el pibe no hiciera quilombo le iban a comprar changos, le traían changos del COTO, del supermercado. ¡Un trabajador de la secretaría iba a hacerle las compras! Pero fijate cómo son los manejes digamos. Cambias condiciones de habitabilidad por changuitos de supermercado, es como muy cínico.

En la frase del final se sintetiza la idea que había resaltado previamente a raíz de los dichos de Lucas: desde la perspectiva de los “trabajadores organizados”, el organismo cambiaba derechos por bienes. Cuando Lipsky analizó el rol de los *Street level bureaucrats*³⁵ en la elaboración de las políticas públicas, les atribuyó la función de “mediadores de la relación constitucional de los ciudadanos con el Estado” (1980: 782). En otro de sus trabajos los definió a partir de tres características: los niveles altos de discrecionalidad en la interpretación y ejecución de la política pública, la autonomía relativa respecto a la autoridad organizativa y ciertos niveles de desinformación respecto de las decisiones que se toman desde la cúpula de gobierno (Lipsky, 1996). Si bien alguna de estas características se verifican en el caso de los “trabajadores organizados” -como por ejemplo el desconocimiento acerca de cómo se construyó la propuesta del cambio de traza y cierta autonomía en el vínculo que mantenían con la población destinataria de la política-, no puede decirse que ejercieron como meros “mediadores”. Por el contrario, antes que oficiar conciliando la “versión oficial” de la política pública con las impresiones de sus destinatarios o con las particularidades del caso, construyeron una postura cada vez más diferenciada de las autoridades. Las razones de esto rebasan el marco interpretativo de Lipsky y pueden encontrarse en los planteos de Olejarczyk y Demoy (2016), quienes retoman los planteos de Oszlak y O’Donnell y de Bourdieu para pensar la política pública y el Estado, respectivamente, como un complejo campo de disputa entre posiciones dominantes y subordinadas. Desde la perspectiva de las autoras, lo que ellas

³⁵ Lipsky entiende por *Street level bureaucrats* a los trabajadores que ocupan los cargos de menor jerarquía dentro del organigrama estatal y se encargan de tramitar la política pública directa y cotidianamente con su población destinataria.

denominan como “trabajadores de base” construyen su posicionamiento respecto de la política pública con intenciones de encauzarla “desde abajo” y disputar su sentido. Como se desprende de lo dicho hasta aquí, las diferencias entre la “versión oficial” (Candil *et al.*, 2011) de la política pública y la postura que construyó la Junta Interna se fue acrecentando hasta el punto de volverse irreconciliable. A ese respecto, los Talleres Participativos no hicieron más que poner en evidencia el contrapunto entre ambos sectores y la fragmentación del organismo. Mientras que en los papeles los dispositivos participativos se presentan como ámbitos para acercar posturas entre diversos actores a través de la promoción de consensos, en la práctica -y cuando las autoridades estatales se ausentaban de las mismas- fueron utilizadas por los “trabajadores organizados” para distanciarse de la “versión oficial”.

A continuación, se analiza el cambio de estrategia del organismo desde la perspectiva de Pedro, quien lideró los “equipos de negociación” y cuyos testimonios vienen siendo recuperados a lo largo de este capítulo. En el marco de la entrevista que mantuvimos, Pedro aclara que no fue parte del reasentamiento hasta “el tramo final del proceso”, cuando ya se encontraba “recontra caldeado”: AUSA presionaba a la Secretaría para que avanzara con las mudanzas y la mayoría de las familias se oponían al reasentamiento. En ese marco, a él y a su equipo les pidieron que “nos metamos en el proceso, continuando con la lógica de nuestra gerencia de apoyo en las negociaciones con actores [...] porque claramente había que lograr el objetivo que digan que sí, que se mudan, entonces nos pidieron que demos soporte en ese proceso de negociación con familias”. De acuerdo a sus palabras, su trabajo estaba inserto en la “gerencia de la rosca”³⁶, porque eran los que mantenían negociaciones con los actores políticos del barrio y su rol era “viabilizar todo lo que se quería hacer”. Pedro se sentía cómodo en ese rol: a pesar de advertir “que estaba

³⁶ En *La rosca política*, Mariana Gené (2019) se propone poner en suspenso los juicios de valor convencionales para analizar la relevancia que se le otorga en el mundo de la política a las personas que son capaces de negociar con actores diversos y articular intereses muchas veces contrapuestos. A partir del estudio de los políticos que se han desempeñado en el Ministerio del Interior, demuestra que “la rosca”, a pesar de tener connotaciones negativas para gran parte de los *legos*, es una pieza central para entender cómo funciona la política en la historia argentina reciente. Al ocupar un lugar en lo que llamó “la gerencia de la rosca”, Pedro tuvo un raudó ascenso y pasó de ser un trabajador de poca jerarquía a un hombre de confianza del Secretario. Tan sólo dos años después dejaría la Secretaría de Integración para ponerse al frente de la “integración” de un barrio de la provincia de Buenos Aires en el flamante Organismo Provincial de Integración Social y Urbana (OPISU).

negociando con personas que estaban en una situación recontramega compleja y saber todo lo que hay detrás”, le había empezado a “tomar el gusto a las negociaciones” y le “divertían”.

Cuando la gerencia de Pedro comenzó a trabajar en torno al proceso, “ya no había mucho para negociar desde lo colectivo, entonces hubo que desagregar en negociaciones individuales”. Si bien señaló que tenía muchos reparos respecto de cómo el organismo venía avanzando con la relocalización hasta entonces, resaltó que su rol se limitaba a “viabilizar” las intervenciones, es decir, a materializarlas. En la entrevista que mantuvimos se detuvo en ese punto para elaborar una hipótesis según la cual “la viabilización” funciona como variable dependiente de la participación: “Cuanto más laburo haya del [encargado de] viabilizar quiere decir que peor proceso participativo hubo”. Y en un sentido inverso señaló que “cuanto mejor sea el proceso participativo, menos posibilidades hay de volverte loco para viabilizar algo que al vecino no le gusta”. Cuando le consulté sobre la lógica de las negociaciones, Pedro le quitó relevancia al asunto en términos de su complejidad y aprovechó la ocasión para explicarme cómo clasificaban cada una de las familias afectadas según su postura respecto de la mudanza. Con esta operación, el organismo buscaba identificar las familias con las que era preciso generar una instancia de negociación individual a efectos de persuadirlas. En palabras del propio encargado de las negociaciones:

Pedro [Secretaría de Integración]: [...] Tampoco es que había tanta ciencia detrás de cada negociación individual. Sino que había algunas familias que [se detiene y sonríe], si querés por... [hace una nueva pausa y conduce el relato por otro camino] Nosotros lo teníamos con semáforo: color verde el que se quería reasentar, color amarillo el que estaba dudando y color rojo el que no. El verde lo que había que hacer era continuar el acompañamiento que se venía dando, que estaba siendo bueno y había que continuarlo. El amarillo estaba como ahí, había que estar atentos por las dudas. Y el rojo claramente eran personas o familias que estaban buscando también una negociación individual [...]. Estaban buscando estirar hasta el final su posición para ver qué más podían sacar pero que obviamente estaban en esa postura porque llegó un momento en el que se dieron cuenta que ya no podían seguir luchando. [Porque eran] 30 familias contra un Estado, contra la Secretaría con todo el poder económico que tenía y el poder territorial de gente que tenía... y... era difícil que los vecinos

podieran luchar y ganar. Entonces en el momento que se empezaron a dar cuenta que ya era muy difícil que pudieran seguir luchando, fue que algunos dijeron “bueno, por lo menos quiero sacar un rédito personal [para] mi familia con esto” y empezaron a buscar negociaciones individuales.

Sobre el final del fragmento, Pedro se refiere a la correlación de fuerzas entre “los vecinos” y “el Estado” para ilustrar el marco en el que se dieron las negociaciones. Por aquel entonces la Secretaría había despedido a los trabajadores a la Junta Interna y el proyecto de cambio de traza, luego de un fugaz tratamiento en la Legislatura Porteña, se había convertido en ley³⁷. Ante este contexto, muchos de los vecinos, al igual que Pedro, pero desde un lugar opuesto, advertían que estaban negociando en condición de inferioridad. En esa situación, los relocalizados concebían las instancias de “negociación” como “un curso”, en el mejor de los casos, y por momentos las calificaban en términos de “apriete”:

Tomás: ¿Y cómo eran las negociaciones con familias?

Andrea [vecina de Cristo Obrero]: [Suspira]. Era como un curso. Porque venían como 15 profesionales en una mesa: abogados, contadores, lo que se les antojaba de título ponerse, porque no sabías si era realmente así o simples empleados. Y éramos Willy [su pareja] y yo. Y esa era la manera de negociar, te decían un millón de cosas para convencerte y qué sé yo. Y fue tremendo porque no había modo [...] Fue un apriete de todos lados. Y empezaron a negociar así con cada uno [...] Siempre eran como 10 en las discusiones y nosotros dos. Y todo el mundo tratando de convencerte o tratándote como si no entendieras absolutamente nada, ¿no? Siempre de ese modo tratando a la gente. Así que ese año fue como un año terrible, me afectó mucho la salud también. Me afectó muchísimo por todo el trato, el atropello, la falta de respeto. Esto de tratarte como si no entendieras nada, ¿no? Y querer empujarte o meterte en cualquier lugar como si fueras una cosa, como si depositaran una cosa cuando se trata de una familia. Y cuando empezó la mudanza una familia se mudaba y al toque estaban ellos demoliendo. Y los chicos mirando todo, nunca tuvieron en cuenta a la gente. Para nada. Chicos que vivieron muchos años ahí... no cuidaron a la gente. No hubo un proceso, no hubo enseñanza siquiera, ¿no?

³⁷ La Ley 5.733, mencionada en la introducción y a través de la cual se autoriza al cambio de traza de la Illia, se aprobó en diciembre del 2016 en la Legislatura Porteña.

La descripción de Andrea representa uno de los numerosos testimonios recopilados que reconstruyen la forma a través de la cual la Secretaría superpuso el reparto de bienes a cambio de la mudanza, con otros mecanismos de persuasión y hostigamiento. Cuanto más férrea era la postura de la familia respecto de persistir en el lugar, más se empeñó el organismo en utilizar diversos mecanismos a efectos de quebrar su voluntad. Así como en un primer momento la Secretaría de Integración pasó de un esquema de “instancias colectivas participativas” a uno caracterizado por las “negociaciones individuales”, hacia el final del proceso el segundo esquema se complementó con tácticas de amedrentamiento. Dicha lógica, que Andrea logró sintetizar en términos de “apriete”, estaba conformada por un conjunto de prácticas entre las que es posible destacar, en primer lugar, los rumores que circulaban en el barrio sobre desalojos inminentes. En segundo lugar, los abogados del organismo aprovechaban las reuniones donde transcurrían las negociaciones con vecinos para utilizar la ley del cambio de traza como factor de presión y les advertían a los vecinos sobre las consecuencias de negarse a acatarla. En tercer lugar, en esas mismas reuniones y según se desprende de numerosos relatos, los representantes de la Secretaría amenazaban a los vecinos extranjeros que no contaban con nacionalidad argentina o a aquellos que tenían antecedentes penales. Respecto de este último punto, una vecina me contaba que los representantes de la Secretaría “se encargaban de manejar todo, y estar al tanto de todas las cosas de cada integrante de la familia. Y empezaban con que ‘tu marido está preso y es el que está en el primer censo que se hizo de la villa’, ‘vos tenés antecedentes’ o ‘sos extranjero’”. A su vez, cuenta que a otro vecino le ofrecieron plata “para volver a su país” y como “tiene sus hijos acá que son grandes [...] dijo que no, que se iba a la vivienda. [...] Entonces decidió irse, su casa era muy grande también y se tuvo que ir”. Según el testimonio de la vecina, ese tipo de amenazas y de propuestas que se ubicaban en los márgenes de la ley, fueron determinantes e hicieron cambiar de opinión a muchos de los que por entonces se negaban a mudarse.

El caso de Olivia es sin dudas el que mejor ilustra hasta dónde llegó el organismo cuando se propuso imponer su voluntad por todos los medios. La casa de la vecina en cuestión se ubicaba sobre una parcela donde AUSA necesitaba construir un pilote de la nueva traza

de la autopista. A pesar de la insistencia de las autoridades, Olivia se mantenía firme en su postura: desde su punto de vista, mudarse a las viviendas nuevas implicaba vivir en peores condiciones. En ese marco, la Secretaría le ofreció viviendas de diferentes partes del barrio que se encontraban habitadas por otros vecinos. Le proponían hacer una “triangulación”: si ella aceptaba vivir en una vivienda del macizo, a la propietaria de esta última le ofrecían mudarse a la vivienda nueva. De acuerdo a su testimonio, estas negociaciones eran “oscuras” porque sucedía que a la propietaria del macizo no le informaban acerca de la operación. De todos modos, Olivia entendía que ninguna de las viviendas que le ofrecían cumplía con las condiciones mínimas de habitabilidad. Mientras transcurrían las negociaciones, las máquinas comenzaron a realizar tareas de excavación en los terrenos aledaños a su vivienda generando la fisura de una de sus paredes. A pesar de que el daño fue ocasionado por las obras que se encontraba realizando AUSA en el lugar, las autoridades del gobierno le notificaron que debía abandonar su vivienda porque se encontraba en riesgo de derrumbe. Finalmente, ante la negativa de Olivia a abandonar su hogar, el Jefe de Gobierno Porteño, contra la ley y la lógica que rige en esos casos, firmó el decreto 61/18 autorizando su desalojo³⁸.

La madrugada del sábado 24 de febrero de 2018 Olivia advirtió la llegada de efectivos de la Policía de la Ciudad a pocos metros de su vivienda. Consciente de que representaba una amenaza, decidió alertar a través de WhatsApp a grupos de vecinos y organizaciones sociales. Aquel día llegué al lugar pasadas las 9 de la mañana y recuerdo haberme encontrado con un operativo policial de una magnitud enorme: no menos de 40 policías armaron un doble cordón que bloqueaba los accesos a la casa de Olivia y separaba a las autoridades de la Secretaría, que se encontraban dentro de la vivienda, de un grupo conformado por vecinos que acudían en apoyo junto con organizaciones sociales. Mientras la tensión aumentaba en la calle y por momentos la policía reprimía, Olivia se negaba a abandonar su vivienda y era presionada por los representantes del organismo. Entrevisté a Olivia algunas semanas después de aquel lamentable suceso y describió,

³⁸ Usualmente los desalojos son dictados por orden de un magistrado luego de una presentación judicial. En este caso, el Gobierno de la Ciudad apeló al Artículo 12 de la Ley de Procedimientos Administrativos que faculta al ejecutivo de disponer de los inmuebles por vía administrativa en situaciones específicas, como el riesgo de derrumbe que se alegó en este caso y que nunca fue probado por las autoridades competentes (Pura Ciudad, 28/02/2018; CELS 12/03/2018).

entre otras cuestiones, cómo se dio el desalojo y qué sucedió dentro de su casa. En el fragmento que transcribo a continuación pone en cuestión esta idea de la “negociación con las familias” y utiliza su propia experiencia para ilustrar dos cuestiones. Muestra el lugar de inferioridad desde el que las familias se veían obligadas a entablar diálogos con los representantes de la Secretaría. Pero también describe cómo incluso ese diálogo pronto se agotaba y los representantes del organismo acudían a amenazas y extorsiones con el fin de quebrar a los relocalizados:

Olivia [vecina de Cristo Obrero]: Ellos siempre dijeron "estamos negociando, estamos negociando con las familias". Yo creo que negociar es cuando yo te ofrezco algo y vos me pedís algo y yo te digo "no, hasta acá llego", y vos me decís "bueno, yo me puedo estirar hasta acá", eso es negociar. Pero [lo de] ellos no, no era negociar. Lo que ellos llamaban "negociación" cuando estaban adentro de mi casa, con todos los policías, con la abogada de la secretaria, lo único que hacían era amenazarme. Amenazarme con que me iban a sacar a mis hijos, con que mi pareja y yo íbamos a ir detenidos, que estaba la camioneta afuera esperando a llevar a los chicos a un instituto. Que empezamos a apurarnos porque por cada persona que estaba adentro de mi casa iban a venir seis policías. Éramos ocho personas adentro de mi casa, en principio éramos dos, mi pareja, yo y mis hijos, mis tres hijos. [...] En un momento me dijeron "cargá tus cosas porque te tenés que ir", y yo les dije que no iba a cargar nada, que yo no me quería ir, y empezaron a traer las cajas y las bolsas y empezaron a hacer la mudanza. Ellas cargaron todas mis cosas.

En otro fragmento de la entrevista, Olivia contrastó el discurso que sostenían los representantes del organismo en los Talleres Participativos con los mecanismos que utilizaron hacia el final del proceso. A ese respecto, recuerda el taller en el que se les “entregó un papel” donde se aclaraba todo lo que no podía pasar en el marco del reasentamiento: “como un desalojo forzoso, como que te quieran reubicar de un día para el otro, que te amenacen”. A continuación, señala que “ellos quieren hacer como que ‘vamos a hablar con los vecinos, estamos todos los sábados, estamos participando con los vecinos’”, pero en verdad “quieren pintar algo que no es”. Y luego sentencia: “Ellos en realidad no vienen a dialogar sino a imponer cómo van a ser las cosas ahora”.

3.4. “Ellos, que deberían darnos el ejemplo de vivir con normas y reglas, no las cumplen. Se las pasan por donde no les llega el sol”

Hacia el final del apartado anterior, Olivia contrastaba el discurso que las autoridades pronunciaban en los dispositivos de participación y los principios rectores del programa -los cuales hacían énfasis en los derechos de los relocalizados-, con su propia experiencia en tanto víctima de presiones, amenazas y finalmente de un desalojo. En esa misma sintonía, los relocalizados del sector Bajo Autopista aprovecharon cada instancia participativa para denunciar los modos a través de los cuales el propio Estado, materializado en la Secretaría, violaba la ley que enmarcaba la implementación de la política y conspiraba contra la integridad de los vecinos del sector. La intervención de Sandra en el Consejo de Gestión Participativa que transcribo a continuación es un claro ejemplo de ello:

Sesión CGP 30/01/2020 - Sandra [vecina de Bajo Autopista]: La Secretaría viene mintiéndonos de una y otra forma. Yo no me estoy mudando de mi casa porque no están cumpliendo la ley 6129, esa ley no la cumplen ellos, que hicieron esa ley. Ellos, que deberían darnos el ejemplo de vivir con normas y reglas, no las cumplen. Se la pasan por donde no les llega el sol. ¿Cómo pretenden que vivamos con reglas? ¿Cómo pretenden que nosotros cumplamos lo que ustedes dicen si son los primeros que no lo cumplen? [...]. [Mientras señala a las autoridades continúa su intervención interpelando a los vecinos:] ellos trabajan para su conveniencia [...]. ¿Quién se va a hacer cargo de eso? ¿Dónde están esas promesas que hicieron? ¿Cuándo las van a empezar a cumplir? [...] Tenemos que soportar polvo, tenemos que soportar vectores, ratas de todos los tamaños: grandes, chiquitas. Mosquitos, cucarachas... Se explota el agua de las cloacas. Yo pienso que todos tenemos los mismos derechos. ¡Todos! [aplausos del público].

En este apartado voy a extenderme sobre el panorama detallado por Sandra en su intervención. En su relato, ella enumera diversas problemáticas ligadas a la puesta en marcha del reasentamiento que, en su conjunto, agravaron las condiciones sociohabitacionales del sector donde vivía. A partir de las entrevistas realizadas a vecinos, del análisis de sus intervenciones en instancias participativas y de los reclamos efectuados ante distintos organismos, procuro mostrar que la materialización del reasentamiento no tuvo que ver con un presunto consenso construido en los ámbitos

participativos. La materialización de la intervención se debió a un aumento de la violencia y al deterioro de las condiciones de vida del sector, como consecuencia de la acción e inacción del Estado a lo largo del reasentamiento³⁹.

En primer lugar, voy a comenzar estableciendo una línea de continuidad con las prácticas que había caracterizado la intervención de la Secretaría en Cristo Obrero. Al igual que en este último, en Bajo Autopista el organismo combinó negociaciones individuales con diferentes mecanismos de presión y persuasión. La diferencia, en este caso, fue que desde un principio las autoridades y los trabajadores avanzaron en una misma línea: esta vez quien estaba al frente de la tarea de persuadir a los vecinos era África, una trabajadora que se la conocía por haber tenido un rol fundamental en Cristo Obrero a la hora de “apretar” a los relocalizados. A ese respecto, los vecinos se hacían eco de un rumor que indicaba que “el trabajador social que más familias relocalizaba, ascendía de puesto”. Otra de las novedades del caso fue que, según lo relatado por los propios vecinos, los departamentos nuevos aparecieron como “parte de un negociado” con algunos referentes barriales. Tal fue el caso del “Cabezón”, el cual era referente de una cooperativa barrial que tuvo a su cargo las tareas de realizar demoliciones finas⁴⁰, tapiado y mudanzas. De acuerdo al testimonio de una vecina, en varias oportunidades un trabajador de la Secretaría habló con “el Cabezón” para que estableciera contacto con los vecinos que estaban en la duda de mudarse. Entonces “el Cabezón como ‘vecino bueno’ venía y le ‘convencía’ para que se vaya”. En otra oportunidad, uno de los trabajadores de la cooperativa del “Cabezón” amenazó con violar a una vecina que se quejaba ante los ruidos

³⁹ Las diversas problemáticas que se presentan a continuación son abordadas de forma separada por cuestiones argumentativas y con el fin de identificar los efectos que tuvo cada una de ellas sobre la población. No obstante, como consta en el relato de Sandra, muchas veces y ante la negligencia de las autoridades, dichas problemáticas formaban parte de una sumatoria que tornaba inhabitable al sector. De manera que en los relatos de los habitantes del barrio y en sus intervenciones públicas, las amenazas, la *mala praxis* en las demoliciones, la contaminación del sector, la falta de servicios durante la pandemia y la “zona liberada”, aparecen como partes de un mismo problema.

⁴⁰ Cuando una familia dejaba su hogar para irse a las viviendas nuevas, la Secretaría inmediatamente procedía a demolerla a los fines de evitar intrusiones y tomas. De acuerdo al protocolo de demolición, las demoliciones finas se realizaban mayormente por trabajadores de la cooperativa equipados con martillo eléctrico o maza cuando era necesario preservar la estructura de la vivienda, de manera tal de no poner en riesgo las viviendas aledañas que continuaban habitadas. Las demoliciones gruesas se llevaban adelante con maquinaria como retroexcavadoras en situaciones en las que la parcela a intervenir se encontraba deshabitada y no representaba un riesgo para terceros.

ocasionados por una demolición que se estaba realizando en una vivienda contigua a la suya:

Jessica [vecina de Bajo Autopista]: [...] También hubo amenazas por parte de gente que trabajaba para el gobierno, que creo yo que fueron ellos. Fueron ellos, no sólo creo. Era como para relocalizarme más rápido yo también. [...] Porque tiraban las casas cuando las familias se habían ido y quedaba yo como resistiendo todavía, ¿no? Que no me quería ir en ese momento y mi mamá tampoco. [...] Me acuerdo una vez que estaba estudiando y se escuchaba que empezaban con la maza a tirar los ladrillos, con las topadoras, temblaba mi casa, todo. Y salí en ese momento, hablé con uno de los que estaba trabajando y me dice: “pero si no es tu casa ¿por qué te metes?”. Y le digo “yo me meto porque vivo al lado y se va a caer en cualquier momento si siguen trabajando de esa forma”. Y, bueno, ahí es donde viene un tipo que me amenaza, me amenaza que me iba a violar si yo seguía quejándome. Era una situación horrible que pasé que la verdad que ahí me asustó. Y bueno, hice la denuncia donde tenía que hacerla y fue un quilombo⁴¹.

El relato de Jessica nos conecta con el tema de las demoliciones, el cual fue un segundo mecanismo que operó como factor de disuasión. En este punto, el equipo técnico del organismo, conformado por arquitectos, trabajaba con una empresa subcontratada que se encargaba tanto de hacer las demoliciones gruesas como la remoción de escombros y con la cooperativa del “Cabezón”, la cual tenía a su cargo las demoliciones finas. Representaría un esfuerzo monumental reconstruir cada caso donde, a raíz de las demoliciones, se ocasionaron fisuras y filtraciones en viviendas que continuaban habitadas. Irma me contaba, por ejemplo, que “sólo en su manzana” habían sido “cinco las viviendas que fueron dañadas”. Por otro lado, los diversos testimonios de vecinos que compartimos a continuación prueban que la Secretaría no sólo estaba al tanto de la falta de pericia con la que se intervenía en las viviendas deshabitadas y sus efectos sobre el resto, sino que muchas veces lo alentaba y otras se desentendía. En ese sentido, Juana cuenta el caso de una vecina que acudió a ella desesperada para contarle que querían seguir demoliendo al lado de su casa, a pesar de que sus paredes comenzaban a

⁴¹ Este suceso trastocó completamente la cotidianidad de Jessica: tuvo que “cambiar [sus] hábitos”, entre ellos “los horarios de trabajo, porque trabajaba por la noche y con la amenaza, por el miedo, tuve que cambiar de turno”. A su vez, cada vez que volvía a su casa le pedía a algún familiar que la acompañara desde la entrada del barrio. Fue esta situación la que la llevó a optar por mudarse a las viviendas nuevas.

resquebrajarse: “entonces vi que estaba todo rajado. [...] Fue un arquitecto y empezó a decir, ‘sí es verdad, tiene muchas rajaduras, no se puede hacer’. Pero después viene África y dice ‘sí o sí lo van a hacer, van a tirar esta casa’”. En una sesión participativa, Camila contaba que a un vecino “se le rompió la pared [como consecuencia de una demolición] mientras estaba África y no le dieron solución. Decían que tenían que romper, ‘porque es el protocolo y el protocolo se maneja así’”. En el fragmento de entrevista que transcribo a continuación, Ana, luego de mudarse, me comparte su experiencia y describe dos demoliciones que llegaron a poner en riesgo su vida y afectaron seriamente la casa donde vivía. A su vez, muestra el nulo interés del organismo en reparar el daño ocasionado:

Ana [vecina de Bajo Autopista]: Y en esos tiempos la verdad [es] que yo sufrí bastante. [...] Lo que hace la Secretaría es apretarte de todos lados para que uno se canse y deje la casa. A mí me hicieron un montón de cosas. [Cuando] mi vecino se mudó a la parte de arriba, a mí me rajaron todo mi techo, casi me tiraron toda la casa encima. Con dos chicos abajo. Encima el año pasado en plena pandemia. Me hicieron eso y no, no bajé los brazos y me quedé ahí. Luché hasta el final. Después me dejaron todo filtraciones de humedad y aparte de eso que mi nene más chiquito es asmático. Viví un año ahí adentro con un chico asmático y eso ni le importó a ellos [...] Después [mudaron a] la vecina de atrás [y dejaron] el agua y eso lo dejan todo así, todo descapotado, corre agua y a mí me entró agua, yo me inundé mal ahí. Yo perdí mi heladera, todos mis electrodomésticos, todo lo que tenía. Yo perdí un montón de plata ahí. [...] Ni siquiera se acercaron a preguntarme “Ana, ¿necesita algo? o ¿necesita que la ayude?” Nunca se fueron a preguntarme eso. Eso es lo que te da bronca porque vos vas le reclamas a ellos y ellos te dicen “pero vos no te querés mudar”.

Un tercer factor que tuvo efectos expulsivos era mencionado por los vecinos cuando se detenían sobre las consecuencias de las demoliciones. Me refiero a la falta de condiciones de salubridad en el sector y a la proliferación de plagas. La creación de tal escenario se debió en buena medida a que el organismo no pudo avanzar con el programa por etapas que tenía previsto ya que el nivel de rechazo a la intervención, como hemos visto antes, era elevado. En un sector de una gran densidad poblacional como lo era el Bajo Autopista, avanzar por etapas hubiera permitido realizar una adecuada remoción de escombros y limpieza del sector a medida que se mudaban las familias y se demolían las viviendas. No obstante, el organismo priorizó los tiempos sobre el criterio de mudanza por etapas y

comenzó a relocalizar a cuanta familia estuviera dispuesta a hacerlo sin importar la parcela que habitaba. Al avanzar de esta manera se fueron creando áreas donde los vecinos convivían con montañas de escombros, las cuales no podían ser removidas por las maquinarias debido a la falta de accesibilidad a la parcela.

La limpieza del sector fue un reclamo recurrente de los relocalizados en los dispositivos participativos. En una sesión Estela decía que el Bajo Autopista se había convertido en un “terrible basural” mientras “todavía [había] vecinos ocupando sus casas”. Y a continuación, para dejar en claro la responsabilidad del organismo, sostenía que “antes vivíamos dignamente, no con mugre y suciedad”. En esa misma línea se expresaban una cantidad enorme de vecinos y con el correr de las sesiones se introducía la variable temporal: las intervenciones se referían a un reclamo realizado previamente. A ese respecto, Camila decía lo siguiente:

Sesión CGP 18/06/2020 - Camila [vecina de Bajo Autopista]: [...] Tema de los escombros: ¿cuándo piensan sacar los escombros? Venimos hace no sé cuánto con el tema de los escombros. Tenemos un cerro de escombros en cada casa. Y vivimos al lado todavía, eh. Hay ratas, hay dengue. Se contagiaron del dengue unos vecinos. Si no vienen a limpiar lo tenemos que hacer nosotros. Porque si seguimos esperando a ustedes... Yo estoy avisando. Después no vengan a decirnos “qué estamos haciendo”. Porque nosotros vivimos ahí y nosotros nos estamos infectando y estamos viviendo con todo eso. Vengo pidiendo como hace dos semanas que vengan y me cierren los caños que están en las casas filtrando agua. No venían, no venían. Lo tuvimos que hacer nosotros con vecinos, abrir las rejas y meternos y tapar nosotros. Había un caño que estaba roto y lo tuvimos que hacer nosotros. Porque ustedes la verdad que brillan por su ausencia. Y pedimos eh, no es que no pedimos. Nosotros sabemos quiénes son y pedimos para que vengan y no vienen. [...] Como dice la vecina: hay presupuesto. Yo no sabía que había presupuesto para eso [risas de algunos vecinos]. Si hay presupuesto úsenlo [Estela aprovecha un lapso de silencio para decir “pa’ todo tienen presupuesto”] [...].

Como se desprende del relato de Camila, ante la falta de respuesta de las autoridades los vecinos se veían obligados a resolver los problemas ocasionados por el accionar del propio organismo. En sus dichos, a su vez, se introduce la cuestión de la proliferación de plagas en el sector y sus efectos sobre la salud de los vecinos. La acumulación de

escombros, de basura y la fuga de agua proveniente de las viviendas que eran demolidas, crearon un entorno propicio para la reproducción de roedores y vectores. En ese sentido se pronunciaba Ana en una sesión participativa cuando señalaba que estaban apareciendo unos mosquitos “terribles” y hacía referencia al aumento de casos de dengue en el sector. Para darle un tinte tragicómico a la situación, un vecino sostuvo que en la zona se podían encontrar “cucarachas, ratas, ratones, lo que vos quieras. Y no salen canguros porque acá no hay”.

Imagen 2: Parada sobre los escombros, una vecina contempla las viviendas a medio demoler



Fuente: @proyecto.bajoautopista

Todo este panorama desolador se agravó notablemente con la llegada de la pandemia del COVID-19, la cual operó como una cuarta variable que terminó por desgastar a las familias del Bajo Autopista. En efecto, en abril del 2020 y pocas semanas después de declarado el Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO), asistí a un grupo de vecinos del sector encabezado por Juana a elaborar una nota de reclamo donde se ponía

el énfasis en la situación sanitaria del sector. El reclamo, presentado en la mesa de entrada del organismo y difundido por los canales de comunicación del barrio, se extendía sobre la falta de remoción de escombros, el déficit en la recolección de residuos, la proliferación de plagas, el aumento de casos de dengue y finalmente evidenciaba la preocupación por los primeros casos de COVID del sector. La nota en cuestión fue tomada por el Ministerio Público de Defensa como base para la presentación de una medida de amparo, a partir de la cual se dictó una cautelar que obligó al GCBA a definir un cronograma de limpieza del sector.

La situación del Bajo Autopista durante la pandemia tuvo gran resonancia en los medios de comunicación a partir del caso de Ramona, una vecina que, luego de denunciar la falta de agua en el sector, falleció a las pocas semanas víctima del coronavirus (Clarín, 17/05/2020; Infobae, 17/05/2020; Página 12, 15/05/2021). En un video que había sido viralizado por la organización donde se desempeñaba como referente, Ramona decía: “Nos piden que nos higienicemos, que nos lavemos las manos, que tengamos mayor cuidado, que nos pongamos tapabocas, que no salgamos a la calle”. Y a continuación filmaba su canilla, la abría y luego de no tener resultados sentenciaba: “¿Y con qué lo hacemos si no tenemos agua?”. Su caso puso en agenda el debate sobre la incidencia de las condiciones habitacionales en la tasa de contagios. De acuerdo a un estudio realizado por el Instituto Leloir (2020) que se propuso medir el nivel de seroprevalencia de los habitantes de la Villa 31, el sector de Bajo Autopista presentó el mayor índice de contagio en relación con otros sectores del barrio, alcanzando al 74% de su población. Pero mientras la pandemia avanzaba y los medios dejaban atrás la discusión, el sector seguía afectado por la falta de agua:

Sesión CGP reasentamiento 18/06/2020 - Johny [vecino de Bajo Autopista]: Cuando falleció Ramona, que fue el caso más visible del Bajo Autopista, que en paz descanse la vecina, mi vecina porque yo vivo a espaldas de ella. “Uy pobrecita, pobrecita”, decían. Pero no se trata de decir pobrecita, el tema del agua debería haber sido solucionado hace mucho tiempo y no vienen. ¡No vienen! Mi vecina de al lado se mudó hace 3 meses y medio y desde entonces estuve sin agua. La gente de demolición había roto dos caños de su vivienda y había quedado perdiendo. Nos tuvimos que poner yo y un par de vecinos más, rompimos la reja, nos

metimos, cortamos el agua y era todo un quilombo. Entonces tuvimos que romper la parte de la matriz y ahí, bueno, cortarles el agua.

La Secretaría no sólo continuó realizando mudanzas durante la pandemia, sino que fue el período en el que se aceleró el proceso de reasentamiento. De hecho, tanto Juana como Irma utilizaron la misma expresión para referirse a eso: “la cuarentena le vino como anillo al dedo a la gente de la Secretaría”. Para explicar su postura Irma añadía: “porque si ellos hubiesen levantado los escombros [...] si hubiesen mandado para cargarnos agua por lo menos en los tanques que no tenían agua, [los vecinos] no se hubiesen enfermado”. Por otro lado, en una dirección similar, Juana sostenía que “la gente se vino más por miedo a infectarse. Por semana había hasta 30, 35, 40 mudanzas [...] pero a ellos no les importó ni la pandemia ni nada”.

En último lugar es preciso resaltar el aumento de hechos delictivos en el sector como otro factor que motivó la mudanza de una gran cantidad de habitantes del Bajo Autopista. De acuerdo a los relatos de los vecinos, la “inseguridad” se había acrecentado enormemente a partir de la intervención del organismo. En más de una oportunidad, los habitantes marcaban un fuerte contraste entre el momento previo a las relocalizaciones y la situación que se generó a medida que fueron aumentando las mudanzas. Desde esa perspectiva, cuando el sector se encontraba más poblado contaba con un sistema de monitoreo vecinal y la inseguridad no estaba entre las principales preocupaciones. Sin embargo, con la puesta en marcha del reasentamiento el miedo a sufrir robos y ser víctima de un episodio de homicidio o violación llegó a ser determinante hacia el final del proceso. Así, por ejemplo, Johny en una sesión del CGP con fecha del 18/06/2020 señalaba que “toda la vida dijimos que en la 31 no se vive con inseguridad. Pero ahora llegó a mi casa a la una, dos de la mañana muerto de miedo, y yo tendría que entrar con el sable de samurai de este tamaño a mi casa”. A continuación, Johny identificaba la inseguridad y la pandemia como dos de los factores que “en esta guerra” hacían que el “gobierno esté ganando. Y está ganando no por cansancio, sino por miedo [otra vecina asiente mientras Johny continúa hablando]. Nos gana por miedo a la inseguridad, a la pandemia”. En efecto, en esa misma sesión Elena relató distintas situaciones delictivas que la llevaron a tomar la decisión de mudarse:

Sesión CGP reasentamiento 18/06/2020 - Elena [vecina de Bajo Autopista]: [...] Yo decidí irme de Bajo Autopista por el tema de la inseguridad, pero no estamos hablando de una inseguridad común. Pero todos dicen “ah, pero qué querés, si vivís en la 31, vos ya estás acostumbrada a eso”. ¡Pará! Una cosa es estar acostumbrada a que roben y hasta ahí, pero no que el chorro venga y se enfrente conmigo. O que yo me tenga que enfrentar con el chorro a plena luz del día. He hecho las denuncias, sí ¿Y ahora qué pasa? ¿Quedo sola en plena esquina? Pero tomo la decisión de irme y decido, le digo “bueno, me quiero ir, pero por este tema. Por el tema de la inseguridad”. [...] Mi hijo tiene 13 años y se tuvo que enfrentar con el chorro a plena luz del día. Mi hijo está mal psicológicamente [...]. ¿Saben lo que es que la gente venga y te golpee la puerta, la reja, que te digan “te voy a matar”? Discúlpeme, ¿a cuál de ustedes le interesa nuestro caso? [...] Si tanto nos quieren sacar de Bajo Autopista, llévennos como corresponde, pero no nos traten así. Porque lo que ustedes están haciendo es abandono de persona. Y acá no se trata de amenazar a nadie, se trata de que por favor ustedes se humanicen con nosotros y hagan su trabajo como corresponde. Nada más. Eso es lo único que se les pide [se quiebra y llora] [...].

Ante este escenario dramático, incluso las tres vecinas que más reticentes se mostraban ante los reasentamientos decidieron irse del sector. En la entrevista que mantuvimos poco tiempo después de su mudanza, Estela volvía sobre aquel escenario y sostenía que “eso no era vida”. Entonces recuerda que se turnaban con su marido para dormir por las noches: mientras uno descansaba, el otro hacía “guardias” para estar alerta ante posibles robos. De manera similar, Irma me contaba que durante la madrugada intentaba dormir y de repente “hacían boquetes y ¡BUM! un ruido tremendo. Yo no podía dejar la casa ni para ir a comprar, tenía ese temor [se le quiebra la voz]. Tenía ese miedo de volver y encontrarlos en mi casa”. Ante el agravamiento de los hechos, Estela recuerda que decidió mudarse y luego convenció a Juana, a quien le comentó “‘esto no es vida Juana, vámonos’. Juana lo pensó y dijo ‘sí, vámonos’”. Finalmente Estela y Juana fueron a hablar con Irma, a quien reconocen que les costó convencer, pero finalmente accedió porque “sus hijos también sufrían ahí”. En ese sentido se expresó en una instancia participativa:

Sesión CGP reasentamiento del 13/08/2020 - Irma [vecina de Bajo Autopista]: [...] Nosotros estamos pasando un desastre en esa manzana. En esa manzana, en la 36, ya tuvimos una violación. [...] [Continúa su intervención señalando a un funcionario] Anoche te estuve mandando mensajes y te decía “por favor, mandá seguridad, es urgente”. Y era urgente

porque estaban entrando a mi casa. Si yo no salgo con mi marido entran a mi casa y me matan a mis hijos. Hoy a la madrugada, detrás de mi casa, deshicieron todo el tapiado que hicieron. [...] Yo siempre dije que no me quería ir, pero ya me siento muy cansada [se larga a llorar]. Tuve amenazas por parte de los chorros, me amenazan porque llamo a la policía, estoy con un montón de cosas [continúa hablando con la voz quebrada]. Yo me tengo que ir, aunque nunca me gustaron esas casas [las nuevas]. Pero no me queda otra [...].

En este fragmento Irma llamaba la atención sobre un caso de violación. Hacia el final del proceso, y según los testimonios de distintas vecinas, fueron al menos dos los casos de esta naturaleza que se dieron en el sector a la vez que se produjeron numerosos episodios de acoso sexual. Distintos actores llamaron la atención sobre este punto. En el Mapa Feminista (2020) diseñado por la Asamblea Feminista de la Villa 31, Iconoclasistas y Ni Una Menos, entre otros, se sostiene que en el Bajo Autopista: “Lxs principales afectadxs son mujeres, disidencias y migrantes amenazadxs con la deportación. Durante la pandemia, la zona fue liberada y se incrementaron los cortes de luz, los robos y violaciones”. Desde la Legislatura Porteña, a su vez, diputadas de la oposición presentaron un Proyecto de Declaración manifestando su “profunda preocupación ante el incremento de las situaciones de violencia de género sufridas por las vecinas del sector de Bajo Autopista en el Barrio Padre Mugica, en el marco de las reubicaciones llevadas a cabo en dicho sector”.

Además de identificar el reasentamiento como un punto de inflexión en la cantidad de hechos delictivos del sector, los vecinos y los actores mencionados le adjudicaban la responsabilidad al gobierno de la ciudad principalmente por dos cuestiones. La primera cuestión tenía que ver con que, según denunciaban los vecinos, parte de estos hechos eran perpetrados por trabajadores de la cooperativa del “Cabezón”, la cual según vimos estaba contratada por el organismo. De acuerdo a distintos testimonios, los trabajadores que realizaban tapiados en viviendas con demolición parcial, eran los mismos que las intrusaban por las noches. Para darle más sustento a esta aseveración, una vecina me comentaba que las primeras mudanzas eran realizadas por una empresa con “gente de afuera que venía, te mudaba, eran más prolijos haciendo la mudanza... Pero ¿por qué no siguieron? Porque ‘el Cabezón’ mandaba a los mismos vagos que después trabajaron para él a robarlos”. Es así como la empresa se fue del barrio y la cooperativa del “Cabezón”

pasó a hacerse cargo de las tareas. También era *vox populi* que los allegados al “Cabezón” amenazaban a quienes no querían mudarse o a quienes “hacían quilombo”.

La segunda cuestión era que los vecinos sentían que ellos hacían su parte expresando los reclamos en las instancias pertinentes y haciendo las denuncias en las dependencias policiales, pero obtenían respuestas nulas o deficientes por parte del Estado. En palabras de Estela: “No se podía vivir ahí, pero era culpa de ellos, no de nosotros. Porque nosotros les pedíamos seguridad, les pedíamos una y otra cosa. Pero no, no quisieron. Lo que ellos querían era sacarnos a toda costa”. A su vez, aquellos que buscaban poner en agenda este tema o que llamaban a la policía ante un hecho delictivo, luego eran amenazados. Es así como Estela era tratada de “vieja sapo” y a Irma la amenazaban de muerte por hacer denuncias. Las autoridades de la Secretaría, por su parte, solían deslindar responsabilidades al señalar que era un tema que excedía sus competencias. Ante la insistencia de los vecinos, hubo al menos cinco reuniones con el Director General de Seguridad Comunal e Investigación Criminal de la Secretaría de Justicia y Seguridad de CABA. En dichas instancias se reconoció el problema y se creó un sistema de rondines policíacos⁴² para reforzar la seguridad en la zona. No obstante, las reuniones subsiguientes estuvieron marcadas por las críticas al funcionamiento del sistema, la “falta de interés de la policía” y la sospecha de connivencia entre los efectivos y los delincuentes. Así se fue generando un clima de impotencia, resignación y hastío entre los relocalizados respecto del tema.

Tabla 2: Manifestaciones de la violencia estatal que incidieron en la materialización de los reasentamientos

Manifestaciones de la violencia estatal	Descripción
---	-------------

⁴² Son recorridas de vigilancia que se proponen unir distintos puntos geográficos definidos previamente a los efectos de reforzar la supervisión.

Equipos de negociación	Negociación desigual mediante en la que el organismo persuadía a la población afectada a través de la provisión de bienes materiales o del otorgamiento de condiciones habitacionales especiales en vivienda nueva
"Aprietes"	Prácticas de amedrentamiento perpetradas por habitantes del barrio contratados por el organismo y por representantes de la autoridad de aplicación
Mala praxis en las demoliciones	Daños ocasionados sobre casas que continuaban habitadas, afectando la calidad de vida de las familias del sector
Deterioro de las condiciones de salubridad	Desidia del sector a raíz de la falta de remoción de escombros, la proliferación de basurales y de plagas, así como por la escasez de agua
"Zona liberada"	Multiplicación de los casos de violencia de género, los hurtos y los robos en el sector afectado
Desalojos	Uso de la fuerza policial, a partir de decretos y de medidas judiciales, para forzar el traslado a las familias que se negaban a mudarse

Fuente: Elaboración propia

3.5. “Empezaron a escuchar algunas cosas pero ha sido a fuerza de mucha pelea”

Hasta aquí se ha buscado poner en evidencia la prácticamente nula incidencia que tuvieron los dispositivos participativos a la hora de legitimar la intervención estatal y de concretar los reasentamientos. Por su parte, este apartado se centra en analizar de qué manera los habitantes del barrio buscaban encauzar la política a su favor. Previamente abríamos el interrogante acerca de por qué los relocalizados no resignaban su participación en las instancias participativas a pesar del escaso margen de acción que se les otorgaba y de lo mucho que desconfiaban de las autoridades estatales. Aquí se busca dar una primera respuesta a esa pregunta al mostrar que los habitantes del barrio concebían los dispositivos participativos como parte de una estrategia más amplia

destinada a modificar el curso de la política pública, en la que las acciones colectivas de protesta jugaban un rol crucial.

Con el fin de analizar la interacción entre acciones colectivas de protesta y dispositivos participativos, se describe la presión ejercida por los relocalizados para abrir nuevos canales de diálogo, primero, y para moldearlos, después. Primero se detallan el conjunto de acciones colectivas que los vecinos llevaron adelante con el objetivo de generar una instancia que abordara las problemáticas ligadas a la implementación del reasentamiento -es decir, ya no enfocada en la instancia previa a la relocalización, como era el caso de los Talleres Participativos, sino en el período que se abrió durante el transcurso de las mudanzas. Luego se evidencia que la creación del CGP de reasentamiento no condujo al cese de la movilización de los afectados sino a que la misma se oriente, por un lado, a ampliar el margen de decisión sobre los temas de discusión y, por el otro, a velar por el cumplimiento de los compromisos que asumían las autoridades.

Mientras los relocalizados expresaban su descontento en los dispositivos participativos, hacían uso de un amplio repertorio de acciones colectivas con el fin de encauzar la política. Entre ellas quisiera destacar, en primer lugar, las decenas de movilizaciones y concentraciones que llevaron adelante. Las mismas, a su vez, se pueden dividir en dos. Aquellas que estaban dirigidas a llamar la atención de las autoridades y las que se orientaban a ampliar el círculo de resistencia vecinal. Entre las primeras se destacaban las concentraciones en edificios del gobierno local situados dentro o en la periferia del barrio, tales como el flamante Ministerio de Educación de la Ciudad o las oficinas de la propia Secretaría. En la misma línea, los relocalizados han realizado cortes de calle en lugares neurálgicos como la terminal de Retiro o cortes en las vías de tren linderas al barrio. Las mismas tenían como objetivo tanto abrir canales de diálogo con autoridades de la Secretaría como manifestar oposición a las medidas que el organismo llevaba adelante. Por otro lado, para ampliar el número de vecinos organizados, los relocalizados realizaban asambleas informativas, festivales y movilizaciones al interior del barrio.

En segundo lugar, los relocalizados convocaban a los medios de comunicación para darle trascendencia a sus reclamos. Entre otras cuestiones, organizaban conferencias de prensa (Anccom, 01/08/2019; Urbana Tevé, 25/07/2020), recorridas por el barrio (Página 12,

25/03/2021; La Izquierda Diario, 23/01/2021) y daban notas para instalar su situación en la agenda pública (Página 12, 20/12/2019; Canal Abierto, 05/05/2020; La Nación 02/06/2022). La periodicidad con la que interactuaban con la prensa las llevó a tener contactos directos con periodistas de medios independientes, así como de grandes medios. Cada vez que se organizaban en torno a algún reclamo en particular, los relocalizados acudían a sus contactos para darle cobertura mediática.

En tercera medida, quisiera reparar en un *control ciudadano* llevado adelante por un grupo de vecinas y que se orientaba al seguimiento de la relocalización. Con ello me refiero a un conjunto de tareas cotidianas y territoriales vinculadas con la puesta al corriente del cronograma semanal de mudanzas realizadas por el organismo, el acompañamiento a los vecinos que requerían “asesoramiento” y la elaboración, recopilación y seguimiento de los reclamos presentados por los relocalizados a través de distintos canales. Cuando comencé el trabajo de campo en Bajo Autopista, me costó comprender ese conjunto de tareas como partes de un todo. Las concebía como acciones que surgían de forma espontánea ante una determinada urgencia. Sin embargo, durante una jornada de demolición, Juana me hizo notar que se trataba de “una estrategia”:

Extracto de nota de campo - 16/01/2020:

[...] Nos adentramos en la villa con Juana por las intrincadas calles del sector San Martín y rápidamente llegamos al Bajo Autopista donde nos encontramos con dos vecinas más: Estela e Irma. Entre las tres hacían una especie de control ciudadano de las relocalizaciones: sabían cuántas familias debían relocalizarse por día, quién habitaba cada vivienda y vigilaban el accionar de los funcionarios y trabajadores de la Secretaría. Hasta ese momento todo transcurría en calma: las familias que se mudaban cargaban sus pertenencias en los motocarros luego de firmar la escritura y en el mismo día cambiaban de hábitat. En el lugar se encontraban no menos de diez trabajadores de la secretaría y dos representantes de la Defensoría del Pueblo.

Una vez terminada la mudanza se le cedía el lugar a los albañiles, quienes se ocupaban de la demolición fina de la vivienda abandonada y procedían a tapearla. Este momento resultaba sumamente conflictivo y era objeto de discusión en cada sesión del CGP. Los vecinos pedían que no se hicieran demoliciones hasta tanto no se liberaran manzanas enteras sino que simplemente las tapearan, porque de lo contrario se ponía en riesgo las

viviendas aledañas que seguían habitadas y se “ensuciaba” el sector con escombros y basura. Los funcionarios, por su parte, justificaban la necesidad de realizar la demolición para prevenir tomas de viviendas.

Ese día no fue la excepción. Luego de una breve recorrida, nos detuvimos a observar cómo iniciaban la demolición de una edificación. Algunos minutos más tarde, sale la vecina de la vivienda contigua visiblemente desesperada y a los gritos pide que detengan las demoliciones: “¡No puede ser que no me hayan avisado nada! ¡Mi hija está durmiendo la siesta y la pared se le mueve toda!”. Juana, Estela e Irma salieron rápidamente a respaldarla y lograron que los albañiles abandonaran su trabajo. Entonces se sumó otro vecino, quien, dirigiéndose a las últimas, exclamó: “ustedes no quieren vivir bien, para vivir bien hay que pagar”. La discusión perduró unos instantes hasta que la atención se centró en el arquitecto de la Secretaría, el cual intentó dar una explicación a las vecinas.

Juana se apartó del grupo, me vio en situación de observación y me comentó: “siempre lo mismo los de la Defensoría. Están a la mañana cuando todo está tranquilo y después se van. Cuando empiezan las demoliciones estamos solas”. Luego hizo referencia a la discusión con “el Cabezón”, el referente de la cooperativa encargada de realizar las mudanzas, y al rol que habían tenido ellas ante la queja de la vecina. A mí me había parecido una actitud espontánea el hecho de que salieran a respaldarla, pero ella lo describió como parte de un plan. “Ahora cambiamos la estrategia”, me dijo, “antes interveníamos las viviendas para que no demolicieran nada desde el principio, pero nos llevó a pelearnos con algunos vecinos que se querían ir. Ahora nos quedamos afuera, esperamos si pasa algo y si alguien se queja salimos todas”.

Como parte del *control ciudadano*, las vecinas dedicaban gran parte de su tiempo a elaborar reclamos para presentar en la mesa de entradas del organismo. En ellos procuraban comentar detalladamente los casos donde no se cumplía la operatoria de asignación de vivienda, ya sea porque las autoridades ofrecían a las familias menos dormitorios de los que les correspondían o porque no les reconocían un local comercial/productivo para continuar sus tareas laborales en las viviendas nuevas. A su vez, las notas en cuestión solían apuntar con precisión los sitios donde se generaban micro-basurales, los lugares donde se solicitaba que se realice fumigación y las viviendas que habían sido dañadas por las demoliciones en espacios aledaños. Con el tiempo las vecinas de Bajo Autopista me solicitaron que las ayude a redactar muchos de esos

reclamos. Pero fue Juana quien me instruyó respecto de cómo debían elaborarse, cuáles eran las formalidades que debía respetar el escrito y dónde y cuándo debían presentarse para que fueran recibidos formalmente por la Secretaría.

Los reclamos por momentos tomaban otros cauces institucionales y eso nos lleva al cuarto punto. Y es que los vecinos muchas veces y de forma complementaria los canalizaban a través de la Defensoría del Pueblo, el Ministerio Público de Defensa y la Legislatura Porteña. Incluso muchos de los reclamos que se presentaban en mesa de entrada del organismo se terminaron transformando en medidas judiciales como amparos colectivos. A ese respecto, resulta ilustrativa una nota que elaboramos con Juana sobre la situación sanitaria del Bajo Autopista durante el comienzo de la pandemia. La misma se detenía sobre la proliferación de plagas, el déficit en el servicio de recolección de residuos y la falta de remoción de escombros. Dicha nota posteriormente fue tomada por el Ministerio Público de Defensa como parte de un amparo colectivo. El juez de turno dictaminó una cautelar que salió favorable a los habitantes del barrio e instó al organismo a presentar un cronograma de limpieza del sector.

Tabla 3: Acciones colectivas en el marco del conflicto en torno a las mudanzas

Tipos de acción colectiva	Subtipos	Objetivos
Movilizaciones y concentraciones	Manifestaciones en dependencias de gobierno	Destinadas a llamar la atención de las autoridades y abrir nuevos canales de diálogo
	Cortes en lugares neurálgicos de la ciudad	
	Asambleas informativas, festivales y movilizaciones al interior del barrio	Para ampliar el círculo de resistencia vecinal
Convocatoria a medios de comunicación	Conferencias de prensa, notas a la prensa y recorridas con periodistas	A efectos de darle trascendencia a los reclamos
Control ciudadano del reasentamiento	Puesta al corriente del cronograma de mudanzas, asesoramiento a vecinos y elaboración de reclamos formales	Realizar una supervisión de la implementación de la política

Fuente: Elaboración propia

La apertura de un dispositivo participativo destinado a trabajar específicamente las problemáticas propias del proceso de relocalización del Bajo Autopista fue visto por las vecinas organizadas como consecuencia de una sumatoria de las diversas acciones colectivas. Desde la óptica de Juana, la Mesa de Reasentamiento fue posible gracias a las intervenciones que llevaban adelante en las instancias participativas previas, pero “vino de la mano también de todas las denuncias que se hizo en el Bajo Autopista, de los amparos que estuvimos teniendo... toda la visibilidad de los medios también, que en su

momento nos ayudó”. De esta manera los relocalizados se proponían crear una sinergia entre las acciones colectivas detalladas con anterioridad y los dispositivos participativos. Esta sinergia se orientaba fundamentalmente a la creación de nuevas instancias participativas para que se dieran respuestas a problemas específicos. No obstante, esta estrategia no fue abandonada con la apertura de la instancia. Por el contrario, una vez abierto dicho canal, los relocalizados seguían presionando por distintas vías para hacer cumplir algunos acuerdos y para imponer una agenda de temas.

Para ilustrar este último punto voy a referirme al desenvolvimiento del CGP de reasentamiento. En principio quisiera resaltar un cambio de dinámica y de reglas que se dio en estas instancias respecto de las sesiones previas. Por un lado, se construyeron como instancias donde podían intervenir los integrantes del CGP pero que estaban orientadas, sobre todo, a la participación de los relocalizados. Es decir que su participación no estaba reducida a un momento de la sesión, sino que, por el contrario, los vecinos del Bajo Autopista se convirtieron en los protagonistas de las mismas. A su vez, la dinámica se revirtió: esta vez los vecinos eran quienes tomaban la palabra en un principio y las autoridades luego se proponían responder a los planteos que se hacían. Lo que empezó a discutirse en estas instancias fue la situación sanitaria, la limpieza y la inseguridad del sector. Mientras que los habitantes del sector indicaban los lugares en los que era necesario fumigar, limpiar o reforzar la luminaria, los funcionarios tomaban nota para resolver los reclamos. Estas instancias se complementaban con recorridos en el territorio para relevar las problemáticas *in situ*. De manera que, además de una instancia de diálogo, las mesas de reasentamiento contemplaban un abordaje territorial.

En cada una de las reuniones por reasentamiento, los funcionarios rendían cuentas respecto del grado de avance de la relocalización y del nivel de resolución de reclamos. No obstante, las vecinas seguían ejerciendo un *control ciudadano*: no dejaban de canalizar reclamos por otras vías y confeccionaban su propia planilla de seguimiento para contrastar con lo que decían los funcionarios. Además, y este es un punto crucial, seguían presionando para sumar otros temas a la instancia de diálogo. Tal fue el caso de las demoliciones y sus consecuencias en las edificaciones aledañas, el cuál era objeto de preocupación de las vecinas y las autoridades se negaban a discutirlo en la nueva

instancia. Ante la negativa de las autoridades, los relocalizados impulsaron un nuevo amparo judicial que se proponía que cesen las demoliciones en manzanas que continuaban habitadas a la vez que se decidieron a frenar todas las demoliciones que identificaban como riesgosas. Esto último implicaba muchas veces ponerse delante de las retroexcavadoras o dentro de las viviendas sobre las que se estaba trabajando para impedir que se avance en tal sentido. Como consecuencia de todas estas acciones, en la mesa de reasentamiento comenzaron a acordarse lugares a demoler. Lo curioso es que las autoridades de la Secretaría y los técnicos pensaban que estas medidas no tenían otro fin que el de entorpecer el avance de la intervención. En ese sentido, recuerdo que un arquitecto se acercó a mí en una de estas reuniones para pedirme que por favor los dejáramos trabajar tranquilos, que de otra forma era difícil avanzar con las obras. Para mi sorpresa, las acciones que acompañaba con el objetivo de minimizar los riesgos a los que estaban expuestos los habitantes para evitar que se avasalle con sus derechos, eran interpretados por algunas autoridades como motivadas por intereses espurios: por “intereses políticos” (como una forma de demagogia) o por “intereses sectoriales” (al servicio de un grupo de vecinos que lo único que buscaban era un rédito personal).

Imagen 3: Una parte del sector Bajo Autopista durante las demoliciones



Fuente: @proyecto.bajoautopista

En definitiva, a lo largo de este apartado se demuestra que además de presionar por distintas vías para que el Estado abra canales de diálogo, los relocalizados no concebían la apertura de nuevos dispositivos participativos como un fin en sí mismo sino como parte de una estrategia más amplia dirigida a “hacerse escuchar”. De acuerdo a la percepción de Estela, el saldo de la nueva instancia fue que “empezaron a escuchar algunas cosas. Donde pedimos iluminación y esas cosas sí. Pero ha sido a fuerza de mucha pelea porque si era por ellos no hacían nada”. Y luego aclara que otras cosas no cambiaron y ello la llevó a tomar la decisión de mudarse antes de lo previsto. En el mismo sentido, Jessica opinaba que las reuniones “servían” porque se podían plantear cuestiones como colectivo de vecinos afectados por el reasentamiento. Pero luego, en la misma línea que Estela, agregaba que la “escucha” era selectiva: “Para mí las reuniones servían. Pero la Secretaría escuchaba algunas cosas y otras como que no les importaba directamente. [...] Estaba bueno tener las reuniones, porque planteábamos [cuestiones] entre todos los vecinos, pero la secretaría era como ‘una cosa sí te hago caso y la otra no’”.

-----*-----

En el transcurso de este capítulo se ha procurado reflexionar acerca de los efectos directos que tuvieron los dispositivos participativos diseñados en el marco de la implementación de la política de “integración social y urbana”. En otras palabras, se ha querido mostrar de qué forma las instancias de diálogo orientadas a construir consensos en torno a las intervenciones estatales han reconfigurado el largo historial de conflictividad sobre el destino del barrio Mugica. En primer lugar, se ha evidenciado que a pesar de la voluntad de las autoridades y a contramano de lo que sugieren los estudios más críticos sobre la materia, los dispositivos de participación no fueron determinantes a la hora de validar las intervenciones estatales. En otras palabras, se observó que el descontento de los relocalizados no se atenuó a causa de los Talleres Participativos. Por el contrario, era en dichos ámbitos donde expresaban su desacuerdo con mayor ahínco. A continuación, a partir de la descripción del conflicto interno entre los “trabajadores organizados” y los “funcionarios”, se buscó poner de manifiesto que, en vez de generar un mayor acercamiento entre el “Estado” y la población afectada, los dispositivos participativos pusieron en evidencia las diferencias de criterios que existía al interior del organismo.

Las cuestiones mencionadas indican que, en vez de obturar el conflicto previo, los dispositivos participativos permitieron escenificarlo y manifestarlo en toda su complejidad. Al poner en evidencia el escaso margen de decisión otorgado a quienes protagonizan las instancias en cuestión -sean habitantes del barrio, trabajadores o funcionarios-, las diferencias de criterio que surgen al interior del organismo estatal respecto de cómo debe implementarse la política y el desacuerdo de buena parte de la población destinataria, puede postularse que una vez que se ponen en marcha, los dispositivos participativos desatan una fuerza centrífuga. Antes que absorber y homogeneizar intereses y opiniones diversas acerca de la intervención estatal, tienden a cristalizar las visiones antagónicas -por momentos irreconciliables- de los actores involucrados en el conflicto.

En segundo lugar, ante un contexto de escaso consenso en torno a las mudanzas, se detalló el cambio de estrategia delineado por las autoridades de la Secretaría a los fines de materializar la intervención. En ese sentido, además de ver el creciente peso que le otorgaron a las negociaciones individuales con las familias, se detallaron un conjunto de mecanismos que contribuyeron a la degradación de las condiciones de vida de los sectores afectados y que obligaron a un buen número de vecinos a optar por el reasentamiento. En relación con este último punto, se puso en evidencia que la política de “integración social y urbana” en buena medida supuso una continuidad respecto de las formas en las que históricamente el Estado ha intervenido en las villas e incluso por momentos acentuó las problemáticas a las que están expuestos sus habitantes.

Por último, hacia el final del capítulo vimos que, a partir de intervenir en las instancias participativas, pero también como consecuencia de diversas medidas de fuerza, la población afectada logró instalar el tema de reasentamiento como una cuestión que merecía ser trabajada con regularidad periódica. Ante eventuales desacuerdos con las autoridades y en situaciones en las cuales no obtenían las respuestas esperadas, los relocalizados siguieron recurriendo a una multiplicidad de medidas para torcer el rumbo de la política, tales como amparos colectivos, notas formales de reclamos, acciones en conjunto con organismos de defensa y movilizaciones. En definitiva, los sectores organizados no solo buscaron apropiarse de los dispositivos en cuestión, sino que también, por momentos, fueron sus principales impulsores. Sin embargo, ello no hizo que renunciaran a un repertorio más amplio de acciones colectivas. Antes bien, a lo largo del conflicto en torno a las mudanzas, buscaron crear una sinergia entre los dispositivos participativos y las medidas de fuerza en pos de “hacerse escuchar”. En definitiva, vimos que la interacción entre las acciones colectivas de protesta y la intervención en los dispositivos participativos se dio de forma continua y en diferentes direcciones.

A partir de problematizar las formas en que se manifestó la violencia estatal y describir las múltiples acciones colectivas de protesta que llevaron adelante los relocalizados, se buscó vincular los dispositivos participativos con las distintas facetas del conflicto. En otras palabras, la intención fue mostrar que es posible establecer un *continuum* entre participación y conflicto y que no pueden pensarse de forma separada. Así como la

violencia estatal fue un factor determinante para avanzar con la intervención cuando el consenso en las instancias participativas no era significativo, las acciones colectivas de protesta se pensaban en relación con las instancias en cuestión y a partir de lo que se debatía en ellas. Las estrategias que emplean los actores en pos de materializar o modificar el curso de una intervención estatal moldean las dinámicas de los dispositivos participativos. Que en las mesas de reasentamiento se haya discutido sobre las consecuencias de las relocalizaciones -los problemas en torno a las demoliciones, la falta de remoción de escombros y la proliferación de basurales-, es un ejemplo de ello. Pero también, en un sentido inverso, las características que asumen los dispositivos participativos condicionan las conductas que adoptan los actores en el desarrollo de un conflicto. En ese sentido puede interpretarse, por ejemplo, el hecho de que a partir de que los funcionarios comenzaron a rendir cuentas del avance en la resolución de las problemáticas mencionadas, los relocalizados comenzaron a confeccionar su propia planilla de seguimiento de reclamos para llevar a las instancias participativas.

CAPÍTULO IV. Los efectos indirectos de la participación: sobre la productividad de los dispositivos

A lo largo de este capítulo se indaga acerca de los efectos indirectos de los dispositivos participativos. Mientras que el anterior se detuvo sobre la incidencia de la participación en el conflicto por la urbanización, en el presente capítulo se evidencia cómo repercutió la implementación de dispositivos participativos en la vida política del barrio en un sentido más amplio. En primera medida se centra en los inicios del Consejo de Gestión Participativa para mostrar cómo se da una constante disputa en torno a los temas que merecen ser tratados. Al abocarse a atender las diversas agendas de los actores que intervienen allí, se evidencia que los dispositivos participativos tienden a atender “lo urgente” y para ello se reproducen abarcando cada vez más planos de la vida social. En segunda medida, a partir de analizar la forma a través de la cual los vecinos buscaban “visibilizar” los efectos perniciosos del reasentamiento, se enfoca en la productividad simbólica de los dispositivos en cuestión. Veremos que en la medida en que los relocalizados construían su postura sobre la política pública, se constituían al mismo tiempo como colectivo de vecinos. En tercera medida, se evidencia que al “hacerse ver” en las instancias participativas, los habitantes del barrio procuraban mejorar sus condiciones de negociación ante el organismo y se construían como referentes del sector. Con esto último me refiero a la productividad material y político-territorial de los dispositivos de participación, respectivamente.

4.1. Los inicios del CGP y la productividad institucional de los dispositivos de participación

A partir de la descripción de la dinámica que tenía en sus inicios el Consejo de Gestión Participativo (CGP) creado a partir de la sanción de la Ley 6129, este apartado se centra en tres cuestiones. En primera instancia, pone el foco sobre el conjunto de normas más o menos explícitas a partir de las cuáles los funcionarios buscaban ordenar los dispositivos participativos. En segunda instancia, hace hincapié en que diversos sectores, entre los cuales se encontraban los relocalizados, se proponían desafiar dicho orden a efectos de instalar nuevos temas en la agenda de discusión. Finalmente, deja entrever que, por la

dinámica propia de la política, los dispositivos participativos tienden a relegar su rol formal -orientado a la planificación de la política pública- para enfocarse en la atención de lo que aparece como urgente.

La primera sesión del CGP tuvo lugar en marzo de 2019, poco tiempo después de concluido el reasentamiento de Cristo Obrero y mientras se concretaban las primeras mudanzas en Bajo Autopista. Al entrar al comedor de un referente histórico del barrio, donde tuvo lugar la primera reunión, los asistentes eran recibidos por una trabajadora de la Secretaría que se encargaba de tomar registro de los participantes. Aquellos que eran parte del “público”, es decir, del conjunto de vecinos que participaban de la reunión en calidad de oyentes, se ubicaban en las sillas que miraban en dirección de un semicírculo constituido por mesas y al menos unos quince asientos destinados a los integrantes del Consejo.

Encabezada por funcionarios de segunda y tercera línea, la sesión inició con una dinámica netamente expositiva. Luego de realizar un breve discurso de bienvenida, los representantes del organismo, apoyándose en una presentación con diapositivas, comenzaron a explicar cómo estaba compuesto el Consejo y cuáles eran sus funciones y atribuciones, según lo establecido en la Ley 6129. No pasaron más de veinte minutos de exposición y dos diapositivas de presentación, cuando, en el momento en que los funcionarios iban presentando a cada uno de los integrantes del CGP, uno de los consejeros toma la palabra e interrumpe la alocución para señalar la “falta de legitimidad del Consejo”. Su llamado de atención se refería a la caducidad de los mandatos de los consejeros: los mismos estaban en ejercicio de la función desde 2015 y, como no se habían celebrado nuevas elecciones desde entonces, llevaban dos años con los mandatos vencidos. En ese momento la sala se pobló de murmullos, los cuales paulatinamente se fueron transformando en fuertes intercambios verbales entre distintos referentes barriales. En un contexto caótico, en el cual ni los propios funcionarios lograban calmar los ánimos, la sesión se terminó levantando *de facto*. Algunos minutos más tarde, mientras conversaba con una vecina en la puerta del comedor, un representante de una ONG le comentaba con tono irónico a una trabajadora de un organismo de defensa: “bienvenida al barrio”. La vecina que se encontraba hablando conmigo escuchó el diálogo,

se dio vuelta en dirección de la persona que había hecho el comentario y le respondió con enojo: “nosotros no somos así, esto es culpa del gobierno”.

La primera sesión constituyó una muestra de lo que vendría después. Se sucederían un conjunto de reuniones destinadas a tratar únicamente dos temas: el reglamento interno⁴³ y la coordinación del CGP⁴⁴. Dichas cuestiones, que según lo proyectado en la Ley 6129 deberían haberse resuelto en las primeras tres sesiones, terminaron demandando diez encuentros. De la misma manera en que se había desarrollado la primera sesión, las subsiguientes estarían signadas por la carencia de acuerdos mínimos. Por mencionar otro ejemplo, voy a referirme a una de las sesiones destinadas a la elección del presidente del Consejo. En ella, Santiago, quien se desempeñaba entonces como “Coordinador de Viabilidad Política de la Secretaría”, se detuvo sobre la dinámica de la votación. Luego de explicarles a los consejeros que tenían que anotar el nombre de su candidato en un papel, tomó una urna, la apoyó en una mesa y les indicó que debían introducir allí su voto. En el momento en que estaba terminando de explicar la metodología, el comedor volvió a poblarse de murmullos, el funcionario dejó de monopolizar la palabra y una vecina que estaba entre la audiencia tomó la urna y se la llevó. El acto fue seguido de un tumulto y de grescas entre los propios vecinos. Finalmente, la voz del representante del organismo se destacó entre el bullicio gracias a un altoparlante y se lo escuchó decir: “así no se puede sesionar. Se levanta la sesión”.

Los funcionarios y los referentes barriales cercanos al gobierno de la ciudad le atribuían la responsabilidad de la dinámica caótica a “las organizaciones” y se referían al “interés político de ciertos sectores”, como uno de los factores que conspiraban contra el funcionamiento del CGP. Otro conjunto de vecinos, consejeros y referentes barriales, por su parte, le atribuían la responsabilidad a la Secretaría: opinaban que se estaban

⁴³ A través del reglamento interno se buscó formalizar y ordenar la dinámica del CGP. Allí, entre otras cuestiones, se establecieron la diversidad de temas que podían ser objeto de tratamiento del órgano, la cantidad de sesiones que se prevén para resolver cada tema, la naturaleza de cada sesión (informativa/deliberativa/resolutiva) y la periodicidad de las reuniones (SECISYU, s/f).

⁴⁴ La coordinación del Consejo era el resultado de una votación entre el cuerpo de consejeros del barrio que integraban el CGP. El consejero que obtenía la mayoría de los votos gozaba del rol de coordinador por un plazo de seis meses. Si bien sus atribuciones eran prácticamente irrelevantes, la votación constituía un momento en el que se medía la correlación de fuerzas entre los actores implicados en la implementación de la política pública: el consejero electo podía tener una visión más cercana o más alejada del organismo y eso permitía saber cómo concebían la política la mayoría de los representantes del barrio.

relegando de la agenda los temas centrales, desconfiaban de las intenciones de la Secretaría y planteaban su propia agenda. Entre estos últimos se ubicaban un grupo de vecinos del Bajo Autopista, los cuales aprovechaban los quince minutos iniciales de cada sesión para llevar sus reclamos sobre el proceso de relocalización. Esos minutos iniciales eran los que el organismo le otorgaba al “público”, es decir, a los vecinos que no formaban parte del Consejo, para que hicieran uso de la palabra. El conjunto de planteos realizados por los relocalizados en ese fragmento temporal, no se veían reflejados en las actas que luego de cada sesión elaboraba el organismo. Tampoco eran retomados en la misma sesión. De hecho, una vez finalizado dicho momento, un funcionario tomaba la palabra y solía decir: “les agradecemos a los vecinos que se manifestaron. Ahora damos por iniciada la sesión formal...”, y a continuación repasaba el conjunto de tópicos que hacían al temario, entre los cuales nunca figuraba el reasentamiento.

No obstante, al calor de aquellas intervenciones iniciales y ante la insistencia de algunos integrantes del CGP, cinco meses después de la primera sesión se presentó por primera vez María Clara -la responsable del área de reasentamiento-, para describir “cuáles fueron los pasos del proceso de relocalización”. La exposición estaba recién iniciando cuando un vecino exclamó: “¡que sea menos técnico, los vecinos no entienden!”. A lo que Santiago respondió: “los vecinos son oyentes, esto está destinado a los miembros del CGP”. Ante miradas de asombro y desconcierto, María Clara continuó repasando “las etapas de la relocalización”, presentó datos de la cantidad de reasentamientos hechos hasta el momento y mencionó la existencia de “talleres participativos donde participaron, en su conjunto, más de 1200 vecinos”. Una vez concluida la exposición, los consejeros tomaron la palabra y me sorprendió observar que, incluso aquellos que se mostraban más cercanos al organismo, ponían el foco en la falta de participación de los vecinos del Bajo Autopista en el proceso de relocalización. A su vez, entre otras intervenciones, un integrante de la Asociación Civil Por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) señaló que “se violó el artículo 9 de la Ley 6129 al no tratarse el tema de relocalizaciones en el CGP”. Frente a esto, un representante del organismo, en alusión al clima caótico predominante en las primeras sesiones, respondió: “estamos de acuerdo, pero no tenemos el marco como para debatirlo”. Con esta misma tónica, diez días después el organismo convocó una “sesión

extraordinaria” para tratar la operatoria⁴⁵ de relocalización de Bajo Autopista. La misma surgió del pedido de los organismos de defensa, ONG y algunos referentes barriales y se realizó en una pequeña oficina del gobierno de la ciudad con la intención de reducir el número de oyentes. Sebastián, uno de los representantes del organismo que solía coordinar el CGP, advirtió desde un inicio: “para no generar expectativas, esta es la operatoria y no se va a modificar”. A ello un integrante de la Defensoría del Pueblo replicó: “esto es informativo y no podemos decidir nada”.

A lo largo de todo el 2019 el CGP tuvo un funcionamiento errático y puso en evidencia las tensiones que se daban al interior del sistema político entre aquellos que apoyaban las intervenciones de la Secretaría y quienes presentaban reservas respecto de su accionar. A su vez, mientras los avances en los temas que priorizaba el organismo eran escasos, otros sectores pujaban por instalar agenda. Como se dijo previamente, tal era el caso de los relocalizados organizados. Si bien lograron que se aborde la cuestión en dos “sesiones extraordinarias”, los resultados no eran los esperados: querían “ser escuchados” y se encontraban con reuniones “informativas”. Por otro lado, en las “sesiones ordinarias” la cuestión era relegada e invisibilizada. Una prueba de ello era que, si bien los relocalizados podían manifestarse en los quince minutos de “micrófono abierto”, esas cuestiones no sólo no eran debatidas una vez iniciada la “sesión formal” sino que además sus quejas no se veían reflejada en actas.

En la primera sesión del 2020 nada parecía haber cambiado. Al menos las dos terceras partes de los vecinos que hicieron uso de la palabra en la apertura de la reunión se manifestaron sobre las problemáticas del Bajo Autopista. Una vez más esos planteos no fueron volcados en las actas ni tampoco considerados a lo largo de la sesión. Hacia el final de la sesión se termina trabajando sobre una “propuesta de planificación semestral” elaborada por el organismo. Es decir, una lista de temas a ser abordados en el CGP en el transcurso de la primera parte del año. Los temas a abordar eran, entre otros, apertura de calles, plan de movilidad del barrio y formalización, regularización dominial y

⁴⁵ A través de la resolución 204-2019-SECISYU, el gobierno local definió una operatoria que contempla, entre otras cuestiones, el procedimiento para relocalizar las edificaciones emplazadas en el Bajo Autopista, los requisitos que debían cumplir los beneficiarios de vivienda nueva y las características de la asignación de solución habitacional que correspondía para cada familia según sus condiciones socioeconómicas.

servicios públicos. La cuestión del reasentamiento, que preocupaba a la mayoría de los vecinos que se expresaba en las instancias participativas, fue relegada de la planificación. Sin embargo, tampoco fueron tratados los temas que se contemplaban en la planificación semestral del organismo.

El Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO) declarado en el marco de la pandemia del COVID-19 incidió en las dinámicas políticas del barrio de forma significativa. En un primer momento, las principales fuerzas políticas de orden nacional y local aunaron sus esfuerzos para enfrentar las consecuencias del Coronavirus. Dicha cuestión tuvo resonancia en la dinámica del CGP, el cual, entre otras cuestiones, se orientó a trabajar en torno a la implementación del DETECTAR⁴⁶. En los discursos de los referentes de distintos sectores, de los funcionarios de nivel nacional y de índole local se observaban referencias al “trabajo colectivo” o “mancomunado”, a la necesidad de “encontrar consensos” y de “enfrentar un enemigo común”. En ese contexto, la discusión en torno a la urbanización quedó en un segundo plano y los CGP adquirieron una impronta sanitarista y de urgencia destinada a trabajar cuestiones relacionadas con los hisopados, las tasas de contagios y la distribución de alimentos. No obstante, los habitantes del Bajo Autopista seguían llevando al centro de la escena la cuestión del reasentamiento y señalaban que la llegada del COVID, como vimos en el capítulo III, no hacía más que profundizar el deterioro en las condiciones de vida del sector. A su vez, las autoridades de la Secretaría percibían que los plazos previstos inicialmente para el reasentamiento estaban lejos de poder cumplirse.

El clima político nacional -caracterizado por la idea de acercar posiciones antagónicas para dar respuesta a una pandemia-, la presión por distintas vías de los vecinos del Bajo Autopista y la necesidad del organismo de acelerar la velocidad con la que se venían realizando las mudanzas, fueron factores que incidieron en la creación de un dispositivo participativo específico para trabajar la implementación de la relocalización. El “CGP de

⁴⁶ El Dispositivo Estratégico de Testeo del Coronavirus para el Territorio Argentino (DETECTAR) era un programa del Ministerio de Salud de la Nación que se proponía realizar una búsqueda activa de casos de Coronavirus a partir de un abordaje territorial. En la práctica, esto implicaba la localización de centros de testeo y el seguimiento de casos por barrio. El barrio Mugica fue uno de los barrios donde más casos se contabilizaron al inicio de la pandemia y donde comenzó a funcionar el dispositivo, el cual luego se replicó en distintos puntos del territorio nacional.

reasantamiento” estuvo orientado a trabajar en torno a los reclamos que los vecinos del sector venían llevando a las sesiones del CGP, muchas de las cuales se detallaron a lo largo del capítulo anterior: demoliciones, inseguridad, contaminación, entre otros.

Como se desprende de lo dicho hasta aquí, el CGP en sus inicios tuvo una dinámica muy similar a la de los Talleres Participativos de pre-mudanza detallados en el capítulo anterior: contribuyó a poner en evidencia el alto nivel de desacuerdo respecto de la implementación de la política de “integración social y urbana” y sobre todo puso de manifiesto las diferencias de visión entre los asistentes en relación con los temas que deben ser objeto de discusión. Pero lo que se quiso poner de relieve en este apartado es la capacidad de reproducción que tienen los dispositivos participativos, en la medida en que se extienden y se ramifican abarcando cada vez más planos de la vida social. La creación de nuevos dispositivos participativos se da en tanto un asunto logra instalarse como un problema común: tales fueron los casos del “CGP sanitario” producto de la pandemia y del “CGP de reasantamiento” para dar lugar a los reclamos del Bajo Autopista. Para que se constituya como problema, un grupo social tiene que tener la capacidad de convencer al resto de la urgencia de su tratamiento o mostrarlo como un asunto prioritario.

4.2. La productividad simbólica de los dispositivos de participación

Mientras que a lo largo del apartado anterior se explicitó cómo se relegaba la cuestión del reasantamiento en los inicios del CGP, el que sigue a continuación procura explorar la forma a través de la cual los relocalizados buscaban darle relevancia a su situación. A partir del concepto nativo de “visibilización”, se busca evidenciar cómo los vecinos se construían como colectivo en las instancias participativas al mismo tiempo que manifestaban su disenso respecto de la intervención de la Secretaría.

Nota de campo de la sesión del CGP del 19/12/2019

[...] Como ya es costumbre, Santiago de la Secretaría le pide a “los vecinos que quieren hacer uso de los primeros minutos de micrófono abierto, que por favor levanten la mano”. Más de la mitad de los vecinos que se anotan en la lista de oradores son afectados por el reasantamiento del Bajo Autopista [...]. A su turno, Irma pasa al frente con un bolsón de tela

y lo deja en el medio del semicírculo compuesto por los integrantes del CGP. A continuación, abre la bolsa y se puede observar que en su interior hay excrementos, escombros, basura y una rata. Luego comienza su intervención:

-Irma [vecina de Bajo Autopista]: Acá les trajimos una muestra de cómo estamos viviendo. Encontramos ratas, encontramos caca. Así nos tiene esta gente [...]. Acá están los organismos, los consejeros, pueden ir a comprobarlo si quieren. Y todavía nos amenazan diciendo que “¡ay! si no se van se quedan sin casa”. [...] Es una tristeza cómo nos tienen. Yo pensé que ustedes eran profesionales, pero no. La verdad que me da mucha vergüenza ajena [...]. [Un funcionario le señala que su tiempo de intervención se terminó]. Sí, ya sé que es tiempo, siempre me corres. Hay gente que se queda sin agua, sin luz. ¿A vos te gustaría vivir así? [le pregunta al funcionario. Entretanto, mientras finaliza su intervención, señala la bolsa]. Con todo esto al lado...

En el mismo momento en que Sebastián [representante de la Secretaría] toma el micrófono para cerrar el bloque de “intervenciones del público”, Juana alza su voz para resaltar que la bolsa es solo una muestra de lo que tienen en el Bajo Autopista y para señalar que quieren que la misma quede ahí hasta que termine la reunión, “para que los integrantes del CGP convivan con el olor y la basura” [...]. [Finalmente] se da inicio a la “sesión formal” y se discute sobre el reglamento del CGP. Las autoridades de la Secretaría no hacen mención a las problemáticas que llevan los vecinos.

Si se asiste por primera vez a una de estas instancias participativas se puede llegar a interpretar las intervenciones como la de Irma como una especie de *catarsis*, en el sentido moderno del término. Se las puede llegar a concebir como un momento en el que los vecinos liberan su indignación y su angustia mientras exponen de forma más o menos coherente un conjunto de reclamos diversos. A su vez, y relacionado con esto último, se puede concebir las instancias participativas como un lugar en el que impera el caos sin más. Pero en este apartado quisiera llamar la atención sobre las regularidades que se observan en los discursos de los habitantes del barrio cuando manifiestan su desacuerdo.

Para ello, en principio es preciso reponer el contexto en el cual se registró la nota de campo transcrita con anterioridad. En otras palabras, es necesario comprender que los discursos que se ponen en juego en los dispositivos participativos se dan en el marco del desenvolvimiento de un conflicto determinado, en este caso por la implementación de la

política de “integración urbana”. Como vimos en el apartado anterior, a lo largo del 2019 la temática del reasentamiento estuvo ausente del temario del Consejo. A pesar de ello, los vecinos del Bajo Autopista colmaban los quince minutos de “micrófono abierto” con sus reclamos. Cuando le pregunté a Juana por qué asistían sin falta a las sesiones participativas en un marco en el cuál sus voces eran relegadas y sus planteos parecían inocuos, ella me respondió: “esa era nuestra manera de hacernos ver”. Entonces me recordó que los Talleres Participativos de pre-mudanza hacía poco habían llegado a su fin y en consecuencia se preguntaban: “¿y dónde vamos a denunciar si ya no hay lugar para hacerlo?”. De manera que resolvieron utilizar el CGP como ámbito para “visibilizar [sus] demandas”. La “visibilización” era una forma de plantear un disenso (Rancière, 1996; Rancière, 2015) respecto de la implementación de la política, fundamentalmente por tres cuestiones: a) implicaba poner en cuestión las jerarquías establecidas; b) comprendía mostrar una porción de la realidad que parecía ser desconocida o deliberadamente ocultada por parte de las autoridades estatales; y c) significaba interpelar a la audiencia al menos en dos sentidos: a los vecinos, para “organizarse contra la Secretaría”, o a las autoridades, para que “hagan bien las cosas”.

En relación con el inciso a), el intento de subvertir las jerarquías adquiría tres formas específicas. En primer lugar, implicaba manifestar el desacuerdo sobre las voces autorizadas a expresarse en torno a la política pública. Como hemos visto, aquellos que no eran integrantes formales del CGP gozaban de un tiempo muy reducido de intervención y sus expresiones no sólo no eran tomadas en consideración durante el desarrollo de la reunión, sino que además no se veían reflejadas en las actas de las sesiones. La intervención de Irma a la que se viene haciendo alusión, condensa los recursos argumentativos más utilizados por los relocalizados para reclamar su derecho a opinar sobre la implementación de la política. Los habitantes del Bajo Autopista pedían “ser escuchados” a partir de construirse como víctimas de la política (“es una tristeza cómo nos tienen”), al esgrimir un historial de arraigo (“desde que soy una criatura que vivo acá”) y al poner en tela de juicio la capacidad de las autoridades estatales (“yo pensé que ustedes eran profesionales”). En segundo lugar, poner en cuestión las jerarquías implicaba agrietar el orden establecido del CGP. A ese respecto, resulta ilustrativo el

momento en que a Irma le indican que su tiempo de intervención se agotó. Ella percibe el período inicial destinado a las “intervenciones del público” como un intento de silenciar a los vecinos que se manifiestan (“siempre me corres”) y ante eso extiende su alocución y concluye interpelando al funcionario que la interrumpió: “¿a vos te gustaría vivir así? Con todo esto al lado...”. Ante una situación similar, pero en otra oportunidad, Juana le respondió al mismo funcionario: “el tiempo a mí no me importa, me importa mi casa” y exigió que continúen discutiendo las problemáticas relacionadas con el reasentamiento. En tercer lugar y relacionado con esto último, los relocalizados buscaban instalar sus reclamos como un tema prioritario de agenda y de esta manera planteaban su disenso respecto de la planificación de temas que la Secretaría acordaba con algunos integrantes del Consejo.

En tanto lo desarrollado en el párrafo anterior guardaba relación con el hecho de “hacerse ver” y “ser escuchados” como vecinos relocalizados, lo relacionado con el punto b) tiene que ver con evidenciar la realidad cotidiana a la que estaban expuestos. Dicho de otra manera, la acción de “visibilizar” también comprendía la posibilidad de mostrar en las sesiones participativas un conjunto de problemáticas que los afectaban como habitantes de un sector atravesado por el reasentamiento. En la intervención de Irma esta acción tomó una forma explícita y literal: tanto las autoridades como el público tuvieron “una muestra” de aquello con lo que tenían que convivir. En otra oportunidad, Juana llevó un *pendrive* para proyectar a través de un cañón decenas de fotos de micro-basurales. Si bien en estos casos se buscó exponer con imágenes aquello que se quería hacer visible, la mayoría de las veces era a través de lo decible que se buscaba dibujar un panorama de la realidad y conjugar distintas problemáticas. Tal y como lo hizo Johny en la intervención que transcribo a continuación:

CGP 18/06/2020 - Johny [vecino de Bajo Autopista]: [...] Yo estoy acá para visibilizar la parte de las demoliciones. Así como se preocupan por la gente que se va [a las viviendas nuevas], también preocúpense por la gente que se queda [en Bajo Autopista]. La persona que se va deja toda su basura, le rompen toda la casa y quedan, realmente, cucarachas, ratas, ratones, lo que vos quieras. Ya no salen canguros porque acá no hay [risas contenidas de vecinas]. Es lamentable. Uno se queda, no porque uno tenga ganas de quedarse, insisto, porque si estuviese allá una construcción hecha como en Chacarita, como en otros lugares, que lo

hicieron de verdad, con arquitectos como corresponde, yo me voy. Agarro mi celular y mi colchón y me voy porque es lo único bueno que tengo, más allá de mi vida [algunos vecinos asienten mientras habla]. O me van a decir que quién de acá es rico. Nadie es rico. Lo más caro que debo tener es el celular y después un colchón, donde duermo [...].

Imagen 4: El sector Bajo Autopista durante las demoliciones. Atrás del alambrado se observa el tren San Martín y más allá se yerguen los edificios de la avenida Libertador



Fuente: @proyecto.bajoautopista

La tercera cuestión sobre la cual quiero detenerme tiene que ver con el punto c). Cuando los relocalizados exponían sus problemáticas en las instancias participativas no buscaban simplemente descargar sus emociones. Por el contrario, como veremos a continuación, a través de sus intervenciones buscaban construirse como colectivo (“nosotros”) frente a las autoridades (“ellos”). A la vez que buscaban ampliar el círculo de resistencia y elevar el número de aliados, procuraban realizar un llamado de atención a las autoridades. En función del interlocutor al que buscaban interpelar, la *visibilización* podía asumir dos formas.

Por un lado, en la medida en que los relocalizados buscaban interpelar a los representantes de la Secretaría, el discurso tenía una estructura similar al de la *parresia* (Foucault, 2017). Era enunciado desde un lugar de subalternidad y se dirigía a un otro al cuál se le reclamaba que ejerciera el poder para cambiar el curso de las cosas. A su vez, se encontraba atravesado por un tipo de libertad y coraje que el orador ponía en juego “al manifestar públicamente una verdad por la que responde en persona y que genera una tensión con sus interlocutores” (Gros, 2017: 18). Las intervenciones que se transcriben a continuación son un ejemplo ilustrativo de ello:

CGP 18/06/2020 - Estela [vecina de Bajo Autopista]: Buenas tardes. Buenas tardes a todos los vecinos. Yo hoy estoy viniendo porque estoy harta. Veníamos pidiendo desde hace mucho. Y hemos venido denunciando desde hace mucho las cosas que están haciendo mal. [...] Le pregunto a ustedes [dice con firmeza, mientras observa a las autoridades estatales]. ¿En qué cabeza cabe eso de meter una topadora ahí? Habiendo gente que sigue viviendo. Esperen a que se vayan todos al menos...

[...]

Irma [vecina de Bajo Autopista]: Me llega a pasar alguna demolición como hicieron en la manzana 33 con la excavadora... me llega a pasar algo, porque yo sí me voy a meter abajo si me la mandan, y me llego a morir, ustedes van a ser los culpables, a ustedes yo les voy a acusar. Eso les digo. Y muchos de mis vecinos, muchos de la villa 31 se van a levantar. En eso yo les acuso. Le acuso a Horacio Rodríguez Larreta, a Diego Fernández, a la gente de Reasentamiento, a la gente de legales por no hacer bien las cosas, como corresponde [gritos de apoyo y aplausos].

No obstante, a la vez que los relocalizados evidenciaban la desigualdad en términos de poder de decisión, buscaban igualarse a las autoridades partiendo de una naturaleza humana compartida o reclamando la igualdad de derechos. En ese sentido se expresaba Carmen en una sesión del CGP cuando, entre lágrimas, se refería a las demoliciones que estaban haciendo en su manzana: “¿cómo es posible que van a hacer demoliciones gruesas sabiendo que todavía hay vecinos que están viviendo abajo de la autopista?”. Y a continuación se dirigía directamente a la persona responsable de llevar adelante el plan de reasentamiento: “usted, que es la jefa de relocalizaciones, ¿es madre? ¿Tiene hijos? Así de jovencita como la veo yo creo que no tiene hijos. Porque el día que tenga hijos, ¿se me

va a reír como se está riendo ahora? [...]. Si ustedes estuviesen en mi situación y les ofrecieran un lugar donde no les mejoran su situación o la calidad de vida, ¿se irían? ¿Dejarían el lugar que se ganaron con el cuerpo y el trabajo por algo que no les va a funcionar?”. De una forma similar, Angélica, luego de detallar la situación que había atravesado a raíz de una demolición que le había ocasionado daños a su vivienda, decía mientras miraba a las autoridades: “no entiendo cómo no pueden tener corazón, yo tengo dos hijos. Me van a dejar en la calle si me andan demoliendo eso [...]¿No pueden solidarizarse con los niños? [...] Yo pienso que todos tenemos los mismos derechos. ¡Todos! [aplausos del público]”.

Por otro lado, cuando los relocalizados buscaban interpelar a los mismos vecinos el discurso aparecía bajo la forma de un llamado a la organización:

CGP reasentamiento 18/06/2020 - Johny [vecino de Bajo Autopista]: ¿Acá estamos por qué? Porque no nos queremos ir. Las cosas que nos plantearon no nos sirven [...]. Entonces planteemoslo, plantémonos. No queremos irnos por este y por este motivo. Y medianamente, bueno, juntémonos también. Como la primera vez, llamo a juntarnos como vecinos. Esta guerra nos está ganando el gobierno. No por cansancio, sino por miedo [una vecina asiente]. Nos gana por miedo a la inseguridad, a la pandemia [...]. Hay que ponernos las pilas nosotros. A ellos no les importamos los que quedamos [en Bajo Autopista], es claro.

Esa línea trazada por los relocalizados entre los vecinos y las autoridades también era utilizada para interpelar a los organismos de defensa y las ONG que integraban el CGP. El planteo, para ponerlo en términos claros, era: ¿de qué lado están? ¿con los vecinos o con la Secretaría? Así lo expresaba Maribel en una sesión del CGP de reasentamiento. Luego de caracterizar la instancia como una “payasada” y un “show”, se dirigía del siguiente modo a una integrante de un organismo de defensa: “pero le digo a la Defensoría: nosotros vamos a luchar allá y ustedes tienen que estar con nosotros. Se supone que ustedes son defensoría, ¿no? ¿Qué esperan? [...]. Si no nos van a defender díganlo y listo. Es así. Hay que hablar bien claro”. Finalmente cerró su intervención de una forma similar a la de Johny, interpelando a los vecinos “Nosotros somos un equipo de vecinos que todavía vamos a resistir y vamos a ir hasta lo último. Si vienen las topadoras nos vamos a poner adelante”.

A su vez, cuando se construía el discurso sobre esa división, las emociones aparecían no tanto como mecanismo para sensibilizar a las autoridades sino como una manera de hacer público y colectivizar el sufrimiento:

CGP Reasentamiento - 17/12/2020. María [vecina de Bajo Autopista]: Yo creo que todos los que estamos acá, que somos vecinos del barrio, somos víctimas de la urbanización, del reasentamiento. Por todo lo que está pasando en las viviendas nuevas y todo lo que sufren ellos en el Bajo Autopista. Hay un hostigamiento hacia los vecinos y las vecinas para que se terminen mudando, como sucedió con el caso de Irma y otras vecinas más. A las vecinas de vivienda nueva también nos abandonan, porque los tratan como si fueran ganado, los dejan tirados y se quedan esperando a que resuelvan sus reclamos a que las arquitectas den respuestas [...].

En su estudio sobre el activismo contra la violencia policial, Pita (2010) retoma las categorías de Das (2008) para analizar las formas a través de las cuales los familiares de las víctimas de “gatillo fácil” se constituían como “comunidad moral” al politizar sus reclamos. A su vez, Carman (2019: 112) muestra el potencial del “sufrimiento ambiental” (Auyero, 2008) sobre la “creación de comunidades morales en la búsqueda de reconocimiento para torcer el rumbo de ciertas políticas”. De la misma manera, al colectivizar el sufrimiento a través de los dispositivos participativos, los vecinos de la villa se construían como “víctimas de la urbanización” y en cuanto tales reivindicaban su derecho a opinar sobre la implementación de la política y a justificar la necesidad de modificar el curso de la misma.

4.3. De la “presentación de mi caso” a la construcción de nuevas referencias barriales: la productividad material y político-territorial de la participación

En este apartado procuro mostrar que el “hacerse ver”, además de funcionar como una expresión de disenso político, les permitía a los vecinos sacar un beneficio personal de los dispositivos participativos de dos maneras. Por un lado, muchos de los relocalizados intervenían allí con el objetivo de hacer pública una negociación que hasta entonces transcurría por canales privados. De esta manera buscaban fortalecer su posición de negociación para acceder a mejores condiciones habitacionales en el predio de viviendas nuevas. Sin embargo, en la medida en que algunas relocalizadas planteaban los reclamos

en términos colectivos, los dispositivos funcionaban como plataforma para la construcción de nuevas referencias barriales.

En relación con el primer punto, a pesar de que las autoridades estatales hacían hincapié en la necesidad de separar las “instancias colectivas” (las sesiones participativas) de las “individuales” (las negociaciones con cada familia), en numerosas oportunidades he sido testigo de cómo los relocalizados intervenían en las sesiones con el objetivo de “presentar [su] caso”. Así, por ejemplo, en una sesión participativa, Susana se refería a su situación particular de la siguiente manera:

Sesión CGP reasentamiento 02/07/2020 - Intervención de Susana: Buenas tardes, mi nombre es Susana Cendoya y yo soy de la manzana 36. Vengo a reclamar porque no me quieren cumplir el tema de mi negocio. Yo tengo un kiosco en mi casa y tengo 3 hijos. A uno le pedí desglose para que me hagan porque es mayor de edad y tiene su pareja. Yo tengo todo mi reclamo, de él, el mío [...]. Pero yo me quiero mudar en la forma como yo quiera, no de la forma que ustedes quieran. Porque con la forma como ustedes me quieren llevar no estoy de acuerdo. Y si no respetan lo que necesito voy a seguir en mi casa, porque estoy bien ahí. Me ofrecieron ir a ver una vivienda y “bueno, está bien” le dije. “¿Y mi hijo?” le digo. Y me dijo: “nono, te salió dos piezas para él”. “Okey ¿y mi negocio?” le dije. Y ahí me salió diciendo que de esas dos piezas que eran para mi hijo una la podía usar para mi negocio [...]. Yo de esa forma no voy a aceptar. Por ese motivo yo estoy acá, para reclamar porque así como me quieren dar no voy a aceptar porque no puedo. Porque yo quiero tener mi localcito, como tengo en el Bajo Autopista. Ese es mi ingreso, yo soy madre soltera. A ver si me solucionan porque de esa manera no voy a aceptar.

El testimonio de Susana resulta ilustrativo porque logró condensar en pocas palabras algunas de las cuestiones que los vecinos repetían a la hora de “presentar su caso” en las reuniones. En primer lugar, al citar el diálogo que tuvo con los representantes de la Secretaría, buscó hacer visible una negociación que hasta entonces transcurría por canales privados. En segundo lugar, se detuvo sobre las dos cuestiones más controversiales de las negociaciones entre el organismo y las familias en el marco de la asignación de la vivienda nueva: el reconocimiento de los locales

productivos/comerciales⁴⁷ y los desgloses⁴⁸. En tercer lugar, sobre el cierre de la intervención busca mostrarse firme y evidenciar que se va a mantener en el lugar hasta tanto el organismo no cumpla con sus expectativas.

Ante este tipo de intervenciones, las autoridades solían aclarar que en las instancias participativas no se debían abordar casos personales. Pero muchas veces algún funcionario le pedía al vecino que se quedara después de la sesión para poder abordar su caso. Si bien los relocalizados algunas veces lograban fortalecer su posición en las negociaciones a través de las instancias participativas, esta era una de las tantas tácticas que empleaban en pos de ello. En ese sentido se expresaba Jessica en una de las entrevistas que realicé:

Tomás: Recién contabas que [con tu mamá] no estaban satisfechas con las condiciones que ofrecía la secretaría, que dieron la lucha y que algunas cuestiones lograron revertir. ¿De qué manera lo lograron? ¿Cómo hicieron?

Jessica: Yo directamente hice de todo [risas]. Pero, sí. Fue como hacer todos los reclamos con la defensoría, con los vecinos, ir a las reuniones también y plantarme y decirles lo que me pasaba a mí, lo que le pasaba a mi mamá, mi situación... todo. Las movilizaciones, también. Vos también me ayudaste un montón, en las reuniones y todo. Fue una lucha de estar ahí constantemente en todas las reuniones, en todas las, bueno, lo que hacían las vecinas también. [...] Porque la verdad es que es así, si vos no te plantas fuerte... Ellos piensan que somos muy ignorantes los vecinos, pero la realidad es que no, no somos ignorantes. Sabemos la realidad y lo que pasa en el barrio. Entonces es plantarte fuerte, y nada, hasta que te escuchen y ser escuchados por ellos. Por ahí te escuchan, pero vos tenés que seguir, seguir y seguir. Es como que tenés que estar atrás de ellos y, bueno, quizás terminan diciendo: "la tenemos acá a Jessica, jodiendo, entonces ya está, démosle lo que quiere"

⁴⁷ Si bien la operatoria del reasentamiento se proponía dar una solución acorde a las familias que desarrollaban actividades comerciales y productivas en Bajo Autopista, los vecinos debieron realizar numerosos reclamos con el fin de que el organismo les otorgue un espacio en el predio de viviendas nuevas para sostener su fuente de trabajo.

⁴⁸ El desglose está previsto por la operatoria del reasentamiento y apunta a reconocer la situación de las viviendas que se encuentran habitadas por más de una familia. Según establecía la normativa, la cantidad de soluciones habitacionales (en este caso de viviendas nuevas) que otorgaba el organismo, tenía que ser igual a la cantidad de familias que habitaban en la vivienda al momento de realizar el relevamiento. Si se desea profundizar en el análisis sobre la construcción de los criterios estatales que definen los destinatarios de la política o de los padrones de beneficiarios de vivienda nueva, ver: Olejarczyk y Jauri (2013); Olejarczyk (2015); Olejarczyk (2022).

Además de las tácticas que menciona Jessica cuando detalla en qué consistía eso de “hacer de todo”, los relocalizados han llegado a frenar las obras de demolición en reiteradas oportunidades para “hacerse escuchar”. Cuando interrogué a Ana por el mismo tema, ella planteó que en las instancias participativas uno podía manifestar su postura o sus problemas. Utilizando un lenguaje muy similar al de Jessica, Ana contó que se sintió escuchada de la forma en que ella quería sólo cuando logró transformarse en un estorbo para el organismo:

Ana: Y yo, la verdad, [hice mis reclamos] en todos lados, en todas las reuniones. Entraba a la reunión CGP y me escuchaban, pero no me daban respuesta. Hasta que me quedé sola y ahí me decidí a pararle toda la obra. Yo le paré sola la obra a ellos. Me puse en frente del tractor y le dije que no iban a avanzar más con su obra, si es que no me daban una solución. Y ahí fue que, en ese sentido yo sentí que me escucharon y me dieron por lo menos la solución porque si no me iban a mudar como ellos querían.

Los vecinos que “presentaban su caso” solían distanciarse de los referentes y por momentos planteaban que las reuniones participativas representaban uno de los pocos ámbitos donde podían hacerse escuchar. En tal sentido se pronunciaba Elena cuando señalaba que los referentes gozaban de privilegios a la hora de elegir las viviendas nuevas:

Sesión CGP reasentamiento 02/07/2020 - Intervención de Elena: [...] Yo vengo acá sola, a presentar mi caso y a reclamar mis derechos. [...] Yo no estoy haciendo política, yo no estoy pidiendo dos propiedades, yo no estoy pidiendo nada que no corresponda. Estoy reclamando lo que es justo [...]. Me quieren dar mi negocio en una punta y ni siquiera los metros cuadrados que yo tengo. ¡Ah! Y mi vivienda me quieren dar en la otra punta. ¡Ah pero perdón! Las personas que sí pertenecen a los partidos políticos sí tienen asignada su vivienda porque ellos ya habían visto su vivienda más antes.

Las palabras de Elena representan a un importante número de habitantes del barrio que le otorgan una connotación negativa a la actividad política y la asocian con intereses espurios. Más allá del sesgo conservador de su discurso, plantea una cuestión que tiene asidero y que nos lleva al segundo punto señalado al inicio del apartado: aquellos vecinos que eran referentes o que lograron construirse de esa forma a lo largo de la implementación de la política, gozaron de condiciones especiales a la hora de mudarse a

las viviendas nuevas. Sobre esta cuestión, es preciso señalar que los dispositivos de participación jugaron un rol crucial tanto para consolidar las referencias barriales previas, así como para la construcción de nuevas referencias.

Por un lado, los dispositivos supusieron la consolidación de las referencias del barrio en tanto contribuyeron a darle mayor institucionalidad al rol del consejero. Provenientes de partidos políticos tradicionales -como el peronismo o el radicalismo-, de movimientos piqueteros e incluso de asociaciones vecinalistas, los consejeros adquirieron aún mayor relevancia en tanto tenían voz para expresarse periódicamente en los CGP. Esa mayor relevancia no siempre fue capitalizada en términos positivos. Las intervenciones de los consejeros siempre se daban bajo la mirada atenta de la audiencia, conformada por vecinos de a pie. En las sesiones, los consejeros cercanos a las autoridades tenían que construir un discurso afín a la línea oficial y evidenciar, al mismo tiempo, cómo esas políticas tenían un impacto positivo sobre los vecinos a riesgo de ser catalogados como “vendidos”. Los que se oponían, por otra parte, tenían que ser capaces de articular un discurso con elementos técnicos y políticos a efectos de dar la discusión con las autoridades y a la vez demostrarle a la audiencia los riesgos que acarreaban algunas de las intervenciones del organismo. En el medio, un conjunto de consejeros oscilaba entre posturas más o menos opositoras dependiendo del tema que estuviera bajo tratamiento.

Es preciso señalar que cuando la Secretaría comenzó a intervenir en la Villa 31 subestimó el peso de los referentes en general y de los consejeros en particular. Sin embargo, al poco tiempo, y de acuerdo a las palabras de Pedro -quien fuera uno de los protagonistas del Capítulo III-, comenzaron a verlos a ellos y a las cooperativas que muchos de ellos lideran como “dispositivos de viabilidad territorial”. A partir de entonces los referentes cobraron mayor peso en la toma de decisiones respecto de la implementación de la política, así como en la canalización de los recursos para su materialización. Los referentes que apoyaban abiertamente las intervenciones de la Secretaría en los dispositivos participativos eran acusados de hacer negocios. En efecto, circulaban rumores de referentes de cooperativas a los cuales se les habían asignado más departamentos de los que les correspondía. Por otro lado, ha llegado a trascender en los medios de comunicación una oscura trama de negociados que involucraba a los funcionarios de la

Secretaría de Integración y a una de las consejeras del barrio que a su vez es la referente de una cooperativa (Tiempo Argentino, 07/06/2020; Infobae, 19/02/2021).

Por otro lado, un grupo de vecinas lograron construirse como nuevas referentes en el marco del desarrollo de la mudanza a fuerza de intervenir en las instancias participativas, denunciando los efectos perniciosos del proceso y otras veces proponiendo caminos alternativos para encauzarlo. De acuerdo al testimonio de Juana, fue en el contexto de las sesiones participativas donde conoció a otra de las referentes y donde comenzaron a “ganar vecinos”.

Estas vecinas se construyeron como referentes en tanto tuvieron la capacidad de plantear los reclamos en términos colectivos en los dispositivos de participación y en la medida en que organizaron un buen número de vecinos en función de ellos. Si bien en un principio rechazaban de plano las intervenciones de la Secretaría, a medida que las condiciones de vida se fueron degradando se vieron obligadas a flexibilizar su postura sin dejar de intervenir sobre las cuestiones que afectaban al sector. Pero en la medida en que hacia el final del proceso se mostraron abiertas a la posibilidad de mudarse y en tanto seguían contando con una alta capacidad de movilización y de redes, también lograron mejores condiciones a la hora de mudarse a las viviendas nuevas. Estela, una de las referentes, ilustra este punto cuando relata la forma en que se dio la negociación con la Secretaría:

Estela: Yo siempre desde un principio a África [de la Secretaría] le había dicho que a mí me gustaba este tipo de vivienda, que yo no quería edificio. “Yo quiero esas casitas”, le decía yo, “yo no quiero edificio”. Y yo le dije “yo quiero mi local”. Y estuve peleando como cuatro meses. Pero a mí me mostró cualquier cosa. Me mostró lo peor. Y un día salí y por respeto no la mandé a la mierda. Le dije “si vos no me vas a dar a mí lo que yo pido, no me busques. no me llames, me sigo quedando en mi casa. ¿Querés llevarme a juicio? Llevame. Yo no quiero que me den este tipo de vivienda”. Después me llamó a los dos días diciendo que sí, que me consiguió lo que yo quería.

Imagen 5: Estela observando el predio de viviendas nuevas de YPF desde su ventana



Fuente: @proyecto.bajoautopista

Juana, quien accedió a una vivienda como la de Estela, atribuía esto a “que la Secretaría veía que no estabas en tu casa tomando mate, que veía que estabas luchando por tu vivienda”. Y en la misma entrevista me comentaba que le aconsejaban lo mismo al resto de los vecinos: “les decíamos que vayan a los CGP, a las mesas de reasentamiento y denuncien”.

Una situación similar se dio en las viviendas nuevas, cuando comenzaron a aparecer vicios ocultos⁴⁹ -cuestión sobre la que volveremos en las conclusiones. Mientras que el

⁴⁹ Los vicios ocultos en la construcción son defectos que tienen las viviendas y que no son manifiestos al momento en el que se realiza el acto de entrega al nuevo habitante. El paso del tiempo y el uso, suelen poner en evidencia esas fallas. La responsabilidad de la persona otorgante -en este caso el Estado- varía de acuerdo al caso y al marco legal, pero por lo general el usuario tiene derecho a reclamar a la persona otorgante el resarcimiento de daños y perjuicios por un período determinado de tiempo.

problema afectaba a un enorme número de viviendas, la Secretaría priorizaba la solución a quienes más alzaban su voz y se movilizaban en consecuencia. En ese sentido se expresaba una de las referentes:

Irma: [...] A mí me vinieron a arreglar rápido [la vivienda], no sólo porque soy gritadora, sino que le tuve que decir a la arquitecta que no puede ser que recién voy a cumplir un mes y ya tengo filtraciones en el baño. Y ya me lo arreglaron. Pero yo les dije “no podemos vivir así”. Cuando se enteraron otros vecinos que a mí me vinieron a arreglar, me tocaron el timbre y me decían “como eres más activa y muchos vecinos saben que vos fuiste muy activa en el Bajo Autopista, sería bueno que también organices acá”. Pero les digo que tenemos que estar todos juntos porque la lucha no es mía sola [...].

Tabla 4: La productividad de los dispositivos de participación

Productividad de los dispositivos participativos	Dimensión	Subdimensiones	Formas específicas
	Institucional	Lógica reproductiva de los dispositivos participativos	Nuevas instancias orientadas a atender los asuntos emergentes
Simbólica	Puesta en cuestión de las jerarquías	Desacuerdo sobre las voces autorizadas a expresarse en torno a la política	
		Ruptura de acuerdos en torno a la dinámica establecida	
		Instalación del reasentamiento como tema prioritario de agenda	
	Evidenciamiento de lo oculto	Muestra de la realidad cotidiana a la que estaban expuestos los relocalizados	
Interpelación de la audiencia	Parresia : confrontar con las autoridades desde un lugar subalterno. Nosotros vs. Ellos		
	Colectivización del sufrimiento. "Nosotros las víctimas"		
Material	Mejoramiento de las condiciones de negociación ante el Estado	"Presentación del caso" particular	
		Traducción del capital político en capital económico	
Político-Territorial	Construcción de referencias barriales	Planteamiento de reclamos de forma colectiva	
		Posibilidad de "ganarse vecinos"	

Fuente: Elaboración propia

-----*-----

A lo largo de este capítulo se ha buscado indagar en los efectos indirectos de los dispositivos participativos. Es decir, se ha querido poner en evidencia qué producen los

mismos -desde un plano institucional, simbólico, material y político-territorial- más allá de lo que se proponen en términos formales. En relación con la primera cuestión, se evidenció la lógica reproductiva de la participación: una vez que se ponen en marcha, estos dispositivos tienden a multiplicarse para dar respuestas a las agendas de actores diversos. Asimismo, se ha señalado que para que un tema sea tratado debe ser presentado como urgente o prioritario ante el resto de los actores. Como consecuencia, los dispositivos de participación se terminan abocando a la atención de la urgencia y tienden a relegar su rol formal.

Sobre el segundo aspecto, a partir de describir las formas a través de las cuales los habitantes del Bajo Autopista buscaban “visibilizar” la cuestión del reasentamiento, se analizó cómo los mismos se constituyen como colectivo frente a las autoridades estatales. Concretamente, vimos que los relocalizados planteaban su desacuerdo con la intervención estatal en las sesiones participativas de tres maneras: poniendo en cuestión las jerarquías, evidenciando lo que parecía estar oculto e interpelando a la audiencia. A su vez, observamos que en tanto colectivizaban un conjunto de reivindicaciones se constituían como comunidad moral frente a las autoridades.

En cuanto al plano material, se ha buscado evidenciar que los relocalizados podían sacar un beneficio personal de los dispositivos participativos como consecuencia de asistir e intervenir en ellos. En ese sentido, vimos que a partir de “presentar el caso” en dichos dispositivos, algunos relocalizados buscaban fortalecer su posición al hacer pública una negociación que hasta entonces transcurría en el ámbito de lo privado. A su vez, se hizo notar que los referentes del barrio fueron quienes gozaron de ventajas relativas respecto de sus vecinos en la medida en que pudieron traducir el capital político -la capacidad de movilizar, de gestionar reclamos y de tejer redes- en capital económico, es decir, en mejores condiciones de habitabilidad. Finalmente, se profundizó en la dimensión político-territorial para mostrar que, si bien puede decirse que los dispositivos participativos reforzaron las figuras de los consejeros, también funcionaron como plataforma para la construcción de nuevas referencias barriales.

CONCLUSIONES

Cuando mi trabajo de campo estaba próximo a finalizar, los habitantes del barrio estaban enfrentando los problemas edilicios que aparecían en las viviendas construidas por la Secretaría. Las autoridades se habían comunicado con los relocalizados para firmar la escritura⁵⁰, y estos últimos decidieron utilizar dicho instrumento como variable de negociación. Los relocalizados planteaban que hasta tanto el organismo no resolviera los reclamos por vicios ocultos, no iban a firmar la escritura y por ende tampoco comenzarían a pagar las cuotas de las viviendas. Con el fin de demostrar que la cuestión de los vicios ocultos era una problemática generalizada, llevamos adelante un relevamiento junto con los habitantes de Containera. Como resultado, nos encontramos con que el 100% de los encuestados había hecho al menos una vez un reclamo a la Secretaría por problemas con su vivienda. De ese conjunto de familias, un 43% no había recibido respuesta por parte del organismo mientras que un 57% manifestaba que la solución había sido parcial. El 74% de las viviendas relevadas poseía filtraciones, un 70% de los encuestados decía contar con una deficiente instalación sanitaria y más de la mitad de la población tenía problemas con la instalación eléctrica y con las aberturas (Página 12, 06/02/2020). A conclusiones similares llegó la Defensoría del Pueblo de la Ciudad algunos meses después, cuando realizó un relevamiento en las viviendas nuevas del predio de YPF. En el mismo se concluye que las viviendas construidas por la Secretaría de Integración “no se corresponden con los parámetros de una vivienda adecuada” en la medida en que “la disponibilidad de servicios, materiales e infraestructura básica es deficiente, las condiciones de habitabilidad no son las adecuadas y existen situaciones de riesgo que comprometen la seguridad de las personas [...]” (Defensoría del Pueblo de la Ciudad, 2020: 24). A su vez, se señala que “el proceso de radicación en las nuevas viviendas no

⁵⁰ La escritura es un instrumento legal a través del cual una persona -o en este caso un organismo estatal-, le transfiere un inmueble a otra. El modelo de escritura utilizado para las viviendas nuevas de la Villa 31 fue objeto de grandes controversias y sufrió diversas modificaciones hasta su aprobación final. Parte de esas controversias tuvieron que ver con las condiciones de pago que proponía el organismo y las penalidades que establecía ante la imposibilidad de afrontarlos. La escritura vigente establece que los vecinos que se mudaron a viviendas nuevas deben pagar por su vivienda y para ello pueden acceder a un crédito blando con cuotas mensuales por hasta 30 años. Si se quiere profundizar sobre los modelos de escritura propuestos para el caso de la Villa 31 y sus posibles consecuencias, véase: Cavallero y Gago, 2020: 54; Ons, 2021; Pérez, 2022: 10.

solo no logró reducir en su totalidad las condiciones de vulnerabilidad y precariedad previas, sino que, en algunos casos, incluso las empeoró” (*Ibidem*).

Si bien la política de “integración social y urbana” se encuentra inacabada y en pleno dinamismo, los datos ponen en evidencia que el saldo de la intervención estatal no sólo no está resolviendo las problemáticas a las que se enfrentan los habitantes del barrio, sino que en muchos casos los está agravando. De la misma manera que Pedro había calificado la relocalización en la que había trabajado como un “anti-proceso”, una vez concluidas las mudanzas buena parte de los vecinos señalaba que esta no era la política pública por la que históricamente habían reclamado. A ese respecto, una referente me comentó en una conversación informal que “antes la consigna era ‘¡urbanización ya!’ y ahora no sabemos cómo hacer para que paren”. Y de forma aún más elocuente, Gladys planteaba lo siguiente en una sesión participativa: “urbanización significaba poder tener una vivienda hecha y derecha [...]. La vivienda que tenía antes era más pequeña, pero estaba cien por ciento hecha. Ahora no, tengo que ver cómo arreglo el cielorraso, el piso, no tengo una pared, la carpeta que tiene es descartable”.

La tesis se focalizó en este escenario sumamente complejo, en el que el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires puso en marcha la política de “integración social y urbana”, con el fin de abrir interrogantes en torno a los efectos que producen los dispositivos de participación en las villas. Uno de los desafíos pasó por identificar de qué manera la instrumentación de dispositivos de participación modificó el largo historial de conflictividad entre las autoridades estatales y los habitantes de los barrios populares. A ese respecto, es preciso enumerar las siguientes conclusiones. En primer lugar, el caso de los reasentamientos del Barrio Mugica evidencia que, a pesar de la intención de las autoridades, los dispositivos de participación no supusieron lisa y llanamente la legitimación de las intervenciones estatales. En otras palabras, los reasentamientos no fueron producto de un presunto consenso construido a partir de los dispositivos de participación, sino que fueron posibles en la medida en que el Estado expuso a la población a un escenario de mayor degradación de las condiciones sociohabitacionales. El creciente peso que asumía la violencia estatal en detrimento de la toma de decisiones de la población respecto del proyecto de vivienda nueva, llevó a buena parte de los

habitantes a construir un diagnóstico que sintetizó Olivia de la siguiente manera: “ellos no vienen a dialogar, sino a imponer cómo van a ser las cosas ahora”.

Lo anterior nos lleva al segundo punto y es que, en vez de generar un acercamiento entre las autoridades y la población destinataria de la política, los dispositivos de participación tuvieron un efecto centrífugo. En un escenario en el cual se puso en evidencia el escaso margen de decisión con el que cuentan quienes protagonizan las sesiones participativas -sean habitantes del barrio, trabajadores o funcionarios-, donde las diferencias de criterio incluso al interior del propio organismo estatal son explicitadas y donde el desacuerdo de la población destinataria es mayoritario, los dispositivos de participación no tendieron a homogeneizar intereses y posturas acerca de cómo deben “integrarse” los barrios. Antes bien, evidenciaron la cristalización de visiones antagónicas entre los actores involucrados en el conflicto, funcionaron como escenario para que los vecinos expresaran su desacuerdo con la política pública y reforzaron la desconfianza respecto de las autoridades estatales que son responsables de implementarla.

Esta última cuestión se verificó con suma claridad cuando, ante la insistencia de los relocalizados, el organismo finalmente convocó una Mesa de Vivienda Nueva para trabajar en torno a los vicios ocultos. Para entonces, en agosto del 2021, la Secretaría se había degradado al interior del organigrama del GCBA. Reconvertida en Unidad de Proyectos Especiales, ya no dependía de Jefatura de Gabinete sino del Ministerio de Desarrollo Humano y Territorial y se veía afectada por una disminución sensible de su cartera presupuestaria (ACIJ, 2022). Entre otros cambios, Diego Fernández -quien hasta entonces había estado al frente de la Secretaría- y María Clara -la responsable de reasentamiento-, habían migrado a otros ministerios. Ante este recambio, Carmen, una de las relocalizadas, planteaba que el ahora ex-secretario “debería estar acá como un caballero y decir: ‘miren, yo hice mal las cosas’. Porque los departamentos están destruidos. Vivíamos mejor donde estábamos que acá [...]. O sea, los perejiles son ustedes [en referencia a las autoridades estatales que encabezan la reunión]. Ustedes están dando la cara porque él no dio la cara [aplausos]”. De esta manera, Carmen buscaba poner en evidencia que las caras de las autoridades habían cambiado en varias oportunidades pero sus problemas no sólo no se resolvían sino que se profundizaban.

En tercer lugar, es preciso señalar que, si bien una y otra vez los dispositivos participativos se mostraban impotentes para dar respuestas a los reclamos de los habitantes, en la práctica los relocalizados en ningún momento los desestimaron. En sintonía con la tradición organizativa de los sectores populares del país, los habitantes del barrio pusieron en marcha una batería de acciones colectivas de protesta y tomaron los dispositivos de participación como parte de una estrategia más amplia destinada a disputar la orientación de la política local. De esta manera, se propusieron generar una sinergia a partir de la cual presionaban por dentro y por afuera de las sesiones participativas para modificar tanto la agenda temática como el contenido de lo que se discutía en ellas. La interacción entre las acciones colectivas de protesta y las intervenciones de los habitantes en los dispositivos de participación fue una constante y se dio en diferentes direcciones. Por momentos los habitantes presionaban por afuera a través de medidas de fuerza para que se abra una instancia de participación en torno a una temática determinada. En ocasiones acudían a las instancias con reclamos colectivos y presionaban a las autoridades desde dentro. En otras oportunidades, si no se obtenían los resultados que esperaban, activaban en paralelo una presión en ambas direcciones.

Lo dicho hasta aquí otorga motivos suficientes para señalar que la participación y el conflicto no deben pensarse como momentos separados, así como tampoco debe verse al primero como un signo otoñal del último. Por el contrario, es preciso comprender el desenvolvimiento de las sesiones participativas en relación con las diferentes facetas del conflicto. Del mismo modo que la violencia estatal fue un factor determinante para avanzar con la intervención cuando el consenso en los dispositivos participativos no era significativo, las acciones colectivas de protesta se llevaron adelante en relación con las instancias en cuestión y a partir de lo que se debatía en ellas. El conjunto de tácticas que emplean los actores con el fin de orientar la intervención estatal de acuerdo a sus intereses, terminan por modificar las formas que asumen los dispositivos participativos. Al mismo tiempo, los acuerdos y disensos que se evidencian en las sesiones participativas inciden en la estrategia que luego adoptan los actores en el desarrollo del conflicto.

A su vez, la tesis se enfocó en explorar los efectos indirectos de la participación, es decir, en analizar el conjunto de consecuencias que tuvieron en distintos planos de la vida social y política del barrio.

En primera instancia, se puede observar una productividad institucional que se manifiesta en la extensión y ramificación de dispositivos participativos. Como consecuencia de un permanente conflicto, a la vez funcional y temático, los dispositivos en cuestión se reproducen con el fin de atender los reclamos de diversos actores. A ese respecto, se ha señalado que la agenda se modifica en la medida en que algún tema se construye como urgente y de esa forma, los dispositivos participativos, que formalmente se proponen el codiseño de la política pública, se terminan orientando a la atención de lo inmediato. Pero en tanto la política de “integración social y urbana” no resuelve los problemas de fondo, esta lógica de atención de la urgencia se mantiene vigente.

Las intervenciones de los relocalizados en la Mesa de Vivienda Nueva que transcribo a continuación ilustran con suma claridad el argumento previo. Luego de enumerar una lista interminable de problemas sin resolver que tiene su edificio, Irma se detenía en lo inútiles que le parecían las reuniones participativas que convocaba el organismo para trabajar cuestiones que no tenían que ver con aquello: “[...] ¿Cuántas veces es necesario hacer un reclamo [por vicios ocultos]? Ustedes tienen que dar la solución. [...] Después nos dicen ‘¡ay! Elijan un nombre para la vivienda nueva’ para que se llame, no sé...”. A continuación, y para darle un poco de humor a una situación traumática, Gabriela llenaba el silencio que dejaba la intervención de Irma con la siguiente propuesta: “una poronga se debería llamar”. Y Laura, en un tono similar, comentaba cómo habían procedido en su edificio ante la propuesta de la Secretaría: “a nosotras nos dieron a elegir el nombre del edificio y le pusimos ‘edificio descartable’ [risas generalizadas y algunos aplausos]. Así de corta, el edificio 8 se llama Edificio Descartable”. De esta manera, mientras que la Secretaría proponía una agenda determinada a trabajar con grupos de vecinos por edificio, los relocalizados querían poner en evidencia que las prioridades eran otras y que era necesario crear una instancia única que nucleara a representantes de cada uno de los edificios del predio de vivienda nueva. Esta situación, en la cual había criterios disímiles entre las autoridades estatales y los vecinos sobre cómo y qué trabajar, puso en evidencia

una vez más que, cuando se ponen en marcha, los dispositivos participativos se reproducen y se crean instancias específicas que abarcan cada vez más planos de la vida social: finalmente se crearon dispositivos específicos para trabajar acerca de los nombres de los edificios nuevos, sobre el diseño de los espacios públicos, en torno a los vicios ocultos y para discutir las reglas de convivencia en el predio de viviendas nuevas, entre muchas otras cuestiones.

En segunda instancia, y siempre prestando atención a los efectos indirectos de la participación, se hizo referencia a la productividad simbólica de dichos dispositivos para detallar la manera en que los habitantes del barrio se constituyen como comunidad moral frente a las autoridades estatales. A partir de identificar los patrones discursivos de los relocalizados, fue posible observar que en la medida en que hicieron visibles una serie de situaciones que consideraban injustas, lograron construir un posicionamiento colectivo sobre la política pública. Según vimos, dicho posicionamiento suponía una forma de disenso político por tres cuestiones: implicaba la puesta en cuestión de las jerarquías establecidas, evidenciaba una realidad que era ignorada u ocultada por las autoridades y buscaba interpelar a propios y a ajenos, ya sea para organizarse “contra la Secretaría” o para que las autoridades garanticen sus derechos. A través de los dispositivos de participación, los relocalizados se construyeron como “víctimas de la urbanización” y en cuanto tales reclamaron su derecho a opinar sobre la “integración” del barrio y a justificar la necesidad de modificar su curso.

Un tercer efecto indirecto de la participación tiene que ver con la canalización de los recursos estatales a través de los dispositivos en cuestión, algo que refiere a su productividad material. Así como durante las mudanzas los habitantes “presentaban su caso” con el fin de mejorar su posición en la negociación con el organismo, se volvió a observar esta tendencia cuando los relocalizados pedían la creación de la “Mesa de vivienda nueva” para que el Estado reconozca los vicios ocultos y modifique ciertas cuestiones del proyecto. De esta manera, por ejemplo, toda una sesión participativa se orientó concretamente a solicitarle al organismo que reemplace el sistema centralizado de calefacción del agua por la colocación de termotanques individuales en las viviendas. Como consecuencia, el Gobierno de la Ciudad anunció poco tiempo después la licitación

que modificaría el sistema para dar lugar a uno de los tantos reclamos de los relocalizados.

Finalmente, un cuarto efecto indirecto de la participación tiene que ver con la organización colectiva, algo que define la productividad político-territorial de los dispositivos. Durante los años que duró esta investigación he podido ver que aquellos habitantes que fueron capaces de intervenir en las sesiones participativas en nombre de sus vecinos, que lograron propiciar estrategias de movilización y traducir los reclamos en los términos formales que requerían los dispositivos en cuestión, pudieron constituirse en referentes barriales. Pero, así como funcionaban como plataforma para la construcción de nuevas referencias barriales, los dispositivos de participación también supusieron la consolidación de figuras tradicionales como la de los consejeros. Por último, tanto la capacidad de movilización como el elevado grado de visibilidad que tenían estos referentes barriales en las sesiones de participación, eran factores que les permitía negociar en mejores condiciones ante el Estado. En otras palabras, se dio una dinámica según la cual el capital político era susceptible de ser traducido en capital económico.

A modo de cierre, quisiera volver sobre el testimonio de Gladys, uno de los tantos que escuché en la primera sesión de la Mesa de Vivienda Nueva y que buscaban comparar la vida antes y después del reasentamiento, para reflexionar acerca de los dispositivos de participación y su papel determinante en el saldo que tuvo la política de “integración”. Por un lado, el hecho de que los relocalizados no hayan sido consultados respecto de la tecnología y los materiales constructivos utilizados en las viviendas nuevas tuvo consecuencias específicas. A ese respecto ya se ha mencionado la construcción en seco que no se condice con las costumbres del barrio ni aprovecha el conocimiento o la trayectoria previa de muchos vecinos en lo que hace a la construcción húmeda. Pero una de las cuestiones más ilustrativas tuvo que ver con la instalación de paneles solares para la generación de energía, en particular para el uso de agua caliente. Entre los diversos testimonios que hacían referencia a las interrupciones del agua caliente y la dificultad en solucionar el problema, una vecina señalaba que no contaban con personas capacitadas para arreglarlo, que no sabían a quién acudir y que la Secretaría no los había formado para poder dar respuesta. Y a continuación contrastaba esa situación con la experiencia

y trayectoria de vida de los vecinos “en la villa”: “muchos de nosotros sabemos cómo arreglar un motor de agua sencillo. Porque en la villa nosotros nos manejábamos así, pero esta es otra tecnología, nosotros no estamos capacitados para esto, ¿entienden? Nos mudamos para vivir bien, no para vivir como sea”. Luego de la intervención de Judith, otra relocalizada comentaba que en su edificio habían podido averiguar cómo hacer para cambiar algunos repuestos de los paneles. Sin embargo, les habían pasado un presupuesto que les resultaba imposible afrontar y que no garantizaba una solución a mediano plazo. Por otro lado, la utilización de tecnología que era presentada como sofisticada y de última generación por las autoridades estatales, era vista por los relocalizados como un modelo foráneo, que no había sido pensado para el barrio: “nosotros no vivimos en Europa ni en Nueva York, ni nada, vivimos acá en Argentina”, decía Carmen en la sesión. Sin embargo, este discurso convivía con la percepción de que la calidad de los materiales utilizados era baja. Así, por ejemplo, aparecían intervenciones como la siguiente (en relación con las cocinas eléctricas entregadas por el organismo): “son tan malas que si yo tengo que esperar a que me caliente el agua me voy a quedar jubilada”.

Los sentidos que las autoridades estatales le otorgaron a la “participación” y a la “integración” distan mucho de cómo fueron concebidas por buena parte de los habitantes del barrio. Respecto de lo primero, cuando las autoridades de la Secretaría comenzaban a interiorizarse en la cultura política del barrio y a comprender que la participación en la villa tenía sus particularidades, quienes encabezaban las instancias en cuestión migraban a otros ministerios y la historia volvía a empezar: se desarrollaban nuevas instancias sobre cuestiones que los vecinos no advertían como relevantes y se relegaban aquellos asuntos que consideraban prioritarios. En relación con la “integración”, los relocalizados planteaban que en las viviendas nuevas estaban afrontando problemas de naturaleza desconocida y que para su resolución ahora requerían de un Estado que seguía sin dar respuesta. Aún más, desde la perspectiva de los vecinos, “antes” (cuando vivían en la villa) ya sabían cómo proceder para resolverlos, mientras que “ahora” (en las viviendas nuevas) se habían creado las condiciones para que no pudieran solucionarlos. Las diversas problemáticas que afrontaron los relocalizados durante el reasentamiento, así

como las que emergieron en el postmudanza, llevaron a que gran parte de la población concluyera que antes de la implementación de la política de “integración social y urbana” vivían mejor. Al decir de Irma: “yo [ahora] alzo la vista y veo la rajadura de mi casa. Yo en el Bajo Autopista no vivía así. En el Bajo Autopista vivía más dignamente que acá. Acá yo no vivo dignamente”.

El histórico reclamo de los habitantes de los barrios por una “vida digna”, por la “urbanización”, la “integración” y la “participación”, no debe interpretarse en términos abstractos, como un derecho universal que preexiste y trasciende a los grupos sociales. De lo contrario se corre el riesgo de generar un efecto contrario al que se propone -al menos en términos formales- la intervención. Este riesgo se ve incrementado cuando las autoridades estatales encargadas de llevarlas adelante no habitan esos territorios, no conocen sus tradiciones ni sus dinámicas particulares. Cuando se busca “hacer de la villa un barrio más” como por arte de magia, cuando se intenta “hacer participar” a sus habitantes como si se tratara de una iniciativa anecdótica, la política está condenada al fracaso. Toda política cuyo horizonte sea la integración debe partir de una política de reconocimiento del otro (Bhabha, 2013). Para formularlo en los términos de Derrida (2006), una ciudad hospitalaria debería integrar sin condiciones a todos aquellos que alguna vez fueron condenados a los márgenes. Pero esta acogida sin condicionantes debe, en un segundo momento, dejar abierto el interrogante a los excluidos acerca de la forma que debe asumir la integración.

BIBLIOGRAFÍA

- Abrams, P. (2015). "Notas sobre la dificultad de estudiar el estado", en Abrams, P. Gupta, A. Mitchell, T. *Antropología del estado*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Agamben, G. (2011). "¿Qué es un dispositivo?", en *Sociológica*, año 26 no. 73, pp. 249-264.
- Almansi, F., Motta, M. y Hardoy, J. (2020). "Incorporación del lente de resiliencia en la transformación social y urbana de los asentamientos informales. Caso: Proceso Participativo de Mejoramiento en Villa 20, Buenos Aires (2016- 2020)", en *Revista Cultura Económica* Año XXXVIII No. 100.
- Annunziata, R. (2013). "Nota preliminar", en *El nuevo espíritu de la democracia. Actualidad de la democracia participativa*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Arnstein, S. (1969). "A ladder of citizen participation". *The Journal of the American Institute of Planners*, 35.
- Arqueros Mejica, M. S. (2020). "Políticas urbanas, conflicto y territorio: complejidades de la acción público-privada en la producción del espacio". Disponible en: http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/102116/Versi%C3%B3n_en_PDF.pdf-PDFA.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Arrighi, G. (2015). *El largo siglo XX. Dinero y poder en los orígenes de nuestra época*. Madrid: Akal.
- Ashtana, R. (1996). "Involuntary Resettlement: Survey of International Experience", en *Economic and Political Weekly* Vol. 31, No. 24.
- Auyero, J. y Swistun, D. (2008). *Inflamable. Estudio del sufrimiento ambiental*. Buenos Aires: Paidós.
- Auyero, J. (2012). *La política de los pobres. Las prácticas clientelares del peronismo*. Buenos Aires: Manantial.
- Auyero, J., y Sobering, K. (2021). *Entre narcos y policías. las relaciones clandestinas entre el estado y el delito, y su impacto violento en la vida de las personas*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Bachelard, G. (1984). *La formación del espíritu científico. Contribución a un psicoanálisis del conocimiento objetivo*. México D.F.: Siglo XXI.
- Balerdi, S. (2019). "Hábitat deseable. Criterios locales sobre viviendas y barrios en un conflicto por relocalizaciones", en *Estudios del Hábitat* Vol. 17, Núm. 1.
- Ballent A. (2018). "Estado, política y vivienda entre dos peronismos: los grandes conjuntos habitacionales y las acciones en villas miseria en Buenos Aires, 1946-1976". Disponible en: <https://www.semanticscholar.org/paper/Estado%2C-pol%C3%ADtica-y-vivienda-entre-dos-peronismos%3A-y-Ballent/0e540ff1359f5bb97ed5667e76ac15fb03c77bd2>
- Bartolomé, L. J. (1985). "Introducción" y "Estrategias adaptativas de los pobres urbanos: el efecto 'entrópico' de la relocalización compulsiva", en *Relocalizados: antropología social de las poblaciones desplazadas*, Leopoldo J. Bartolomé [comp.]. Buenos Aires: IDES.

- Bartolomé, L. J. (1987). "Social aspects of populations resettlement in Latin America: The urban dimensions", trabajo presentado al seminario "Involuntary Resettlement" organizado por el Banco Mundial, Maryland.
- Bartolomé, L. J. (1992). "Presas y relocalizaciones de indígenas en América Latina", en *Alteridades* Vol. 2 Num. 4 pp. 17-28.
- Bauman, Z. (2017). *Modernidad líquida*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Beck, U. (2006). *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*. Barcelona: Paidós.
- Becker, H. y Geer, B. (1982). "Participant Observation: the Analysis of Qualitative Field Data", en R. Burgess (ed.) *Field Research: a Sourcebook and Field Manual*. Londres: George Allen and Unwin.
- Bellardi, M. y De Paula, A. (1986). *Villas miseria: origen, erradicación y respuestas populares*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Bernat, M. S. (2020). "Modos de habitar y políticas públicas: relocalización de un asentamiento en La Plata, Argentina", en *Estudios demográficos urbanos* Vol. 35, No. 3.
- Bhabha, H. (2013). *Nuevas minorías, nuevos derechos. Notas sobre cosmopolitismos vernáculos*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Blaustein, E. (2006). *Prohibido vivir aquí*. Buenos Aires: Punto de Encuentro.
- Blondiaux, L. (2013). *El nuevo espíritu de la democracia. Actualidad de la democracia participativa*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Bobbio, L. y Melé, P. (2015). "Introduction. Les relations paradoxales entre conflit et participation", en *Participations*, No 3, pp. 7-33.
- Bourdieu, P. (1990). "The Scholastic point of View", en *Cultural Anthropology* 5, N° 4.
- Bourdieu, P. y Wacquant, L. (1995). *Respuestas. Por una antropología reflexiva*. México D.F.: Grijalbo.
- Bourdieu, P. et al. (2011). *El oficio del sociólogo. Presupuestos epistemológicos*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Bourdieu, P. (2013). *Sobre el Estado. Cursos en el College de France (1989-1992)*. Barcelona: Anagrama.
- Bourgois, P. (2010). *En busca de respeto. Vendiendo crack en Harlem*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Brager, G. y H. Specht (1973). *Community Organizing*. Nueva York: Columbia University Press.
- Brikman, D. (2016). "¿Gestión social de hábitat? La política del PRO en las villas de CABA, 2011-2015". Disponible en: <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/quid16/article/view/2058/1763>
- Calisaya Huanchi, E. R. (2015). "Mecanismos y niveles de participación ciudadana en la municipalidad del distrito de Cuturapí-Yunguyo". Disponible en: <http://repositorio.unap.edu.pe/handle/UNAP/1857>

Camelli, E. (2019a). *El movimiento villero peronista (1973-1976)*. Buenos Aires: Editorial Gorla.

Camelli, E. (2019b). "De la radicación a la urbanización. Avatares de un término en clave neoliberal. El caso de la Villa 31", en revista *Bordes* mayo-julio del 2019.

Candil A., Morán, N., Negri, P. y Olejarczyk, R. (2011). "Las intervenciones sociales en clave de inter-versiones". En P. Digilio [comp.], *Filosofía Social. Libro digital del Coloquio Filosofía Social*. Carrera de Trabajo Social. Facultad de Ciencias Sociales. UBA.

Capalbo, T. (2019a). "La participación en disputa: significados en pugna en el marco del proceso de urbanización de la Villa 31 (2015-2019)", ponencia presentada en *XIII Jornadas de Sociología*. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2019.

Capalbo, T. (2019b). "La disputa por la participación y la noción de participación en disputa: una reflexión desde el proceso de urbanización de la Villa 31 (2015-2019)". Disponible en: https://rdu.unc.edu.ar/bitstream/handle/11086/13231/capalbo_eje%203.pdf?sequence=40&isAllowed=y

Capalbo, T. Scharager, A. y Tobias, M. (2020). "La nueva política de urbanización y el rol de los mecanismos participativos en las villas de la Ciudad de Buenos Aires. El caso de la Villa 31 (2015-2018)", en Merlinsky, G. [comp.] *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina III*. Buenos Aires: CICCUS.

Capalbo, T. y Percossi, F. (2020). "La urbanización de la Villa 31 en su contexto: un estado de la cuestión de la rehabilitación del barrio de Retiro (2015-2019)", en *Cuaderno Urbano* Vol. 29 No. 29.

Carman, M. (2015). "Una mirada sobre cuerpos sufrientes: las relocalizaciones de villas Ribereñas en la Ciudad de Buenos Aires", en *Anuario de Antropología Social y Cultural*, Vol. 13: 65-74.

Carman, M. (2019). "La fabricación de una comunidad moral. El caso de los afectados de la causa Matanza-Riachuelo", en *EURE* Vol.45 No.135.

Casaburi, G. et. al. (s/f). "BMDs-Sociedad civil: luces y sombras de una nueva relación". Disponible en: http://legacy.flacso.org.ar/uploaded_files/Publicaciones/conclusionesfinales.pdf

Castro, E. (2019). "La noción de policía en los trabajos de Michel Foucault: objeto, límites, antinomias", en *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura* Vol. 46 No. 2, pp. 185-206.

Castro-Gómez, S. *Historia de la gubernamentalidad. Razón de Estado, liberalismo y neoliberalismo en Michel Foucault*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.

Catullo, M. R. (2006). *Ciudades relocalizadas. Una mirada desde la antropología social*. Buenos Aires: Biblos.

Catullo M. y Brites W. (2015). "Grandes proyectos hidroeléctricos. Un análisis de los efectos sociales y urbanos de las represas de Salto Grande y Yacyretá", Ponencia en *XI*

Reunión de Antropología del Mercosur. Universidad de la República. Montevideo. Noviembre 2015.

Cavallero, L. y Gago, V. (2020). *Una lectura feminista de la deuda ¡Vivas, libres y desendeudadas nos queremos!* Buenos Aires: Fundación Rosa Luxemburgo y Tinta Limón.

Cernea, M. (1989). *Relocalizaciones involuntarias en proyectos de desarrollo: lineamientos de políticas a ser aplicadas en proyectos financiados por el Banco Mundial*. Washington D.C.: Banco Mundial.

Corcoran, S. (2015). "Introducción", en Rancière, J. *Disenso. Ensayos sobre estética y política*. México: Fondo de Cultura Económica.

Cornwall, A. y Gaventa, J. (2001). "Bridging the gap: citizenship, participation and accountability", en *Pla Notes*.

Cosser, L. (1961). *Las funciones del conflicto social*. México: Fondo de Cultura Económica.

Cravino, M. C. (1998). "Gestión Municipal y movimiento villero entre 1989 y 1996. Villa 31 - Retiro: entre el arraigo y el desalojo". Tesis de Maestría en Administración Pública, Facultad de Ciencias Económicas (UBA).

Cravino, M.C. (2010). "La política urbana en su laberinto" en *Barrio 31. Posibilidades y límites del proyecto urbano en contextos de pobreza*. Buenos Aires: Instituto de Espacialidad Humana.

Cravino, M.C. (2018). "Urbanismo social en los procesos de urbanización de villas de la ciudad de Buenos Aires (2015-2018): deconstruyendo los discursos y prácticas", en *Voces en el Fénix* n° 71.

Cuenya, B., Pastrana, E. y Yujnovsky, O. (1984). *De la villa miseria al barrio autoconstruido. Cuatro experiencias organizadas de producción del hábitat popular*. Buenos Aires: Ediciones Ceur.

Das, V. (2008). *Sujetos del dolor, agentes de dignidad*. Bogotá : Universidad Nacional de Colombia.

Delamata (2004). *Los barrios desbordados. Las organizaciones de desocupados del Gran Buenos Aires*. Buenos Aires: Libros del Rojas.

Delamata, G., Sehtman, A. y Ricciardi, M. V. (2014) "Más allá de los estrados... Activismo judicial y repertorios de acción villera en la ciudad de Buenos Aires", en Laura Pautassi (dir.) *Marginaciones sociales en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Acceso a la justicia, capacidades estatales y movilización legal*. Buenos Aires: Biblos.

Deleuze, G. (2008). "¿Qué es un dispositivo?", en *Dos regímenes de locos*. Valencia: Pre-textos.

Deleuze, G. y Guattari, F. (2010). *Mil mesetas*. España: Pre-textos.

Demoy, B. et al. (2016). "Articulación entre la academia y la gestión pública. Reflexiones sobre la experiencia en procesos de relocalización involuntaria de población". Ponencia presentada en Congreso Internacional *Contested Cities*, Madrid.

- Demoy, B. (2017). "El consorcio como excusa: nuevas prácticas del habitar y subjetivación territorial". Ponencia presentada en *XVI Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia* (Universidad Nacional de Mar del Plata).
- Derrida, J. (2006). *La hospitalidad*. Buenos Aires: Ediciones de la Flor.
- Dewey, M. (2018). Zona liberada: La suspensión de la ley como patrón de comportamiento estatal. *Nueva Sociedad*, (276), 102-117.
- Dieterich, H. (2005). *Hugo Chávez y el Socialismo del Siglo XXI*. Disponible en: <https://www.rebellion.org/docs/55395.pdf>
- Fainstein, C. (2018). "Las relocalizaciones masivas de población en los estudios urbanos. Aportes desde la experiencia de un asentamiento informal en la ribera del Riachuelo", en *Cuaderno Urbano* Vol. 24 N° 24: 93-116.
- Fals Borda, O. (2013). *Ciencia, compromiso y cambio social* [Antología]. Buenos Aires: El Colectivo.
- Fernández Álvarez *et al.* (2017). "La política como proceso vivo: diálogos etnográficos y un experimento de encuentro conceptual", en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* Año LXII, no. 231 pp 277-304.
- Ferreiro, A. y Olivares, G. (2018). "Circo sin pan: el proyecto de integración social y urbana para la villa 31". Disponible en: <http://jornadassociologia.fahce.unlp.edu.ar/>
- Flyvbjerg, B. (2006). "Five Misunderstandings About Case-Study Research", en *Qualitative Inquiry* Vol. 12 No. 2 pp. 219-245.
- Foucault, M. (1978). "El juego de Michel Foucault", entrevista realizada por Alain Grosrichard, Gérard Wajeman y Jacques-Alain Miller publicada en la revista *Diwan*, Nros. 2 y 3, 1978, págs. 171-202.
- Foucault, M. (2008). *Vigilar y castigar. Nacimiento de la prisión*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Foucault, M. (2013). *La arqueología del saber*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Foucault, M. (2014). *La historia de la sexualidad. Tomo I: La voluntad de saber*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Foucault, M. (2017). *Discurso y verdad. Conferencias sobre el coraje de decirlo todo*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Giddens, A. (2012). *Las nuevas reglas del método sociológico*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Girola, M. F. (2007). "Procesos de apropiación del espacio y sociabilidad vecinal en un gran conjunto urbano situado en la Ciudad de Buenos Aires". En *Anthropologica*, Año XXV, No. 25, pp. 131-155.
- Goldfrank, B. (2006). "Los procesos de presupuesto participativo en América Latina: éxito, fracaso y cambio", en *Revista de ciencia política* vol. 26 no. 2.
- Goldfrank, B. (2007). "La democracia participativa y la izquierda latinoamericana", en *Revista Nueva Sociedad* No. 212.

- Gros, F. (2017). "Introducción", en Michel Foucault (2007) *Discurso y verdad. Conferencias sobre el coraje de decirlo todo*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Guber, R. (2011). *La Etnografía. Método, campo y reflexividad*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Gupta, A. (2015). "Fronteras borrosas: el discurso de la corrupción, la cultura de la política y el estado imaginado", en Abrams, P. Gupta, A. Mitchell, T. *Antropología del estado*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Harvey, D. (2008). *La condición de la postmodernidad. Investigación sobre los orígenes del cambio cultural*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Heras Monner Sans, A. et al., (2007). "Entendidos y malos entendidos en la construcción de la democracia directa: una interrogación de la participación política en la transición hacia el gobierno por comunas en la Ciudad de Buenos Aires". Disponible en: <https://www.aacademica.org/ana.ines.heras/55>
- Hermitte, E. y Boivin, M. (1985). "Erradicación de 'villas miseria' y las respuestas organizativas de sus pobladores", en Leopoldo Bartolomé *Relocalizados: antropología social de las poblaciones desplazadas*. Buenos Aires: Instituto de Desarrollo Económico y Social.
- Jajamovich, G. y Menazzi, L. (2016). "Políticas urbanas en un contexto de dictadura militar. Algunos interrogantes a partir de Buenos Aires (1976-1983)". *Revista Bitácora Urbano Territorial*, vol. 20, núm. 1, 2012, pp. 11-20.
- Jauri, N. (2011). "Las villas de la ciudad de Buenos Aires: una historia de promesas incumplidas". *Question/Cuestión*, 1(29). Disponible en: <https://perio.unlp.edu.ar/ojs/index.php/question/article/view/565>
- Jessop, B. (2017). *El estado: pasado, presente, futuro*. Madrid: Los libros de la catarata.
- Jick, T. D. (1979) *Mixing qualitative and quantitative method. Triangulation in action*. Administrative Science Quarterly.
- Kozak, D. (2016). "John F.C. Turner y el debate sobre la participación popular en la producción de hábitat en América Latina en la cultura arquitectónico-urbanística, 1961-1976". Disponible en: ri.conicet.gov.ar/handle/11336/18211
- Laclau, E. y Mouffe, C. (2015). *Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Landau, M. (2008a). *Política y participación ciudadana*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Landau, M. (2008b). "La participación en las políticas públicas y los límites de la metáfora espacial", en *Política y Cultura*, núm. 30, pp. 67-89.
- Landau, M. (2018). "Ser vecino: jerarquías políticas y morales en la historia de Buenos Aires", en *Revista de Direito da Cidade* Vol. 10 No. 1.
- Lipsky, M. (1980) "La burocracia en el nivel callejero: la función crítica de los burócratas en el nivel callejero" en Shafritz, Jay y Hyde, Albert (1999) *Los clásicos de la Administración Pública*. México: Fondo de Cultura Económica.

- Lipsky, M. (1996). "Los empleados de base en la elaboración de políticas públicas", en Quim Brugué y Joan Subirats *Lecturas de gestión pública*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Lins Ribeiro, G. (1991). *Empresas transnacionais. Um grande projeto por dentro*. San Pablo: Marco Zero-ANPOCS
- López Olaciregui, I. (2009). *Tensiones en la implementación de un programa de relocalización. La perspectiva de los actores involucrados en el caso de la Villa 26*, Tesis para optar por el grado académico de Magíster en Diseño y Gestión de Programas Sociales. Buenos Aires: FLACSO.
- Manzano, V. (2004). "Tradiciones asociativas, políticas estatales y modalidades de acción colectiva: análisis de una organización piquetera", en *Intersecciones en Antropología* No. 5.
- Manzano, V. (2008). "Etnografía de la gestión colectiva de políticas estatales en organizaciones de desocupados de La Matanza Gran Buenos Aires", en *Runa* 28.
- Manzano, V. y Moreno, L. (2011). "Censar, demandar y acordar: demandas colectivas y políticas estatales en el Gran Buenos Aires", en *Revista Pilquen* No. 14.
- Melé, P. (2016). "¿Que producen los conflictos urbanos?", en F. Carrion y J. Erazo *El derecho a la ciudad en América Latina, Visiones desde la política*. México: PUEC-UNAM.
- Merklen, D. (2005). *Pobres Ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina, 1983-2003)*. Buenos Aires: Editorial Gorla.
- Merlinsky, G. (2016). "La espiral del conflicto. Una propuesta metodológica para realizar estudios de caso en el análisis de conflictos ambientales", en Gabriela Merlinsky *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina*. Buenos Aires: CICCUS.
- Merlinsky, G. (2021). *Toda ecología es política*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Monje Vargas, J. A. (2018). "¿Revolución o reforma ciudadana? Participación social y procesos de transformación política en Ecuador". Disponible en: http://espacio.uned.es/fez/eserv/tesisuned:ED-Pg-SocCamSoc-Jamonje/MONJE_VARGAS_Jose_Antonio_Tesis.pdf
- Motta, J. *et al.* (2018). "La planificación y gestión participativa holística en el ejercicio del derecho a la ciudad", en *Revista Cuestión Urbana* Año 2, No. 3.
- Muzzio, M. C. (2019). "La participación ciudadana como eje de una *Ciudad Inteligente*. El caso BA ELIGE del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires". Tesis para optar por el título de Magister en Administración y Políticas Públicas de la Universidad de San Andrés.
- Mitchell, T. (2015). "Sociedad, economía y el efecto del estado", en Abrams, P. Gupta, A. Mitchell, T. *Antropología del estado*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Neveu, C. (2011). "Démocratie participative et mouvements sociaux: entre domestication et ensauvagement?", en *Participations*, Vol. 1, N° 1, pp. 186-209.

- Ortíz Lemos, A. (2014). "Sociedad civil y revolución ciudadana en Ecuador", en *Revista mexicana de sociología* vol. 76 no. 4.
- Olejarczyk, R. S. y Jauri, N. G. (2013). "La jerarquización de la demanda. Un análisis comparativo de procesos de adjudicación de viviendas", en *Revista INVI* vol. 28 no. 77.
- Olejarczyk, R. S. (2015). "El censo como productor de adjudicatarios en las políticas habitacionales", en *Revista de Direito da Cidade* vol. 07, No. 01.
- Olejarczyk, R. S. (2022). "¿Viejas? y ¿nuevas? cartas de acceso a la vivienda estatal", en *Revista Cuestión Urbana* Año 6, No. 11.
- Olejarczyk, R. S. y Demoy, B. (2017). "Habitar la trinchera: potencia y política en el Trabajo Social", en *Ts. Territorios-REVISTA DE TRABAJO SOCIAL* Año 1, No. 1.
- Oliver-Smith, A. (1991). "Involuntary resettlement, resistance and political empowerment", en *Journal of Refugee Studies* Vol. 4 No. 2.
- Oliver-Smith A. (1993). "Resistance to resettlement: the politics of protest, negotiation and adaptation", en Scott Guggenheim (ed.), *Anthropology Analysis and Involuntary Resettlement: An agenda for applied research*. Washington: American Anthropological Association.
- Oszlak, O. (2017). *Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano*. Saenz Peña: Universidad Nacional de Tres de Febrero.
- Ons, M. (2021). "Asentamientos informales y grandes proyectos urbanos en la Ciudad de Buenos Aires: el caso de la Villa 31", en *Estudios demográficos urbanos* Vol. 36 No. 3.
- Palacios, M. (2015). "Prólogo", en Abrams, P. Gupta, A. Mitchell, T. *Antropología del estado*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Partridge, W. L. (1985). "Reasentamiento de comunidades: los roles de los grupos corporativos en las relocalizaciones urbanas", en *Relocalizados: antropología social de las poblaciones desplazadas*, Leopoldo J. Bartolomé [comp.]. Buenos Aires: IDES.
- Pelli, V. (2007). *Habitar, participar y pertenecer. Acceder a la vivienda, incluirse en la sociedad*. Buenos Aires: Noduko.
- Pérez, P. (2022). "Intervencionismo neoliberal en Buenos Aires: mercantilización, propiedad privada y suelo para el sector inmobiliario", en *Territorios* No. 46.
- Pita, M. V. (2010). *Formas de vivir y formas de morir : el activismo contra la violencia policial*. Buenos Aires: Del Puerto; Centro de Estudios Legales y Sociales.
- Quirós, J. (2011). "El clientelismo como incógnita. Antropólogos, sociólogos y politólogos", en *Desarrollo económico* Vol. 50 No. 200.
- Quirós, J. (2017). "Política y sectores populares La investigación social ante una relación siempre vidriosa", en *Ciencia hoy* vol. 27 No. 157.
- Rancière, J. (1996). *El desacuerdo. Política y filosofía*. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión.
- Rancière, J. (2015). *Disenso. Ensayos sobre estética y política*. México: Fondo de Cultura Económica.

Rodríguez, G. M. (2004). "Autonomía, descentralización y desconcentración en la Ciudad de Buenos Aires", en *Cuaderno Urbano* N° 4, pp. 99-116.

Rodríguez Garavito, C. (2011). *Un país inconstitucional*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.

Rodríguez Garavito, C. y Rodríguez Franco, D. (2015). *Juicio a la exclusión. El impacto de los tribunales sobre los derechos sociales en el Sur Global*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Rodríguez, M. C. (2018). "Políticas de hábitat, villas y ciudad: tendencias actuales y futuros posibles (Buenos Aires, Argentina)". Disponible en: <http://periodicos.puc-campinas.edu.br/seer/index.php/oculum/article/view/4179/2712>

Rodríguez, M. C. (2019). "Urbanismo "pasito a pasito". Villas y reconfiguración de la centralidad metropolitana en Buenos Aires, Argentina". Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-00632019000100015

Rodríguez, M. F. y Vitale, P. (2017). "Los procesos de reurbanización de villas en contexto de renovación: la construcción "política" del espacio". Disponible en: <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/63958>

Rodríguez, M. F. et al. (2020). "Nuevas formas de 'gobernanza', participación social y conflicto. Algunas reflexiones sobre los procesos de re-urbanización de villas en la Ciudad de Buenos Aires (Argentina)". En *Direito da Cidade*, Vol. 12 Issue 1, pp 420-447.

Roitman, A. (2019). "Derecho a la ciudad, extractivismo urbano, violencias y resistencias. La Villa Olímpica y la Villa 20 en la Comuna 8 de Buenos Aires", en *XIII CTV 2019 Proceedings: XIII International Conference on Virtual City and Territory: Challenges and paradigms of the contemporary city*. Barcelona, October 2-4, 2019.

Rueda Rodríguez, B. M. (2012). "La efectividad de la participación desde la experiencia de las instancias deliberativas locales en Bogotá", en *Revista de relaciones internacionales, estrategia y seguridad*, Vol. 7 No. 2.

Sánchez, I. y Baldivezo, J. (2019). "Los conjuntos habitacionales en los procesos de 'integración socio-urbana': los casos de Playón de Chacarita y barrio Padre Carlos Mugica", en *Cuaderno Urbano* No. 26 Vol. 26.

Scharager, A. (2017). "Cuando la justicia toca la puerta. Relocalizaciones y política en una villa de Buenos Aires". Tesis para optar por el título de Magíster en Antropología Social.

Scharager, A. (2019). Judicialización, política y conflicto social Resistencias y controversias en un proceso de relocalización de villas en Buenos Aires (2008-2018). Tesis en cotutela para optar por los títulos de Doctor en Ciencias Sociales y Doctor en Geografía.

Schuster, F. (2005). "Las protestas sociales y el estudio de la acción colectiva", en Federico Schuster et al. [comp.] *Tomar la palabra Estudios sobre protesta social y acción colectiva en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: Prometeo libros.

Scudder, T. y Colson E. (1968). "Social Anthropology, man-made lakes and population relocation in Africa", en *Anthropology Quarterly* Vol. 41, pp. 168-176.

- Scudder, T. y Colson, E. (1982). "From welfare to development: a conceptual framework for the analysis of dislocated people", en HANSEN, Art; OLIVER-SMITH, Anthony (Ed.). *Involuntary migration and resettlement: the problems and responses of dislocated people*. Westview: Boulder, CO.
- Segura, R. (2009). "Si vas a venir a una villa, loco, entrá de otra forma. Distancias sociales, límites espaciales y efectos de lugar en un barrio segregado del gran Buenos Aires", en Alejandro Grimson *et al.* (comps.) *La vida política en los barrios populares de Buenos Aires*. Buenos Aires: Prometeo.
- Simmel, G. (2010). *El conflicto. Sociología del antagonismo*. Madrid: Sequitur.
- Snitcofsky, V. (2014). Organización territorial y continuidad histórica: aportes a la luz de los congresos nacionales del Movimiento Villero Peronista (1973 y 1974). *Trabajo y sociedad*, 22, 377-393.
- Svampa, M. y Pereyra, S. (2003). *Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras*. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Tarrow, S. (1997). *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid: Alianza Editorial.
- Taguenca Belmonte, J. A. y Lugo, Neria, B. (2021). "La incidencia de la participación ciudadana en la eficiencia: El caso del Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM) en Hidalgo", en *Gestión y política pública*. Vol. 30, No. 1.
- Tavella, G. (2016). "'Las autopistas no tienen ideología'. Análisis del proyecto de Red de Autopistas Urbanas para la ciudad de Buenos Aires durante la última dictadura militar argentina (1976-1983)". En *Papeles de trabajo*, Año 10 N° 17, Primer semestre de 2016. Universidad Nacional de San Martín.
- Tonkin, E. (1984). "Participant Observation", en Roy Ellen (ed.) *Ethnographic Research. A guide of General Conduct*. Londres: Academic Press.
- Turner, J.F. (1976). *Housing by People. Towards autonomy in building environments*. Londres: Marion Boyards.
- Tussie, D. (1997). *El BID, el Banco Mundial y la sociedad civil: nuevas modalidades de financiamiento internacional*. Buenos Aires: FLACSO.
- Vitale, P. (2009). "La ley y la trama: Villas y políticas públicas en la ciudad. Apuntes sobre la trayectoria del programa de Radicación, Integración y Transformación de Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios". *V Jornadas de Jóvenes Investigadores*. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Universidad de Buenos Aires. Disponible en: <http://www.aacademica.org/000-089/190>
- VV/AA (2018). "Acuerdo por la urbanización de villas". Disponible en: <https://acuerdoporlaurbanizacion.org/>
- Wacquant, L. (2012). "Three steps to a historical anthropology of actually existing neoliberalism", en *Social Anthropology* No. 20(1) pp. 66-79.
- Yacovino, M. P. (2011). "Apuntes sobre la cuestión villera en Buenos Aires". Disponible en: <https://www.herramienta.com.ar/articulo.php?id=1586>

Zaman (1996). "Development and Displacement in Bangladesh: Toward a Resettlement Policy", en *Asian Survey*, Vol. 36, No. 7. Published by: University of California Press.

Zapata, M. C. et al. (2020). "Gobernanza y conflicto. Dilemas de la participación social en el proceso de re-urbanización de la Villa 31 y 31 bis en la Ciudad de Buenos Aires (Argentina)". Disponible en: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/39669/33499>

Informes de organismos, legislación y notas periodísticas

Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (2022). "¿CUÁNTO AVANZÓ LA REURBANIZACIÓN EN EL BARRIO PADRE CARLOS MUGICA?". Disponible en [19/07/2022]: https://acij.org.ar/wp-content/uploads/2022/05/informe-vFinal-interactiva.pdf?utm_source=mailup&utm_medium=email&utm_campaign=general

Anccom (01/08/2019). "La villa 31 contra el despojo". Disponible en [19/07/2022]: <http://anccom.sociales.uba.ar/2019/08/01/la-villa-31-contra-el-despojo/>

Banco Interamericano de Desarrollo (2004). "Estrategia para promover la participación ciudadana en las actividades del banco". Disponible en: http://www.dhl.hegoa.ehu.es/ficheros/0000/0139/estrategias_para_promover_la_participacion_ciudadana.pdf

Banco Mundial (2005). "Participación, Responsabilidad Social Y Mecanismos De Transparencia En El Financiamiento De Políticas De Desarrollo En América Latina, 2000-2003", *En Breve*. Nro. 74. Jun 2005. Disponible en: http://siteresources.worldbank.org/INTENBREVE/Newsletters/20650457/Jun05_74_Particp_DPLs_SP.pdf

Canal Abierto (05/05/2020). "Violencia es no tener agua". Disponible en [19/07/2022]: <https://canalabierto.com.ar/2020/05/05/villa31-violencia-no-tener-agua/>

CELS (12/03/2018). "A partir del desalojo en la villa 31: los conflictos se resuelven con más participación". Disponible en [15/02/2022]: <https://www.cels.org.ar/web/2018/03/a-partir-del-desalojo-en-villa-31-los-conflictos-se-resuelven-con-mas-participacion/>

Clarín (04/08/2007). "En esa zona de Retiro hay 20.000 habitantes. Macri convoca al diálogo para erradicar la villa 31". Disponible en: https://www.clarin.com/ediciones-antiguas/macri-convoca-dialogo-erradicarvilla-31_0_S18QmeyAFg.html

Clarín (17/10/2016). "Representantes de ONGs y especialistas en la cumbre de Quito. Reclaman mayor participación de los vecinos en el proyecto". Disponible en [15/02/2022]: https://www.clarin.com/ciudades/reclaman-mayor-participacion-vecinos-proyecto_0_BJRa_5zye.html

Clarín (05/12/2019). "Integración social McDonald's en Villa 31: cómo será el primer local de comida rápida de la zona". Disponible en: https://www.clarin.com/ciudades/cadena-comida-rapida-desembarco-primera-vez-villa-31_0_TpLSAHOI.html

Clarín (06/03/2020). “El destino de 1.200 viviendas en la Villa 31: el motivo detrás del piquete que convirtió en un caos a la Terminal de Retiro”. Disponible en: https://www.clarin.com/ciudades/destino-1-200-viviendas-villa-31-motivo-detras-piquete-convirtio-caos-terminal-retiro_0_SyyJppeL.html

Clarín (17/05/2020). “Quién era Ramona Medina, la referente de la villa 31 que murió por coronavirus tras denunciar la falta de agua y el aislamiento imposible”. Disponible en: https://www.clarin.com/sociedad/ramona-medina-referente-villa-31-murio-coronavirus-denunciar-falta-agua-aislamiento-imposible_0_n77IgrRoL.html

Corporación Andina de Fomento (2016). “Salvaguardas ambientales y sociales”. Disponible en: <https://www.caf.com/media/30035/salvaguardas-ambientales-y-sociales.pdf>

ConstruAr (02/03/2017). “Larreta confirmó que la nueva autopista Illia costará 1700 millones y con la vieja harán una High Line como en Nueva York”. Disponible en: <http://www.construar.com.ar/2017/03/3287-larreta-confirmando-que-la-nueva-autopista-illia-costara-1700-millones-y-con-la-vieja-haran-una-high-line-como-en-nueva-york/>

Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2020). “Barrio Padre Carlos Mugica: Relevamiento de las nuevas viviendas construidas por el Gobierno de la Ciudad en el sector YPF”. Disponible en [19/07/2022]: <https://en.calameo.com/read/0026823999389a9b07273>

Diario Z (24/07/2020). “Tras la reacción de los vecinos, se posterga el debate sobre la propiedad de la tierra en la Villa 31”. Disponible en: <https://diarioz.com.ar/2020/07/24/tras-la-reaccion-de-los-vecinos-de-la-villa-31-se-posterga-el-debate-sobre-la-propiedad-de-la-tierra/>

El Grito del Sur (20/04/2018). “Echeverría: ‘Lo que molesta es el pensamiento crítico’”. Disponible en: <https://elgritodelsur.com.ar/2018/04/gcba-contra-perfiles-uba-bochorno.html>

El Grito del Sur (24/07/2020). “Villa 31: buscan reformular los contratos para que el GCBA pueda vender títulos de deuda a privados”. Disponible en: <https://elgritodelsur.com.ar/2020/07/villa-31-buscan-reformular-contratos-para-que-gcba-pueda-vender-titulos-de-deuda-a-privados.html>

Equator Principles (2013). “The equator Principles”. Disponible en: https://www.equator-principles.com/app/uploads/The_Equator_Principles_III_June2013.pdf

GCBA (s/f). “Comunas”. Disponible en [14/11/2022]: <https://www.buenosaires.gob.ar/comunas>

GCBA (2022). “Participación Ciudadana”. Disponible en [15/02/2022]: <https://www.buenosaires.gob.ar/jefaturadegabinete/integracion/conoce-el-proyecto/participacion-ciudadana>

INDEC (2010). “Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas”. Disponible en: <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-2-41-135>

Infobae (17/05/2020). “Murió por coronavirus Ramona Medina, la vecina del Barrio 31 que había denunciado la falta de agua en plena pandemia”. Disponible en: <https://www.infobae.com/sociedad/2020/05/17/murio-por-coronavirus-ramona-medina-la-vecina-del-barrio-31-que-habia-denunciado-la-falta-de-agua-en-plena-pandemia/>

Infobae (19/02/2021). “49 mil dólares escondidos en un corset: la trama que conecta a una cooperativa barrial con los sicarios narco de la Villa 31”. Disponible en [24/08/2022]: <https://www.infobae.com/sociedad/policiales/2021/02/19/49-mil-dolares-escondidos-en-un-corset-la-trama-que-conecta-a-una-cooperativa-barrial-con-los-sicarios-narco-de-la-villa-31/>

International Finance Corporation (2006). “Land Acquisition and Involuntary Resettlement (2012)”. Disponible en: https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/b30440eb-2390-491e-a3b2-46ed57a152cc/PS_5_Spanish.pdf?MOD=AJPERES&CVID=jqewQwb

La Izquierda Diario (23/01/2021). “DERECHO A LA VIVIENDA. El engaño de la urbanización de la Villa 31”. Disponible en [19/07/2022]: <https://www.laizquierdadiario.com/El-engano-de-la-urbanizacion-de-la-Villa-31>

La Política Online (20/02/2017). “Larreta confirmó que la nueva autopista Illia costará 1700 millones y con la vieja harán una High Line”. Disponible en: <https://www.lapoliticaonline.com/nota/103688-larreta-confirmando-que-la-nueva-autopista-illia-costara-1700-millones-y-con-la-vieja-haran-unahigh-line/>

La Nación (24/10/2016). “Villa 31: El trabajo silencioso de los que apuestan a un cambio”. Disponible en [24/08/2022]: <https://www.lanacion.com.ar/buenos-aires/villa-31-el-trabajo-silencioso-de-los-que-apuestan-a-un-cambio-nid1949817/>

La Nación (06/04/2017). “Por qué el BID decidió mudar sus oficinas a la Villa 31”. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/economia/luis-alberto-moreno-es-momento-de-apostar-le-a-la-argentina-nid2005856>

La Nación (01/07/2019). “Negocios. Abre el primer banco privado en la Villa 31”. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/economia/negocios-abre-primer-banco-privado-villa-31-nid2263441/>

La Nación (08/07/2019). “¿Por qué la Villa 31 es el nuevo foco comercial?”. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/propiedades/por-que-villa-31-es-nuevo-foco-nid2265136/>

La Nación (26/02/2020). “¿Un nuevo Elefante Blanco porteño? Suspenden el High Line de la villa 31”. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/buenos-aires/corrimiento-illia-suspendido-nid2337253/>

La Nación (02/06/2022). “Críticas a la reurbanización de la ex villa 31, que ya lleva \$36.000 millones invertidos: fallas de construcción y falta de servicios”. Disponible en [19/07/2022]: <https://www.lanacion.com.ar/comunidad/criticas-a-la-reurbanizacion-de-la-ex-villa-31-que-ya-lleva-36000-millones-invertidos-fallas-de-nid02062022/>

Legislatura CABA (26/09/2016). “Explican desvío de autopista para hacer gran parque lineal”. Disponible en [26/09/2016]: https://www.legislatura.gov.ar/_post_old.php?ver=5798 [fecha de consulta: 17/10/2019].

Legislatura CABA (03/12/2018). “Audiencia pública. Reurbanización del barrio Padre Carlos Mugica”. Disponible en: <https://www.legislatura.gov.ar/seccion/versiones-taquigraficas.html>

Ministerio Público de Defensa (29/11/2016). “Audiencia por nueva traza de la Illia”. <https://www.mpdefensa.gob.ar/comunicacion/novedades-tus-defensores/audiencia-nueva-traza-la-illia>

Nueva Ciudad (19/04/2018). “Repudio de la UBA por una búsqueda laboral del GCBA que discriminaba a sus alumnos”. Disponible en [24/08/2022]: <https://www.nueva-ciudad.com.ar/notas/201804/37081-repudio-de-la-uba-por-una-busqueda-laboral-del-gcba-que-discriminaba-a-sus-alumnos.html>

Página 12 (24/09/2018). “Mesa participativa sin participación”. Disponible en [15/02/2022]: <https://www.pagina12.com.ar/144164-mesa-participativa-sin-participacion>

Página 12 (20/12/2019). “Las trampas de la urbanización de la Villa 31”. Disponible en [19/07/2022]: <https://www.pagina12.com.ar/237306-las-trampas-de-la-urbanizacion-de-la-villa-31>

Página 12 (06/02/2020). “La Containera, un barrio urbanizado con muchos problemas”. Disponible en [19/07/2022]: <https://www.pagina12.com.ar/245928-la-containera-un-barrio-urbanizado-con-muchos-problemas>

Página 12 (25/03/2021). “Villa 31: vecinos y vecinas viven entre escombros en el Bajo Autopista”. Disponible en [19/07/2022]: <https://www.pagina12.com.ar/331622-villa-31-vecinos-y-vecinas-viven-entre-escombros-en-el-bajo>

Página 12 (15/05/2021). “Ramona Medina murió pidiendo equidad, pero el agua potable no llega a la Villa 31”. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/340973-ramona-medina-murio-pidiendo-equidad-pero-el-agua-potable-no>

Pura Ciudad (28/02/2018). “Ciudad defiende desalojos en la Villa 31 para hacer la nueva traza de la Au Illia: ‘Había peligro de colapso’”. Disponible en [01/09/2022]: <https://drive.google.com/file/d/15uWMo2BuyDCtxvDM-di42Ycu473Ms-K3/view>

SECISYU (s/f). “Reglamento para el CGP Barrio Padre Carlos Múgica”. Disponible en [01/09/2022]: <https://www.buenosaires.gob.ar/jefaturadegabinete/secretaria-de-integracion-social-y-urbana/cgp-barrio-padre-carlos-mugica>

SECISYU (2016). “Marco de política de reasentamiento”. Disponible en [15/02/2022]: https://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/anexo_19.pdf

SECISYU (2016a). “Proyecto de transformación urbana del AMBA”. Disponible en: https://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/marco_de_social_y_ambiental.pdf

SECISYU (2016b). “Marco de política de reasentamiento”. Disponible en: https://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/marco_de_politica_de_reasentamiento.pdf

SECISYU (2017). “Plan de consultas y disponibilidad de información”. Disponible en: https://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/plan_de_consultas.pdf

SECISYU (2019a). “Consejo de Gestión Participativa. 1er informe trimestral: período enero-marzo 2019”. Disponible en [02/02/2021]: <https://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/definitivo.pdf>

SECISYU (2019b). “Consejo de Gestión Participativa. 2do informe trimestral: período abril-junio 2019”. Disponible en [02/02/2021]: https://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/2do_informe_cgp.pdf

SECISYU (2019c). “Consejo de Gestión Participativa. 3er informe trimestral: período julio-septiembre 2019”. Disponible en [02/02/2021]: <https://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/cgp - 3o.pdf>

SECISYU (2019d). “Consejo de Gestión Participativa. 4to informe trimestral: período octubre-diciembre 2019”. Disponible en [02/02/2021]: https://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/cuarto_informe_trimestral_octubre - diciembre_2019.pdf

SECISYU (2019e). “Consejo de Gestión Participativa. 6to informe trimestral: período abril-junio 2020”. Disponible en [02/02/2021]: https://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/6to_informe_cgp_27_7_2020.pdf

SECISYU (2021). “Plan de Reasentamiento Bajo Autopista 1”. Disponible en [15/02/2022]: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/789761565935577782/pdf/Plan-de-Reasentamiento-Bajo-Autopista-1.pdf>

Télam (07/12/2016). “Aprobaron el cambio en la traza de la Autopista Illia”. Disponible en: <http://www.telam.com.ar/notas/201612/172868-autopista-illia-cambio-traza-villa-31.html>

Tiempo Argentino (07/06/2020). “La oscura red que sostiene en su puesto a Diego Fernández”. Disponible en [24/08/2022]: <https://www.tiempoar.com.ar/politica/la-oscura-red-que-sostiene-en-su-puesto-a-diego-fernandez/>

Tiempo Argentino (07/07/2021). “Larreta avanza en su intento de expulsar a los habitantes de la Villa 31”. Disponible en: <https://www.tiempoar.com.ar/informacion-general/larreta-avanza-en-su-intento-de-expulsar-a-los-habitantes-de-la-villa-31/>

Urbana Tevé (25/07/2020). “Reunión frustrada del CGP y conferencia de prensa en la villa 31”. Disponible en [19/07/2022]: https://www.youtube.com/watch?v=cLuaTrNN-8k&ab_channel=UrbanaTeve