



Tipo de documento: Tesis de Doctorado

Título del documento: Comparando arenas públicas de movilización urbana en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: la reurbanización del Playón de Chacarita y la sanción de nuevos códigos urbanísticos, 2016-2019

Autores (en el caso de tesis y directores):

Joaquín Andrés Benitez

María Cristina Cravino, dir.

Datos de edición (fecha, editorial, lugar,

fecha de defensa para el caso de tesis: 2022

Documento disponible para su consulta y descarga en el Repositorio Digital Institucional de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.
Para más información consulte: <http://repositorio.sociales.uba.ar/>

Esta obra está bajo una licencia Creative Commons Argentina.
Atribución-No comercial-Sin obras derivadas 4.0 (CC BY 4.0 AR)



La imagen se puede sacar de aca: https://creativecommons.org/choose/?lang=es_AR





UBA Sociales
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

Comparando arenas públicas de movilización urbana en
la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: la reurbanización
del Playón de Chacarita y la sanción de nuevos códigos
urbanísticos (2016-2019)

Autor: Mgtr. Joaquín Andrés Benitez

Directora: Dra. María Cristina Cravino

Tesis para optar al título de Doctor en Ciencias Sociales
Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina

2022

Resumen

Esta tesis doctoral se propone analizar y comparar las formas de acción colectiva contenciosa que tienen a lo urbano como objeto de demanda y reclamo en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). A partir del trabajo de campo de una tesis de maestría, encontramos que allí existe una diversidad de organizaciones y demandas urbanas de los que la bibliografía académica no da cuenta de forma satisfactoria cómo se relacionan y articulan entre sí. Al mismo tiempo, nos preguntamos por la dificultad que estas organizaciones tuvieron en conformar alianzas, coaliciones y frentes unificados que permitan disputar al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires un proyecto de ciudad durante el siglo XXI. Así, esta tesis se propone abordar este fenómeno en el cruce de tres campos disciplinarios: los estudios urbanos, los estudios sobre los movimientos sociales, y la sociología pragmática de los problemas públicos. Sostenemos la hipótesis que esta multiplicidad de formas de organización colectiva se estructura en torno dos arenas públicas en las que distintas organizaciones y actores disputan, en cada una de ellas, ciertos problemas urbanos abajo gramáticas de la acción colectiva propias.

Para contrastar esta hipótesis proponemos un estudio comparativo de dos casos, cada uno perteneciente a una de estas dos arenas públicas, analizando a las organizaciones sociales en situación y contexto de movilización en torno a un conflicto o política urbana. De esta forma buscamos poder dar cuenta de las particularidades y de los aspectos constitutivos de la movilización por la ciudad, atendiendo a los repertorios de protesta, las estructuras organizativas y los marcos de significación colectiva de las organizaciones involucradas. El primer caso analizado es el proceso de reurbanización del Playón de Chacarita, un asentamiento informal localizado en un barrio de clase media que desde mediados de 2016 atraviesa una intervención de mejoramiento y formalización. En ésta, distintas organizaciones, y referentes territoriales se movilizaron para disputar y participar en el programa, reclamando por mejoras que respondan a sus preferencias y necesidades. Por el otro, analizamos el proceso de discusión pública, participación y sanción de un nuevo código urbanístico para la CABA. Este caso activó toda una trama de pequeñas asociaciones vecinales, ONGs y actores barriales diseminados por toda la ciudad, que se movilizaron a talleres participativos, la legislatura de la ciudad y la esfera pública en general, reclamando protagonismo en la escritura del nuevo código. Si bien no se oponían a la sanción de un nuevo código *per se*, reclamaban que este contenía errores técnicos, implicaría la duplicación de la población de la ciudad, introduciría nuevos usos en sus barrios residenciales, y no establecía instrumentos para gestionar satisfactoriamente dicho crecimiento.

Con este fin aplicamos así una estrategia de investigación cualitativa, triangulando distintos métodos cualitativos de recolección de datos, incluyendo 35 entrevistas en profundidad semiestructuradas, observación no participante de eventos participativos, sociales y políticos, análisis de minutas y documentos oficiales y cobertura de medios gráficos de tirada nacional y local.

Abstract

This dissertation aims to analyze and compare different forms of contentious collective action that have the city as object of grievance and claim in Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). While doing fieldwork for a master's thesis, we found a great diversity of urban movements and demands for which the academic literature had not a satisfactory explanation on how they coordinate and articulate with each other. At the same time, we wondered about the hardships these organizations faced during the 21st century to build broader coalitions, alliances and unified fronts to contest the city's development to the Government of the City of Buenos Aires. This dissertation plans to study this phenomenon in the intersection of three research fields: urban studies, social movements studies, and pragmatic sociology of social problems. We claim that these forms of urban mobilization revolved around two public arenas, where different organizations and agents contest certain urban problems under grammars of collective action of its own.

To test this hypothesis, we carried a comparative study of two cases, each selected from one of these public arenas. For each of these, we situationally and contextually analyzed the social organizations involved in an urban policy or conflict. We aim to unpack the particularities and constitutive dimensions of urban movements, paying special attention to repertoires of contention, organizational structures, and collective frames of the agents involved. The first case was the upgrading of Playón de Chacarita, an informal settlement located in a middle-class neighborhood going through a slum upgrading and formalization program since mid-2016. There, several community-based organizations and grassroots leaders mobilized to contest and participate in the program, claiming for interventions to better reflect their needs and preferences. For our second case study, we analyze the public discussion and enactment of new zoning codes for CABA. This struggle activated a network of small middle-class neighborhood associations, NGOs, and community leaders disseminated throughout the city. These grassroots organizations mobilized to participatory workshops, the local legislature, and the public sphere in general, demanding for better consultancy in the enactment of the new zoning code. Even though they did not oppose the updating of urban legislation, they claimed that the new code had technical errors, would duplicate the population of the city, introduced new mixed uses in residential neighborhoods, and lacked policy frameworks to successfully manage future urban growth.

With this aim we apply a qualitative research strategy, triangulating several qualitative data collection methodologies including 35 in-depth semi-structured interviews, observation of participatory, social, and political gatherings, analysis of official minutiae, documents and records, and media coverage of national and local newspapers.

Agradecimientos

La investigación científica es un trabajo colectivo que, injustamente, se capitaliza individualmente. Estas páginas pudieron ser escritas sólo porque muchas personas prestaron su tiempo, discutieron avances, revisaron borradores, criticaron e inspiraron ideas, y/o me contuvieron y sostuvieron en momentos de duda e incertidumbre. Con todos ellos y ellas me encuentro en una profunda deuda difícil de saldar.

Sería imposible no expresar mi eterno agradecimiento a la Dra. María Cristina Cravino, directora de mi tesis de maestría, primero, y de esta tesis doctoral. No solo por los comentarios, las correcciones y la orientación en la incertidumbre de escribir una tesis, sino también por la confianza y la expectativa que hicieron posible comenzar una carrera académica.

Agradezco también a mi familia (María Angélica, Raúl, Soledad y Lucía, ahora también Andrés) y amigos por el apoyo y la paciencia, pero especialmente por haberme enseñado a no ser indiferentes a las injusticias, las desigualdades, la exclusión y la estigmatización. A los *Peces Gordos del Rio Paraná* (Pepa, Vicky, Eze, Emi y Maga) que me sostuvieron todos estos años en situación de tesis con birritas artesanales y morfi.

A los compañeros de ruta, becarios con los que compartimos el tren a Lemos y la tarea de escribir una tesis doctoral propia (Carla Fainstein, Melina Ons, Leandro Daich, Ariel Palombi, Maximiliano Duarte y Julieta Oxman). A los amigos de la Maestría en Estudios Urbanos de la Universidad Nacional General Sarmiento (Milena Arancibia, Leandro Prieto, Montserrat Fàbregas Flò, Javier Danio, Ana Laura Azparren, Adrián Latzke Blake, Magdalena Rossi, Einat Rossenwasser, principalmente) y a los compañeros también del Doctorado en Estudios Urbanos de la Universidad Nacional General Sarmiento, con quienes compartí y discutí las primeras ideas para llevar esta investigación por caminos doctorales.

A los compañeros del Grupo de Estudios Culturales Urbanos (GECU) y del seminario “Vida urbana y producción social del espacio: usos y apropiaciones diferenciales de la ciudad” de la carrera de sociología en la Facultad de Ciencias Sociales, dirigidos ambos por Juliana Marcús, (Martín Boy, Agustina Márquez, Magdalena Felice, María de la Paz Aquino, Diego Vázquez, Martina Berardo y Magus Peralta). A los compañeros de InfoHabitat con los que compartí avances y discusiones de esta tesis y cuyas devoluciones fueron y son siempre invaluable (Omar Varela, Juan Pablo del Río, Cintia Rizzo, Florencia Girola, Nadia Fink, Paula Boldrini, Viviana Moreno, Gabriela Reta, Belén Garibotti, María Ignacia Graham, Fernanda Levenson).

A los compañeros del Programa Especial de Estudios Urbanos y Regionales del Massachusetts Institute of Technology (Ayawita, Alejandra, Andre, Chanda, Javed, Mili, Oggi, Paulo, Samer, Sarnai, Vahko, Shimeng, Vineet, y Zina) y al grupo de MIT Slums and Informal Settlements (Daniela, Amelia, Karenna y Marcelle) con quienes nos sostuvimos con proyectos y *papers* en los aciagos días de aislamiento pandémico.

También estoy en deuda con todos los referentes políticos y sociales que prestaron su tiempo para estas entrevistas y cuyos nombres no incluyo para preservar su intimidad. Este trabajo es apenas una crónica incompleta de su lucha por una ciudad más justa e igualitaria.

El trabajo de campo y la escritura de esta tesis fue posible gracias a una beca doctoral provista por la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCyT) en el marco del Proyecto de Investigación Científica y Tecnológica (PICT 2013-783) titulado “Condiciones urbanas y percepciones de la ciudad en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Estudio de la división social del Espacio metropolitano y las experiencias urbanas”, y una beca interna de finalización de doctorado del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

Tabla de contenido

Resumen	3
Abstract.....	5
Agradecimientos	7
Tabla de contenido.....	9
Índice de Ilustraciones	13
Abreviaciones	15
Introducción.....	17
Sobre el abordaje metodológico	29
Parte I. Un programa de investigación	41
Capítulo 1. Teoría y praxeología de los movimientos sociales urbanos en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.....	43
1.1 Introducción	43
1.2 Acción colectiva contenciosa, movimientos sociales y movimientos sociales urbanos: un punto de partida	47
1.3 Breve historia de la movilización social por la vivienda y el espacio urbano en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires	59
1.4 La actualidad de una diversidad de reclamos, organizaciones y movimientos urbanos ..	62
1.5 Entonces, ¿Cómo dar cuenta de esta diversidad de movilizaciones y demandas urbanas?	70
1.6 De los movimientos sociales a las arenas, los problemas públicos y las gramáticas de la acción colectiva: un giro pragmático	75
1.7 Un programa de investigación: de una tipología a una praxeología de los movimientos sociales urbanos	81
Parte II. La reurbanización del Playón de Chacarita	87
Capítulo 2. La reurbanización de una villa como problema público.....	89
2.1 Introducción	89

2.2 De Nuevo Asentamiento Urbano a villa. Una breve historia del Playón de Chacarita y las villas de la ciudad 2001-2015	91
2.3 Las políticas de reurbanización del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires desde el 2016	95
2.4 La reurbanización como problema público: sus etapas, su estructura y su cultura	99
2.4.1 Primera etapa: la llegada del IVC y el censo del barrio (abril 2016 - noviembre 2016)	101
2.4.2 Segunda etapa: el debate por la ley de urbanización en la legislatura porteña (noviembre 2016 – marzo 2017)	105
2.4.3 Tercera etapa: el retorno del problema al barrio y la MGP como instancia de discusión pública (marzo 2017 – octubre 2018)	112
2.4.4 Cuarta etapa: la multiplicación de talleres e instancias participativas a nivel manzana (octubre 2018 – octubre 2019)	120
Capítulo 3: Movimientos sociales y entramados barriales. Gramáticas de la política territorializada en una villa de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires	129
3.1 Introducción	129
3.2 Vida cotidiana, trabajo político y legitimidad territorial	131
3.3 La territorialización de la política en el Playón de Chacarita y el campo organizacional en el Playón de Chacarita.....	135
3.4 Liderazgos barriales y sus trayectorias políticas.....	141
3.5 La competencia y cooperación político-partidaria: campos organizacionales y las redes de (des)confianza barrial.....	143
3.6 “Dividen al barrio internamente”: trabajar para el barrio, acumular para el partido	147
Capítulo 4: Toda reurbanización es política: espacios de la experiencia y horizontes de expectativas en el mejoramiento del barrio	151
4.1 Introducción	151
4.2 Mi casa, mi vida: la vivienda como motivo de involucramientos en la reurbanización del barrio	153
4.3 La reurbanización como amenaza de desalojo: hipotecas e (in)seguridad en la tenencia	159

4.5 Transformaciones territoriales, incertidumbre y el futuro de las redes de sociabilidad barrial	164
4.6 La reurbanización como mercantilización del espacio urbano	168
Parte III. Los códigos urbanísticos y de edificación.....	175
Capítulo 5. Los códigos urbanísticos y de edificación como problemas públicos	177
5.1 Introducción	177
5.2 Zonificación, orden jurídico y orden urbano	178
5.3 Breve historia del ordenamiento y la morfología urbana de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.....	182
5.4 Lo urbano en cuestión: la discusión pública por los códigos urbanísticos y de edificación	187
5.4.1 Primera etapa: sonar la alarma y la judicialización a la participación (octubre 2016-marzo 2017).....	189
5.4.2 Segunda etapa: el código en las comunas. La participación disputada (abril 2017-marzo 2018).....	196
5.4.4 Tercera etapa: el código en la Legislatura de la ciudad y su sanción definitiva (abril 2018 – diciembre 2018).....	205
Capítulo 6. Las gramáticas de la movilización vecinal. Territorialidad, <i>ethos</i> vecinal, y apoliticidad	221
6.1 Introducción	221
6.2 Barrio y territorialidad: <i>ethos</i> vecinal, construcción de demandas y democracia local	226
6.3 Gramáticas de la contienda barrial: repertorios de protesta, ciclos de protesta urbana e identidad barrial	234
6.4 Apoliticidad, antipolítica y tensiones con la política partidaria: las condiciones de felicidad ilocucionaria del rechazo público a la política.....	242
Capítulo 7. Toda zonificación es política: controversias y marcos de significación en torno al Código Urbanístico.....	253
7.1 Introducción	253
7.2 La controversia por los efectos del CU en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires	255

7.3 Los efectos demográficos del ordenamiento urbano: el código urbanístico como duplicación de la población y el sueño de la Buenos aires	263
7.4 La inadecuación del código urbanístico para resolver otros problemas urbanos.....	268
7.5 Marcos múltiples y conciencias alternativas en torno al CU: la mercantilización de la ciudad.....	275
Conclusiones.....	281
Referencias bibliográficas	297
Anexo 1. Muestra de entrevistas semiestructuradas en profundidad.....	331

Índice de Ilustraciones

Figura 1 - Muestras de actores entrevistados.....	34
Figura 2 - Localización y límites del Playón de Chacarita. 2016.....	89
Figura 3 - Mapa del Playón de Chacarita por manzana.....	93
Figura 4 - Audiencia pública por la sanción de la Ley de Reurbanización del Playón de Chacarita.....	109
Figura 5 - Reunión de la Mesa de Gestión Participativa.....	115
Figura 6 - Filmina presentada a los vecinos del barrio durante una asamblea celebrada en la entrada de Fraga.....	117
Figura 7 - Vista panorámica de las viviendas nuevas y del Playón.....	122
Figura 8 - Proyecto ganador de los talleres participativos de apertura de la calle Guevara, con viviendas afectadas por la propuesta. Nótese la extensión de la calle Palpa votada en un taller participativo previo ya proyectada sobre el barrio.....	126
Figura 9 - Presentación mostrada en la MGP con formula de valorización de las viviendas a entregar como parte de pago.....	158
Figura 10 - Pintada sobre Avenida Federico Lacroze próxima al barrio.....	170
Figura 11 - Esquema de seis nuevas alturas máximas según código urbanístico.....	193
Figura 12 - Ejemplo de completamiento de trama y enraizamiento con el nuevo CU.....	194
Figura 13 - Cuadro presentando las bondades del nuevo CU en torno a cinco ejes en la página del GCBA.....	195
Figura 14 - Vecinos y organizaciones mostrando carteles y pancartas de protesta al cierre de la última sesión de la audiencia pública.....	217
Figura 15 - Movilización de organizaciones barriales contra el CU al cruce de la Av. Acoyte y Rivadavia.....	218
Figura 16 - Fotograma de video de organización vecinal del barrio de Villa Pueyrredón.....	258
Figura 17 - Fotograma de video Rechazo ciudadano unánime y en todas las comunas al nuevo Código Urbanístico y de Edificación.....	273

Abreviaciones

AABE: Agencia de Administración de Bienes del Estado

ACIJ: Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia

AEV: Asociación de Empresarios de la Vivienda

APH: Área de Protección Histórica

CABA: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

CCC: Corriente Clasista y Combativa

CC-ARI: Coalición Cívica - Afirmación para una República de Iguales

CE: Código de Edificación

CELS: Centro de Estudios Legales y Sociales

CIAM: Congreso Internacional de Arquitectura Moderna

CIBA: Cooperativa de Inquilinos de Buenos Aires

COPE: Consejo de Planeamiento Estratégico

COPUA: Consejo del Plan Urbano Ambiental

CPAU: Consejo Profesional de Arquitectura y Urbanismo

CPU: Código de Planeamiento Urbano

CU: Código urbanístico

FADU: Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires

FOS: Factor de Ocupación del Suelo

FOT: Factor de Ocupación Total

FPP: Foro Participativo Permanente

FPV: Frente Para la Victoria

FUCVAM: Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua

GCBA: Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires

IRSA: Inversiones y Representaciones Sociedad Anónima

IVC: Instituto de Vivienda de la Ciudad

MDUyT: Ministerio de Desarrollo Urbano y Transporte del GCBA

MOI: Movimiento de Ocupantes e Inquilinos

MTL: Movimiento Territorial de Liberación

ODC: Observatorio del Derecho a la Ciudad

PO: Partido Obrero

PUA: Plan Urbano Ambiental

RELSE: Relevamiento Socio-Espacial

SCA: Sociedad Central de Arquitectos

SECHI: Secretaría de Hábitat e Inclusión del Ministerio de Desarrollo Social

SELVIHP: Secretaría Latinoamericana de Vivienda y Hábitat Popular

SHI: Secretaría de Hábitat e Inclusión

SISU: Secretaría de Integración Social y Urbana

UBA: Universidad de Buenos Aires

UGIS: Unidad de Gestión e Intervención Social

Introducción

*Las ciudades, como los sueños, están
construidas de deseos y de miedos, aunque
el hilo de su discurso sea secreto, sus
reglas absurdas, sus perspectivas
engañosas, y toda cosa esconda otra.*

Ítalo Calvino – Las ciudades invisibles

La ciudad moderna es un espacio permanentemente disputado por múltiples actores sociales. Distintos grupos, clases, estratos y organizaciones compiten constantemente por un lugar cerca o lejos de ciertas infraestructuras y equipamientos, por tomar decisiones claves que le darán forma, y por los sentidos culturales que se expresarán en sus calles, parques y edificios. Esta competencia se manifiesta simultáneamente por distintos canales: el mercado del suelo, con sus mecanismos económicos de valorización (y desvalorización) inmobiliaria, jerarquizando espacios y personas según capacidad de pago; la política partidaria, con la representación de distintos sectores e intereses en un sistema de partidos para la ocupación de cargos públicos en ejecutivos y legislativos locales; los usos y apropiaciones cotidianos de espacios para la expresión de sentidos culturales; y la intervención estatal, con sus planes, programas, proyectos, normativas y códigos, entre otros. Es decir, la ciudad capitalista moderna es el resultado de un juego desigual de fuerzas en el que múltiples sectores intervienen, bajo distintas lógicas, para dar forma y sentido al espacio urbano.

En esta tesis nos interesa particularmente una de las formas que toma esta competencia y que se da cotidianamente con la movilización organizada y contenciosa de actores sociales. Las ciudades son espacios que históricamente han incentivado la movilización política y la acción colectiva: en ellas la densidad poblacional, la diversidad de actores y experiencias, la centralidad desde la que se ejerce el poder, y las penurias de las masas de trabajadores y minorías postergadas, han conformado un caldo particularmente rico para la conformación y expresión de descontento político y social. Distintas revoluciones y movimientos políticos y sociales han tenido a la ciudad como cuna a lo largo de los últimos 200 años. Pero, la ciudad no sólo es escenario de luchas, reivindicaciones y de dramas políticos y sociales colectivos, sino que, también, es objeto mismo de éstas. Las personas no sólo se movilizan *en y desde* la ciudad para reclamar contra gobiernos nacionales, por libertad política, justicia social o la expansión de derechos económicos, sociales y culturales, sino que también lo hacen *por* la

ciudad, demandando más y mejores espacios públicos, vivienda social o asequibles, participación en políticas urbanas, la provisión de servicios e infraestructuras, la resistencia a proyectos urbanísticos, la reurbanización de villas y asentamientos, etc. Entienden que en ello también se juegan la reproducción de su vida cotidiana, la pertenencia a comunidades diversas, sus intereses económicos y materiales, y sus derechos individuales y colectivos. A pesar de la represión policial, los desalojos violentos, los procesos judiciales, las amenazas y riegos de distinto tipo, siempre existen personas dispuestas a poner cuerpo y alma para hacer de las ciudades espacios más vivibles o defender sus barrios y comunidades ante el avance de las autoridades y el mercado inmobiliario.

Así, la ciudad no es diferente de otras esferas, espacios o aspectos de la vida que se encuentran disputados por lo que hoy damos en llamar movimientos sociales o acción colectiva. Al igual que el ambiente, el género, la identidad étnica o racial, la sexualidad, y el trabajo, por nombrar algunos ejemplos, el espacio urbano se encuentra disputado por grupos que toman esta forma de organización y expresión de descontento intrínsecamente moderna. Al mismo tiempo, los estudios sobre los movimientos sociales nos han enseñado a desconfiar de la espontaneidad de los levantamientos, las insurrecciones y las manifestaciones. Allí donde parecen irrumpir, existen casi siempre formas organizativas más o menos continuas, más o menos subterráneas, que han traducido penurias y carencias en ofensas a reclamar públicamente. Sabemos también que existe una larga historia mundial de organización masiva y popular para transformar las ciudades y la vida en ellas. En la Comuna de París de 1871, las huelgas de inquilinos en distintas ciudades del mundo durante las primeras décadas del siglo XX (como las de Buenos Aires en 1907 o Glasgow en 1915), la oleada de resistencias a las transformaciones del urbanismo funcionalistas de la segunda posguerra, los movimientos de ocupantes de asentamientos informales en distintas sociedades latinoamericanas (principalmente, pero no sólo en Chile, Perú, Argentina, Brasil y México), los movimientos por vivienda pública y/o asequible, y las reivindicaciones por el derecho a la ciudad en el sur y el norte global, conforman una rica tradición organizativa. Esta historia inspira y otorga aprendizajes a las actuales formas de movilización que ponen a la ciudad como su objeto de demanda mediante vínculos genealógicos de militantes y organizaciones. A pesar de los ciclos de auge y caída, la desmovilización y la represión, las derrotas políticas, las experiencias permanecen y dejan marcar en el espacio urbano y la memoria colectiva, para ser recuperadas por nuevas generaciones de activistas urbanos.

En virtud, es en estas formas de organización y movilización social que surgen nuevas soluciones creativas a los problemas urbanos debido a la capacidad de éstas para imaginar otras formas de construir y habitar la ciudad. Incluso, muchas de las transformaciones urbanas más significativas son el resultado de presiones políticas producto de estos movimientos. Las elites locales, dueñas del suelo, bienes o servicios urbanos u ocupando espacios clave en el gobierno de la ciudad, no suelen emprender ciertos proyectos, inversiones o reformas, y a redistribuir ventajas urbanísticas si no reciben fuertes amenazas de parte de los sectores excluidos por el orden urbanístico, ya sea mediante la respuesta espontánea y destructiva, o de forma organizada en movimientos sociales o actores mediados por el sistema político. Así, son estas formas organizativas (o el temor preventivo a ellas) las que tienden a empujar a las ciudades a convertirse en espacios más inclusivos, abiertos, democráticos y participativos, a integrar lo diverso y distinto, a forzar a los distintos niveles del Estado a llevar infraestructura y servicios urbanos a los más necesitados, y a intervenir contra los intereses del sector inmobiliario.

Al mismo tiempo, la movilización por la ciudad, al igual que todas las otras formas de movilización, no reviste un carácter meramente instrumental o político, sino que salir a la calle, organizar(se), movilizar(se) y protestar por una mejor ciudad renueva lazos sociales de identidad, solidaridad y pertenencia. Aun si la ciudad por momentos puede ser vivida como alienante, excluyente y expulsiva, también puede ser experimentada como sitio de lazos comunitarios, de disfrute y de compartir con otros que enriquecen nuestra vida. El encuentro con vecinos en el espacio urbano, en el barrio, en la manzana o en el complejo de viviendas, para movilizar y reclamar mejoras en las condiciones urbanas, forma parte de este último tipo de experiencias. Resistir hombro con hombro una transformación barrial, ayudar y ser ayudado, encontrarse en una plaza, parque y/o avenida, para protestar es también una experiencia constitutiva de la vida en las ciudades.

Así, la política urbana, como dimensión de la vida humana con la que distintos actores se encuentran y resuelven sus diferencias en el espacio de la ciudad, y las políticas urbanas, como programas y planes de gobierno para la satisfacción de necesidades particulares de una población, se entrelazan, solapan e influyen mutuamente. Las segundas, lejos de configurarse como una cuestión técnica de maximización de bienes y servicios, se encuentra atravesada por intereses contrapuestos de distintos sectores económicos y sociales que se disputan en cada momento de la puesta en práctica de dichas políticas públicas. Lejos de ser impermeables a estos intereses, y de ejercitarse desde una neutralidad valorativa, se encuentran atravesados cotidianamente (y constitutivamente) por la presión e influencia de distintos actores

en cada una de las agencias e instituciones del Estado. Poder ejecutivo, legislatura y justicia locales deben resolver estas tensiones, afectando inevitablemente a unas u otras. Pensar estas relaciones como clientelismo político o captura de elites, creemos, empobrece nuestro entendimiento de las complejas formas en las que territorialmente se tejen relaciones políticas y la ciudad se hace cotidianamente.

En suma, las movilizaciones políticas y sociales por el espacio urbano son una de las tantas dimensiones que le dan forma y vida a la ciudad, y no son menos importantes en su estudio que la inversión, extracción y movilización de excedente de capital, los mercados del suelo y habitacionales, los efectos del desarrollo económico y sus impactos en los mercados laborales, las corrientes migratorias del campo a la ciudad y los fenómenos demográficos, la construcción de infraestructuras y la provisión de servicios públicos, las modas y tendencias arquitectónicas, artísticas y culturales, etc.

En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) existe una larga y rica tradición de grupos movilizándose reclamando o resistiendo políticas urbanas. Parafraseando el título de un libro de Charles Tilly (1986), los *contenciosos porteños* poseen un denso entramado de organizaciones políticas y sociales y una sana predisposición a protestar ante aquellas políticas y medidas de gobierno que siente injustas o que ignoran sus intereses. Aun cuando el partido que actualmente se encuentra en el gobierno, la alianza Juntos por el Cambio, ha obtenido importantes victorias cercanas a acumular los votos de la mitad del electorado, los porteños no han dejado expresar su descontento ante medidas de este gobierno y de poner en agenda las problemáticas urbanas y habitacionales de la ciudad. Durante nuestro trabajo de campo para una tesis de maestría sobre movimientos sociales urbanos en la CABA, encontramos que las movilizaciones, disputas y reclamos urbanos abarcaban un abanico muy amplio de demandas, prácticas y formas organizativas (Benitez, 2017c): movimientos por la reurbanización de villas, ONGs, organizaciones políticas y sociales contra desalojos de casas ocupadas y hoteles pensión, movimientos políticos y territoriales, movimientos de políticos de personas en situación de calle, cooperativas de vivienda, organizaciones vecinales contra la demolición del patrimonio arquitectónico, contra la densificación de barrios residenciales, etc. Al mismo tiempo, en nuestras entrevistas y en nuestro trabajo encontramos cierta preocupación en los referentes ante la dificultad para organizar entramados organizativos más amplios, como coaliciones, organizaciones sociales de segundo y tercer grado, o espacios de encuentro y coordinación. Con esto no queremos decir que no existen, sino que los referentes encontraban que éstas eran escasas, inestables y reunían a sólo un puñado de la gran diversidad de actores y organizaciones

que existen. En estas mismas entrevistas aparecía de forma difusa una idea de que, a veces, las distintas formas en que se expresan los reclamos y la movilización por la ciudad, circulan por espacios institucionales muy distintos, con métodos y lógicas muy diferentes, haciendo difícil el encuentro y la cooperación entre estas organizaciones. Incluso quizás, haciendo que sea políticamente improductivo esta coordinación porque unos no tendrían algo para aportar a las luchas y las disputas de otros. Algunos referentes diagnosticaban que era la falta de acuerdos en torno a una serie de puntos en común lo que dificultaba esta articulación. Es decir, que era la falta de marcos de significación colectiva en común, de forma de significar sus luchas y reivindicaciones en común.

Asimismo, la bibliografía sobre los movimientos sociales urbanos no trabaja satisfactoriamente esta diversificación de actores y problemas. Algunos de los trabajos y autores clásicos sobre este tema se encontraban más preocupados por preguntarse el carácter de clase de estas organizaciones y de encontrar posibles capacidades revolucionarias en los movimientos por la ciudad, que en analizar sus formas organizativas, sus métodos de protesta y los sentidos culturales que construían en torno a la ciudad (Mayer y Boudreau, 2012; Melé, 2016; Cortés Morales, 2013). Al mismo tiempo, otra parte de la bibliografía intentaba conectar ciertas transformaciones en la gobernanza urbana neoliberal y la profundización de las penurias habitacionales y urbanísticas, con la intensificación o la emergencia de ciertas formas de movilización por la ciudad (Mayer, 2007; Andretta, Piazza y Subirats, 2015). Sin embargo, esta revisión de las transformaciones en las condiciones urbanas no podía explicar la diversidad de reclamos y movimientos que generaban, porque esas transformaciones se vinculaban con un conflicto o movilización específico, más que el amplio concierto de movimientos y demandas que encontrábamos en la CABA. En la mayor parte de los casos, esta diversidad era apenas registrada y catalogada: como en los trabajos de Manuel Castells (1977, 1983) o Martí i Costa y Bonet i Martí (2008). En otros casos, se identificaba como problemático el “particularismo militante” (Harvey, 2007) de los movimientos sociales urbanos y su dificultad para trascender reclamos personales y locales para vincularse con problemas políticos universales e impulsar cambios más profundos en la sociedad en general. En este caso, el problema se encontraba en la necesidad de construir lenguajes e instituciones que hagan un trabajo de traducción entre lo universal y lo particular. Pero esta propuesta provenía más de una reflexión crítico-ensayística que de un trabajo empírico sobre movimientos sociales urbanos, y se presentaba como una propuesta que como una explicación causal. Pero mucha de esta bibliografía existente tiende a subsumir esta diversidad bajo el concepto de *movimientos sociales urbanos* o *movimientos*

urbanos, aun cuando cada forma de movilización por la ciudad adquiere lógicas particulares según la penuria urbana y habitacional, los distintos ámbitos estatales por los que transita, y los diversos actores sociales que moviliza, sin explicar ni explorar sus formas de relacionarse y articularse entre sí. Así, esta bibliografía no podía explicar la dificultad para organizarse ni para coordinarse que encontrábamos, particularmente si todas tenían lo urbano y/o habitacional como elemento común articulando sus demandas. De forma que aquello que precisamente debería ser el resultado de una investigación, en este caso la existencia de entramados organizativos y solidarios que tienen a la ciudad como objeto de demanda, son presupuestos y constituidos como punto de partida a partir de un ejercicio de reflexión teórica (Melucci, 1996; Schuster, 2005; Cefaï, 2011). Nos proponemos entonces desandar una tradición de investigación que ha simplificado lo que parece ser una extensa multiplicidad de actores, prácticas y conflictos bajo un solo concepto homogeneizador, y que no ha intentado explorar como esta multiplicidad se relaciona y articula entre sí.

En esta tesis nos interesa, entonces, explorar y comparar las formas de movilización urbanas de diversos actores sociales bajo un mismo proyecto de investigación. La mayor parte de la investigación sobre estas formas de movilización tiende a recortar sus objetos de estudio y sus unidades de análisis en torno a una problemática o conflicto, al tiempo que escasean trabajos comparativos que se propongan restituir cierta generalidad teórica y empírica. Creemos que no es con la acumulación de estudios de caso y de pequeños relatos que podemos alcanzar un mayor entendimiento de los procesos urbanos. Así, no queremos limitarnos a simplemente elegir un conflicto o forma de movilización urbana, sino abrir nuevos panoramas y poner en perspectiva las distintas formas en que la ciudad emerge como objeto de movilización y protesta, atendiendo a las estructuras organizativas, los repertorios de protesta y los marcos de significación colectiva de las organizaciones involucradas.

Luego de relevar distintos conflictos urbanos en la ciudad de Buenos Aires durante el 2017, elegimos dos casos para investigar y comparar las formas de movilización por demandas urbanas en la CABA. Cada uno de estos casos fueron elegidos teniendo en cuenta su relevancia teórica, los actores políticos y sociales movilizados, las escalas y la territorialidad del conflicto, sus efectos en la trama urbana, los organismos e instituciones del GCBA involucrados, etc. Fueron elegidos dentro de una larga lista que incluyó procesos de reurbanización de barrios populares, movilización por parque plazas y espacios verdes, movilizaciones en demanda de vivienda social, resistencias a distintos proyectos que introducían equipamientos urbanísticos rechazados por comunidades locales, resistencias a desalojos en inmuebles ocupados,

resistencias a proyectos de recualificación barrial, etc. Como conflictos y problemas urbanos, cada uno de los dos casos elegidos comenzaron a tomar forma durante el 2016, y fueron desarrollándose en paralelo durante los años siguientes, hasta el fin de nuestro recorte temporal a mediados de 2019. Sin embargo, estos casos aún siguen disputándose por distintos actores económicos, estatales y sociales al momento de escribir estas líneas en abril del 2022.

El primero de los casos es el proceso de reurbanización del Playón de Chacarita. Este asentamiento, ubicado en un barrio de clase media consolidado en el norte de la CABA, comenzó a ser intervenido a mediados del 2016. Antes de la llegada del GCBA, el barrio ya contaba con un denso entramado de organizaciones sociales, políticas y territoriales reclamando su mejoramiento y formalización. Al mismo tiempo, estas organizaciones sufrían la intensificación de antagonismos políticos, producto de nuevos actores arribados para disputar elecciones locales a principios de la década del 2010. El programa de reurbanización con sus intervenciones e institucionalidades territoriales, profundizó estas tensiones y produjo una fuerte transformación en las formas organizativas y en los reclamos que los residentes presentaban hacia el GCBA. Ahora, ya no era una reurbanización en términos abstractos, sino los sentidos específicos y los efectos reales de lo que se presentaba como una integración socio-urbana, con sus relocalizaciones, apertura de calles, participación, etc. Al mismo tiempo, el proyecto de reurbanización implicó la profundización de los antagonismos políticos entre las organizaciones del barrio, ahora compitiendo por la representación de distintos intereses y manzanas del asentamiento.

El segundo caso fue la sanción de un nuevo código urbanístico para la ciudad. Esta legislación define qué se puede construir y qué usos se pueden realizar en cada parcela. En términos prácticos determina la máxima densidad posible de barrios y calles, así como también cuáles serán las zonas residenciales, comerciales o industriales. La participación en la redacción y sanción de esta ley movilizó a todo un conjunto de organizaciones sociales diseminadas a lo ancho de la ciudad, cada una preocupada por las modificaciones que el nuevo código introduciría tanto en sus barrios en particular como en la ciudad en general. Según estas organizaciones el nuevo código urbanístico implicaba una duplicación de la capacidad constructiva y la población de la ciudad, impulsada más por la promoción de la construcción y el mercado inmobiliario que de las necesidades de la ciudad y la población. Frente a los diagnósticos y las propuestas del GCBA, estas organizaciones realizaron verdaderas pesquisas de investigación ciudadana, con las que contestaron y cuestionaron las habilidades técnico-urbanísticas de las autoridades. Estas organizaciones, que surgieron a partir de varios conflictos

de proximidad en los 15 años anteriores, por primera vez tuvieron que articularse con actores de otros barrios y comunas para reclamar en conjunto en la legislatura de la ciudad.

Finalmente, decidimos en este trabajo virar el foco teórico-metodológico que habíamos utilizado en nuestra tesis maestría. En ésta, la construcción de una muestra de organizaciones sociales que reclaman por distintos aspectos de la ciudad, seleccionada a partir de un principio de muestreo intencional, permitió un primer relevamiento de organizaciones, demandas, formas organizativas, repertorios de protesta, marcos de significación colectiva, etc. Pero, al mismo tiempo, esta perspectiva obstaculizó el análisis de matices y contradicciones que se dan en los detrás de bastidores, cuando estas organizaciones cooperaran, reclaman y disputan ante el GCBA. Creemos que con el mismo captamos una generalidad y una tipicidad de estas formas de movilización que, como veremos en el capítulo 1, nos permitió conocer el campo de organizaciones sociales y elaborar hipótesis e interrogantes que fundan nuestro proyecto de investigación. De forma que el trabajo que presentamos en estas páginas es una continuación, ampliación y reformulación de aquel que encaramos en nuestra tesis de maestría, ahora con una nueva perspectiva teórico-metodológica basada en la comparación de dos casos. Creemos que investigar de forma situada a estas organizaciones, involucradas en algún conflicto urbano en particular podría resultar particularmente productivo porque nos permitiría ver en acto cómo se construyen sentidos en torno a la ciudad, las políticas públicas, los distintos actores políticos y sociales, cómo se apropian creativamente de los repertorios de protesta públicamente disponibles, y como se organizan para montar resistencias y presentar demandas (Cefaï, 2011; Cefaï y Trom, 2013, Merlinsky, 2013; Nardacchione y Acevedo, 2013). Si bien en esta tesis doctoral nuestro objeto de estudio sigue siendo los movimientos y organizaciones sociales, nuestra propuesta ahora es estudiarlos de forma cualitativa y situada en el contexto de un conflicto urbano específico, inmersos en las luchas y disputas concretas. Si la unidad de análisis continúa siendo las organizaciones sociales, el trabajo de campo incluye ahora observar y relevar también las acciones y los puntos de vista de otros actores involucrados en estos conflictos, incluyendo actores estatales, agencias gubernamentales, empresas privadas, periodistas, expertos, políticos, antagonistas sociales y políticos, públicos neutrales a conmover y convencer, etc.

Por supuesto, la movilización urbana no es exclusiva de la CABA y se expresa en todos los municipios que forman parte de la región metropolitana de Buenos Aires. Allí también existen reclamos por la reurbanización o la titulación de villas y asentamientos, reclamos por conexiones a infraestructura o servicios, organizaciones que reclaman por vivienda social,

resistencias contra minusvalías urbanas, etc. Todo estas demandas y actores se articulan contra diversos niveles de gobierno, ya sean el municipal, provincial y/o nacional. Sin embargo, hemos decidido en esta tesis concentrarnos en los movimientos y las organizaciones de la CABA. En primer lugar, porque nos interesan las movilizaciones y disputas por la centralidad urbana, entendiendo ésta como portadora de un mayor valor urbanístico y económico, producto de una estratificación territorial según variables sociales y económicas, internalizado por diversos actores, y que configura procesos expulsivos de los sectores populares o de menores ingresos.

Sucede que la región metropolitana de Buenos Aires ha crecido durante la mayor parte del siglo XX bajo un patrón de suburbanización de los sectores populares, creando nuevo suelo urbano con precios accesibles en extrarradios y periurbanos cada vez más alejados del centro de la ciudad. Así, como resultado de la Ley de Propiedad Horizontal y de loteos baratos y accesibles en la periferia, durante el siglo XX se constituyó un sentido común en el que la Capital Federal¹ era el territorio de los sectores medios y el Conurbano Bonaerense, también llamado Gran Buenos Aires el espacio natural de los pobres urbanos (Torres, 2006). Esta tendencia sólo ha comenzado a cambiar recientemente a finales del siglo XX con la proliferación de los barrios cerrados, *countries* y otros enclaves de lujo, suburbanizando de las elites y dificultando el acceso a estas tierras a los sectores populares mediante mecanismos de mercado (Vidal-Koppmann, 2012), pero sus efectos aún permanecen. Creemos que la movilización y la disputa por la periferia urbana podría configurarse de forma distinta a aquella que encontramos en la centralidad metropolitana, según lógicas propias resultado de las particularidades que toma el pase del suelo rural al suelo urbano, la fragmentación gubernamental en múltiples municipios, las ocupaciones de tierras, los enclaves de elite, etc.

En segundo lugar, decidimos concentrarnos en la movilización social en la CABA porque ampliar el campo de investigación al Área Metropolitana de Buenos Aires también implicaba la complejizarían de cualquier mapeo de organizaciones, problemas, actores gubernamentales, conflictos y métodos de organización y protesta. Según el Censo 2010, la región metropolitana comprende 13.285 km² y a más de 14,8 millones de habitantes. Sin embargo, no es este volumen poblacional y extensión territorial lo que produce la complejidad de nos trasciende, sino el hecho expandirse a través de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la Provincia de Buenos Aires, involucrando 40 municipios de ésta última, cada una de estas escalas y unidades

¹ A lo largo de esta tesis nos referiremos al distrito porteño como Capital Federal o Ciudad Autónoma de Buenos Aires y a su gobierno como Municipalidad de Buenos Aires o Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, respetando la denominación que recibía en el momento histórico al que estemos haciendo referencia.

gubernamentales con autoridades provinciales y municipales propias, con funciones y responsabilidades superpuestas, con sus propias legislaturas y cuerpos normativos, etc. Es decir, una considerable complejidad institucional en las formas de gobernanza urbana que se tornaba difícil de resolver en el marco de esta tesis.

En virtud, esta es una limitación importante de este trabajo, con el que cae en un problema que se ha señalado constantemente en los estudios urbanos: la fuerte separación en la investigación entre la CABA y el Gran Buenos Aires, cuando ambas forman parte de la misma región metropolitana y fenómenos como los mercados habitacionales, la seguridad, la gobernanza metropolitana, el transporte público, los procesos metabólicos ligados al ambiente, entre otros, forman parte de una misma unidad que no reconoce la frontera legal de la Av. General Paz como límite propio. De cualquier forma, esperamos poder en futuras investigaciones subsanar esta carencia e incorporar nuevos territorios, actores y problemas, que en última instancia forma parte de la misma mancha urbana.

Con esta tesis queremos también ocupar cierto espacio de vacancia y acercar dos subcampos disciplinarios de la sociología y las ciencias sociales que poco se han acercado en las agendas de investigación en Argentina: los estudios urbanos y los estudios de los movimientos sociales.

En el campo de los estudios de los movimientos sociales en Argentina surgieron durante la década de 1980 algunos trabajos preguntándose por el espacio urbano o la vivienda como objetos de demanda (González Bombal, 1988; Fara, 1985; Merklen, 1991). Los debates y las figuras centrales de esta subdisciplina durante la siguiente década tendieron a presentar la ciudad como escenarios en el que dramas políticos y sociales tenían lugar. Este es el caso de, por ejemplo, casi toda la bibliografía académica de la década de los 90s y principios del 2000 centrada en la movilización piquetera, sus nuevos métodos de protesta y la demanda de trabajo y/o planes sociales (Auyero, 2003, 2007, 2012; Svampa y Pereyra, 2003 por nombrar textos centrales). En el mejor de los casos, los barrios y la ciudad aparecían como un recurso en el que algunos actores sociales se replegaron para reproducir sus condiciones de vida (Merklen, 2010; Zibechi, 2007), organizar protestas o la actividad política (Auyero, 2002; Frederic, 2004, 2009), o formas de democracia local directa y participativa (Triguboff, 2011; Pousadela, 2011; Ouviaña, 2008). Pero en los debates en torno a la politicidad popular, las asambleas barriales o la intermediación política no aparecían programas habitacionales o políticas urbanas concretas como objetos de demanda y reivindicación. Al mismo tiempo, para los movimientos típicamente estudiados por esta tradición (como el estudiantil, feminista, por la memoria,

laboral, etc.) la dimensión espacial y las raíces urbana de estas formas de acción colectiva moderna han ocupado lugares menores o han sido incorporados recientemente en sus debates.

Por otro lado, en el campo de los estudios urbanos en Argentina se analizaron distintos conflictos urbanos, identificando actores involucrados como formas de protesta y movilización social, pero aplicando para su estudio conceptos *ad hoc* propios sin consultar la bibliografía sobre acción colectiva contenciosa (Por ejemplo, pero no solamente: Sehtman, 2009; Benitez, 2013; Marcus *et al.*, 2014; Ferraudi Curto, 2014, por nombrar unos pocos). Esto no es una carencia *per se*, ya que muchos de estos trabajos no se proponen en sus objetivos analizar específicamente las formas de movilización colectiva, sino recomponer la compleja trama de gobernanza urbana que se despliegan en torno a estos conflictos. Algunos trabajos, como los de Nardaccione (2005a), Rodríguez (2005, 2009), o Cravino (2014) han problematizado el surgimiento y devenir de formas de movilización con la ciudad y la vivienda como objeto de reclamo, apelando a la bibliografía sobre los estudios sobre la movilización y la protesta. Sin embargo, en torno a estos autores y trabajos no se han constituido debates que se pregunten por el estatus político y ontológico de, identificar generalidades y construir teorías sobre de la movilización por la ciudad y la vivienda².

Así, creemos que aplicar teorías y conceptos como “estructura de oportunidades políticas”, “marcos de significación colectiva”, “identidad colectiva”, “estructuras organizativas”, etc. puede aportar nuevas perspectivas y conocimientos para entender el surgimiento y devenir de los actores sociales movilizados por conflictos urbanos. Al mismo tiempo, nos proponemos hacer una sociología urbana de los movimientos sociales urbanos, de forma que las disputas por la ciudad y el espacio urbano son entendidas, no sólo a partir de la bibliografía sobre movimientos sociales, sino también a partir de sus dimensiones espaciales y territoriales, atendiendo a cómo la ciudad constituye identidades y subjetividades, distancias y cercanías económicas y sociales, y condiciona el ejercicio de relaciones de poder. En este sentido, podemos decir que en este trabajo nos proponemos realizar una triangulación teórica (Flick, 2018; Denzin, 1978) en el encuentro de dos tradiciones de investigación: los estudios urbanos y los estudios de los movimientos sociales.

² Quizás en el campo los estudios de la movilización ambiental en Argentina sí se haya propuesto un programa de investigación y debates de este tipo, particularmente a partir de los trabajos de Merlinsky (2008), Delamata (2019) y Svampa (2010). Temas que comparten “aires de familia” pero que no necesariamente son equivalentes a los habitacionales y urbanos.

Nuestra hipótesis es que la movilización por la ciudad se expresa en distintos ámbitos, andariveles, espacios e instituciones, según el tipo de reclamo urbanístico y los actores políticos, sociales y estatales involucrados. Creemos que una forma particularmente fértil y productiva de acercarnos a estos andariveles es a partir del concepto de arenas públicas (Cefaï, 2002). Dentro de cada uno de estas arenas, las organizaciones sociales cooperan y compiten por presentar públicamente su definición de las causas del conflicto, proponer soluciones posibles, representar políticamente a sus barrios y territorios, obtener apoyos políticos y sociales, etc. En este proceso, se generan reglas procedimentales informales e implícitas de acción que los actores siguen, doblan y/o rompen según su competencia para jugar el juego político. Estas reglas y juegos políticos harían posible los reclamos y la movilización, pero, al mismo tiempo, marcarían los límites de lo que tiene (y no tiene) sentido hacer. Estas reglas implícitas conspirarían en contra de la cooperación, articulación y coordinación de movimientos urbanos nucleadas en arenas públicas distintas, al tornar poco productivo políticamente cualquier articulación entre reclamos, organizaciones y movilizaciones que no compartan gramáticas similares. Esto desincentivaría cualquier intento construir coaliciones más amplias entre organizaciones y reclamos urbanísticos diversos.

Así, la presente tesis se propone, en términos generales, analizar y comparar formas de movilización colectiva que tienen a la ciudad como objeto de demanda y reclamo en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, de forma situada en conflictos urbanos que se desarrollaron durante los años 2016 y 2019, atendiendo a los ámbitos institucionales, políticos, territoriales y sociales en los que se presenta. Nuestros objetivos específicos serán:

- A. Relevar las distintas formas de movilización contenciosa que actualmente existen en la CABA y tienen algún aspecto del espacio urbano como reivindicación, atendiendo a los distintos actores y reclamos, con el fin de distinguir tendencias y patrones en cómo las penurias urbanas se estructuran en distintas arenas públicas.
- B. Analizar de forma situada a la movilización política contenciosa que tienen a la ciudad como objeto de demanda, atendiendo a los contextos y conflictos urbanos específicos que dan sentido a sus acciones.
- C. Indagar en las gramáticas de la acción colectiva en estas formas de movilización para dar cuenta de los juegos y reglas implícitas e informales que los actores siguen, doblan y rompen de forma competente para dar sentido a sus acciones políticas.
- D. Comparar estas diversas formas de movilización para dar cuenta de las particularidades y de los aspectos constitutivos de la movilización por la ciudad, atendiendo a los

repertorios de protesta, las estructuras organizativas y los marcos de significación colectiva de las organizaciones involucradas

Nos preguntamos, entonces, ¿Existe una instancia unificada de movilización y protesta por cuestiones urbanas y habitacionales, o estas se disgregan en múltiples ámbitos, espacios, esferas, e instituciones? ¿Son las formas de organizar y reclamar por la ciudad distintas para los diferentes aspectos de ésta, como, por ejemplo, la vivienda, el espacio público, la reurbanización de villas, la densificación de barrios residenciales, entre otras? ¿Qué constreñimientos operan sobre las organizaciones sociales que dificultan la articulación de coaliciones, organizaciones sociales de segundo y tercer grado, la cooperación y la coordinación de acciones colectivas, etc.? ¿Qué reglas implícitas e informales condicionan y estructuran estas formas de movilización, más allá de los aspectos formales que se encuentran en los diseños de dispositivos participativos del GCBA? ¿Qué relaciones mantienen con la política partidaria, tanto en sus lazos organizativos como en sus discursos y presentaciones públicas? ¿Cómo entienden y significan estos actores al espacio urbano, sus barrios, sus luchas, y las políticas del GCBA, sus experiencias pasadas y horizontes futuros de movilización y protesta por políticas urbanas, etc.?

En particular para cada uno de nuestros casos a investigar, nos preguntamos ¿Cómo y por qué las organizaciones sociales se involucran en estos conflictos y problemas urbanos? ¿Cuáles son sus estructuras organizativas? ¿Qué repertorios de protesta apelan para reclamar y protestar por vivienda y ciudad? ¿Qué marcos de significación colectiva construyen en torno a sus luchas, a la ciudad de Buenos Aires, el GCBA, sus barrios y/o territorios, etc.? ¿Cómo se articulan y coordinan con otros actores y bajo qué formas? ¿Existen antagonismos y competencia entre estas organizaciones sociales? ¿Cómo se relacionan estas organizaciones con los territorios que pretenden movilizar y representar? ¿Qué estrategias y acciones despliegan en espacios participativos institucionalizados del GCBA? ¿Qué experiencias pasadas y expectativas a futuro guían sus acciones en estos problemas y conflictos que los movilizan?

Sobre el abordaje metodológico

Para responder a estos objetivos y preguntas problema nos proponemos utilizar un diseño de investigación cualitativa. Por diseño entendemos “un conjunto flexible de pautas, que conectan los paradigmas teóricos con estrategias de investigación, en primer lugar, y con métodos para obtener material empírico, en segundo lugar” (Denzin y Lincoln, 2012: 89). El diseño es la propuesta mediante la cual el investigador establece puentes entre una epistemología, una teoría y una metodología de la investigación científica, e indica cómo abordará ciertos problemas

críticos en el proceso de investigación. A partir de este diseño se elige una estrategia de investigación, entendiendo por esto un conjunto de presupuestos, prácticas y habilidades que traducen la teoría del investigador al mundo empírico, señalando los métodos de recolección y análisis más adecuados para el material empírico y los objetivos de investigación (*Ibíd.*).

En este trabajo utilizaremos una estrategia de investigación cualitativa heterodoxa, apropiándonos de elementos de distintas tradiciones de investigación y análisis, como la teoría fundamentada, la etnografía, la fenomenología, la hermenéutica, el análisis del discurso, etc. Esta larga lista de perspectivas da cuenta que no existe una definición o un consenso cerrado sobre lo que implica una investigación cualitativa (Vasilachis de Gialdino, 2006). Sin embargo, a pesar de esta multiplicidad de perspectivas existen cuatro principios que según Flick (2008) todos comparten y que nos permitirían esta apropiación heterodoxa: a) La comprensión (*Verstehen*) como principio epistemológico, b) la reconstrucción de casos como punto de partida; c) La construcción de la realidad como base; y d) el texto como material empírico. Al mismo tiempo, las estrategias de investigación cualitativa son particularmente productivas y relevantes para nuestra propuesta 1) por su carácter naturalista e interpretativo relevantes para estudiar el sentido que los actores dan a sus acciones, 2) por su flexibilidad, 3) su capacidad para articular y construir nuevas teorías generales o sustantivas, y 4) porque permiten una reflexión crítica sobre relación entre el investigador y su objeto (o mejor dicho su sujeto) de estudio (Vasilachis de Gialdino, 2006; Denzin y Lincoln, 2012; Taylor y Bogdan, 1994). A continuación, elaboraremos sobre cada uno de estos aspectos y su importancia en nuestra estrategia de investigación.

Dado que nos proponemos dar cuenta de las formas en que la movilización social es producida, interpretada, comprendida y experimentada, necesitamos acercarnos de forma naturalista a e interpretativa, indagando en las situaciones reales en las que se hace socialmente, para comprender a los sujetos dentro de su propio marco de referencia, utilizando su propios lenguajes, conceptos, ideas y redes de sentido, tarea para la cual la investigación cualitativa se revela particularmente útil (Denzin y Lincoln, 2012; Taylor y Bogdan, 1994). Por naturalista no nos referimos a un estilo de investigación inspirado en las ciencias naturales, sino a que las interacciones entre investigador e investigado suceden en espacios y situaciones donde los fenómenos sociales a investigar tienen realmente lugar, con el fin de captar lo sucedido de forma tan completa y compleja como sea posible (Vasilachis de Gialdino, 2006), lejos de la artificialidad de los laboratorios, los centros de investigación, o la cámara Gesell. Es decir, a que “la investigación cualitativa se orienta a analizar casos concretos en su particularidad

temporal y local, y a partir de las expresiones y actividades de las personas en sus contextos locales” (Flick, 2008: 27). De esta forma, el proceso de investigación cualitativa supone: a) la inmersión en la vida cotidiana de la situación seleccionada para el estudio, b) la valoración y el intento por descubrir la perspectiva de los participantes sobre sus propios mundos, y c) la consideración de la investigación como un proceso interactivo entre el investigador y esos participantes, como descriptiva y analítica y que privilegia las palabras de las personas y su comportamiento observable como datos primarios (Vasilachis de Gialdino, 2006: 26).

Decimos que la investigación cualitativa es particularmente rica para estudiar producciones de sentido porque está fundada en una posición interpretativa interesado por dar cuenta de la complejidad, el detalle y el contexto, de forma hermenéutica e inductiva (Vasilachis de Gialdino, 2006). Al mismo tiempo, la investigación cualitativa es particularmente rica para explorar formas de sentido porque es holística en su perspectiva de sujetos, lugares, grupos e instituciones (Taylor y Bogdan, 1994): no pretenden desdoblar a los mismo en variables a ser independientemente medidas para su posterior cruce en tablas, regresiones o modelos. Los sujetos no son removidos y aislados de las situaciones y los contextos que le dan sentido a sus acciones.

Esto, además, es posible gracias el carácter flexible que revisten los diseños cualitativos (Hernández Sampieri, Fernández Collado y Baptista Lucio, 2010: Vasilachis de Gialdino, 2006). Por flexibilidad de la investigación cualitativa, nos referimos a la posibilidad de ajustar, adaptar, o cambiar el diseño del estudio a situaciones, ideas, conceptos, actores, y sucesos inesperados, regresando constantemente a etapas previas, resultando en un proceso circular entre los hechos y su interpretación, sin seguir un proceso claramente definido de ante mano. No queremos decir que no se plasme una ruta en un documento, como un plan o proyecto de investigación, sino que dicho documento es reescrito y refinado a lo largo del proceso mismo de investigación (Menizabal, 2006). Inductivo por naturaleza, el diseño experimental en la investigación cualitativa no es totalmente definido de antemano, antes de la visita a campo y a la recolección de datos, sino que la investigación adquiere un carácter iterativo e interactivo, en el que el diseño va tomando su forma definitiva a lo largo de la investigación, en la medida en que casos, métodos, bibliografía, preguntas problemas, y objetivos son refinados en diálogo con lo que el investigador experimenta en el campo, ya que “pueden desarrollar preguntas e hipótesis antes, durante o después de la recolección y el análisis de los datos” (Hernández Sampieri, Fernández Collado y Baptista Lucio, 2010: 7).

Esta flexibilidad hace a las estrategias cualitativas particularmente útiles para crear teoría general o sustantiva. Para Flick, “la meta de la investigación [cualitativa] es menos examinar lo que ya se conoce bien (por ejemplo, teorías formuladas con anterioridad) que descubrir lo nuevo y desarrollar teorías fundamentadas empíricamente” (2008: 19). Si bien, en este trabajo no realizamos teoría fundamentada estrictamente, sí al igual que en ella tenemos una vocación por construir conceptos y teorías en diálogo constante entre el trabajo de campo empírico y la reflexión teórica y conceptual (Strauss y Corbin, 2002). Así, al igual que en dicho método, la recolección de datos y el análisis de los mismos no se constituyen como etapas diferenciadas (Hernández Sampieri, Fernández Collado y Baptista Lucio, 2010), sino que se van acompañando en un proceso recursivo en el que los resultados de una entrevista son analizados y codificados antes de la siguiente.

Finalmente, la investigación cualitativa también implica una reflexión epistemológica, ética y política sobre la relación que constituye entre quien investiga y se presenta como sujeto de conocimiento, y quien se construye como sujeto a conocer. En primer lugar, la subjetividad del investigador, y de los sujetos investigados, son ambos objetos análisis, control y reflexión por parte de la investigación cualitativa (Flick, 2008). Toda una gama de aspectos subjetivos, circunstanciales, sentimentales y estéticos, no son apartados ni eliminados, sino que son meticulosamente registrados y contemplados en las descripciones y explicaciones. La cercanía y la distancia social con los sujetos a investigar, los efectos de la investigación misma en las personas y las comunidades, los sesgos y prejuicios sostenidos por todas las partes involucradas, son todos objetos del estudio y de la reflexión del investigador cualitativo (Taylor y Bogdan, 1994; Bourdieu, 1999). El énfasis en este tipo de investigaciones se encuentra más en la validez que en la reproductibilidad o la precisión de los datos. Esto, sin embargo, no quiere decir que la misma sea un análisis impresionista y superficial sobre alguna realidad social, por el contrario, es el producto de “procedimientos rigurosos, aunque no necesariamente estandarizados” (Taylor y Bogdan, 1994: 22).

La investigación cualitativa aprovecha el uso de múltiples prácticas y métodos de recolección de datos para su análisis y no privilegia un repertorio cerrado de éstas (Denzin y Lincoln, 2012). De forma que, para ampliar los datos y aportar nuevos conocimientos, realizamos un *programa fuerte de triangulación metodológica* (Flick, 2018), entiendo por esto avanzar más allá de una mera combinación pragmática de distintos métodos, para confirmar con unos los hallazgos de otros. Por el contrario, realizamos una *triangulación metodológica intra-método* (Denzin, 1978), es decir combinamos métodos cualitativos como la entrevista, la observación, y el

análisis de documentos y cobertura mediática, complementándolos para construir un panorama más amplio, profundo y comprensivo del fenómeno a estudiar (Flick, 2018). Además, la triangulación metodológica es particularmente recomendada para los estudios de caso como el nuestro (Merlinsky, 2013; Stake, 2013), porque permite mejor reunir múltiples puntos de vista, y contrastar su validez y confiabilidad. Así, la investigación cualitativa implica un trabajo de *bricoleur* o *quilt maker* (Denzin y Lincoln, 2012) cortando, editando y reuniendo materiales diversos, provenientes de entrevistas, observaciones, audiencias, publicaciones e informes, para construir una totalidad con sentido propio como producto final de la investigación.

Como instrumento de recolección de datos utilizamos, en primer lugar, la entrevista semi-estructurada y en profundidad, como “encuentros cara a cara entre el investigador y los informantes, encuentros estos dirigidos hacia la comprensión de las perspectivas que tienen los informantes respecto a sus vidas, experiencias o situaciones tal como las expresan en sus propias palabras” (Taylor y Bogdan, 1994: 101). En total realizamos 35 entrevistas distribuidas en tres muestras: a) una muestra de 12 entrevistas a organizaciones sociales y políticas movilizadas por cuestiones urbanas y habitacionales en la CABA, que utilizamos como material empírico para la construcción de nuestro problema de investigación; b) una muestra de 14 entrevistas realizadas a referentes políticos y sociales, autoridades públicas, involucradas en la reurbanización del Playón de Chacarita, que forman parte del material empírico del primero de nuestros casos a analizar; y c) 10 entrevistas a referentes políticos y sociales de organizaciones involucradas en la movilización contra la sanción de un nuevo código urbanístico para la CABA. Los actores entrevistados fueron seleccionados a partir de un criterio de muestreo intencional, mediante una estrategia de selección gradual (Flick, 2008), según su relevancia teórica y criterios concretos, de forma similar pero no necesariamente igual a la teoría fundamentada de Glaser y Strauss. Así se tuvieron en cuenta particularidades teóricamente relevantes de la organización junto con su protagonismo y liderazgo político en los conflictos relevados (Ver anexo 1 para lista de 35 entrevistas realizadas).

Para cada una de estas muestras se confeccionó una guía semi-estructurada, con preguntas abiertas y un serie de tópicos a tratar, que buscaba relevar la historia de la organización, algunas de sus luchas y disputas más importantes, los motivos y las secuencias de acciones que llevaron a su involucramiento, los métodos de protesta y movilización desplegados, los sentidos que construían en torno a sus movilizaciones y luchas, sobre habitar la CABA y las políticas urbanas del GCBA, sus horizontes de expectativas a futuro, etc. Para las muestras 2 y 3, además se incluyeron preguntas sobre particulares sobre los casos analizar, como, por ejemplo, sobre los

ámbitos de participación institucionalizados del GCBA, la relación con otros actores claves dentro del caso, sus experiencias pasadas y sus expectativas a futuro sobre las políticas urbanas en cuestión, sus sentidos y percepciones sobre la ciudad y su gobierno, etc.

Figura 1 - Muestras de actores entrevistados

Muestra 1		Muestra 2		Muestra 3	
Organizaciones políticas y sociales en CABA		Actores y organizaciones en la Reurbanización del Playón de Chacarita		Actores y organizaciones en la sanción de un nuevo código urbanístico	
1	Proyecto 7	1	Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ)	1	SOS Caballito
2	Inquilinos Agrupados	2	El Hormiguero	2	Salvemos al Barrio
3	Coordinadora de Inquilinos de Buenos Aires (CIBA)	3	Asociación Civil Tejiendo el Barrio	3	Colectivo Barrio Rawson
4	El Hormiguero	4	Barrios de Pie	4	Caballito
5	Movimiento de Villas y Barrios Germán Abadala	5	Movimiento Evita	5	Fundación RUMBOS
6	Colectivo por la Igualdad (Cxl)	6	Colectivo por la Igualdad (Cxl)	6	Movimiento Comunero
7	Organización Política y Social Los Pibes	7	Corriente Clasista y Combativa (CCC)	7	Vecinos x Saavedra
8	La Boca Resiste y Propone	8	Defensoría General de la Ciudad	8	Asesora Legislatura de la Ciudad
9	Tierra para Vivir	9	Referente territorial de la Manzana 1	9	Manzana 66
10	Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ)	10	Referente territorial de la Manzana 2	10	Colectivo de Vecinos de La Isla de Paternal
11	Movimiento de Ocupantes e Inquilinos (MOI)	11	Presidenta del la Comisión Barrial y referente territorial de la Manzana 1		
12	Movimiento Territorial de Liberación (MTL)	12	Asesora Legislatura de la Ciudad		
		13	Funcionario territorial del IVC		
		14	Funcionario público del IVC		

Al mismo tiempo, estas entrevistas fueron situaciones sociales en sí mismas, con sus propios efectos, y sus propias asimetrías más o menos disimuladas por la situación de investigación, donde tanto entrevistador como entrevistados podían introducir sesgos personales (Bourdieu, 1999). Creemos que nuestras entrevistas se convirtieron también en una excusa para que los referentes reflexionen sobre sus prácticas y sobre los conflictos y disputas que han tenido que afrontar durante los últimos años, de forma no muy diferente a un “autoanálisis provocado y acompañado [en el que] la persona interrogada aprovechaba la oportunidad [...] para efectuar un trabajo de explicitación, gratificante y doloroso a la vez” (Bourdieu, 1999: 536). Intentamos, también, durante estas entrevistas, no caer en la ilusión de la transparencia (Guber, 2004) y suponer que a partir de una respuesta de nuestros entrevistados podíamos deducir una teoría. Estas respuestas pueden aportar materiales parciales y empíricos, pero somos nosotros los investigadores quienes debemos elaborar una explicación para los hechos. Así, aquello que los actores nos decían y relataban en las entrevistas fueron objeto mismo de análisis como discurso y contenido.

Hemos decidido para los *verbatim*s de la segunda y tercera parte de esta tesis no incluir ni nombre del referente entrevistado ni de la organización de la que forma parte. Tomamos esta decisión porque queremos explorar el carácter por momentos conflictivo entre los actores políticos y sociales movilizados. Dada la escenaridad de la que referentes forman parte, no era suficiente con simplemente alterar su nombre porque todos saben quién es el dirigente de tal o cual organización en el barrio. Así, hemos decidido referirnos al número de entrevista y una muy breve descripción del tipo de organización para que el lector pueda recuperar el sentido y el lugar de enunciación del fragmento de entrevista.

Un segundo instrumento de recolección de datos que utilizamos fue el análisis de documentos escritos. Todo estos fueron reunidos a medida que avanzaba la investigación, descargados, clasificados y almacenados en un disco rígido personal. Según la naturaleza de estos documentos, aplicamos técnicas de análisis de contenido y/o análisis del discurso (Flick, 2008; Ducrot, 2001; Maingueneau, 1976).

Un primer tipo de estos fueron documentos oficiales del GCBA, como informes, presentaciones de PowerPoint en instancias consultivas y participativas, mapas, croquis y esquemas gráficos, leyes y proyectos de ley, publicaciones en redes sociales y sitios de internet, fotos e imágenes, etc. Tuvimos accesos a estos a través de búsquedas en páginas oficiales, el contacto con referentes políticos y autoridades públicas y, en el caso del Playón de Chacarita, el acceso a una carpeta de Google Drive donde el organismo público responsable de la reurbanización compartía información y documento con los vecinos.

Un segundo tipo de documentos que analizamos fueron minutas y versión taquigráficas de ámbitos participativos formales del GCBA. Esto incluye 95 minutas de reuniones de la Mesa de Gestión Participativa del programa de reurbanización del Playón de Chacarita (ver segunda parte), así como también versiones taquigráficas de cinco audiencias en la legislatura de la ciudad y otra del Foro Permanente Participativo celebrado en la Jefatura de Gobierno de la ciudad (ver tercera parte). Las versiones taquigráficas permitieron acceder a las discusiones públicas que tuvieron lugar en instancias participativas y constituir un corpus para un análisis más profundo y pormenorizado de las intervenciones de distintos actores, sobre las que aplicamos técnicas de análisis del discurso.

Al mismo tiempo, realizamos un relevamiento en diarios de tirada nacional (Clarín, Página/12, Infobae, La Nación, Perfil y La Prensa) y locales de la CABA que prestan particular atención a las agendas urbanas (Noticias Urbanas, El Barrio Pueyrredón, Pura Ciudad, Nueva Ciudad). Se

reunieron 64 artículos periodísticos sobre el Playón de Chacarita publicados entre junio de 2016 y mayo de 2019, y 80 artículos periodísticos sobre los nuevos códigos urbanísticos y de edificación publicados entre octubre de 2016 a mayo de 2021. El relevamiento de medios de comunicación masiva permite reconstruir mejor cuestiones cronológicas o factuales en el desarrollo de los conflictos (Merlinsky, 2013). Pero además la cobertura de medios de comunicación masiva tiende a alterar la percepción pública de los problemas a partir de cómo éstos son presentados, según preferencias ideológicas o requerimientos propios del trabajo periodístico moderno (como novedad, dramatismo, entretenimiento, condensar, etc.) (Best, 2017).

También analizamos material de distinto tipo elaborado por las organizaciones sociales involucradas en estos conflictos (hayan sido entrevistadas o no), pero particularmente aquel que era publicado en sitios de internet y redes sociales, como por ejemplo: *blogs*, volantes, documentos de coyuntura, comunicados públicos, videos, participación en programas periodísticos, etc. Internet y las redes sociales son espacios de comunicación y difusión particularmente preferidos por las organizaciones sociales para llegar a sus públicos, difundir actividades y expresar su descontento (Cefaï, 2011). Sin embargo, estos no reemplazan las movilizaciones a espacios físicos (como plazas, parques y calles) y tampoco substituyen a los medios de comunicación tradicionales, por el contrario, se articulan con ellos de forma que el activismo online refuerza la movilización (Pleyers, 2016).

Al mismo tiempo, también realizamos observaciones no-participantes en encuentros entre organizaciones sociales, dispositivos participativos del GCBA, audiencias en la legislatura de la ciudad, asambleas en el Playón de Chacarita, y protestas y movilizaciones en el espacio público. Elegimos en estos eventos no tomar notas durante su desarrollo, pero sí una vez terminado, registrar rápidamente en notas de campo todo aquello que observamos y experimentamos, incluyendo impresiones y sensaciones subjetivas, cosas dichas de particular importancias, descripciones densas sobre los lugares y las personas, ideas inspiradas durante la observación, etc. Decimos que los mismos fueron observaciones no-participantes porque no interactuamos en los mismos como el público movilizado, no intervenimos como oradores, ni dimos opiniones sobre lo sucedido. La presencia en estos eventos permitió conocer personalmente a referentes sociales, pero también observar su interacción entre ellos, con autoridades públicas o con vecinos y personas interpeladas por estas políticas y transformaciones urbanas. Estos eventos tuvieron distintos niveles de exposición pública, en un continuo que va de las audiencias públicas como las más expuestas, y los encuentros puertas

adentro de referentes de organizaciones como las más resguardadas. De forma que en aquellas con un alto nivel de publicidad pudimos ver como referentes y organizaciones intervenían en un proscenio de un drama público, mientras que aquellas con niveles menores pudimos observar a los referentes discutir y ensayar en torno a cuestiones tácticas y estratégicas de la movilización como en un detrás de bastidores.

Finalmente, en este trabajo nos proponemos realizar un estudio comparativo a partir de dos casos de problemas públicos en torno a movilizaciones y políticas urbanas. En primer lugar, no existe una sola forma de entender los estudios de casos, o que constituye un caso en las ciencias sociales (Schwandt y Gates, 2018). En este trabajo buscamos hacer un *estudio de casos instrumental y colectivo* (Stake, 2013) en el que éstos son seleccionados no tanto por su valor intrínseco, porque nos interesen en sí mismos, sino por su valor para conocer más sobre un problema general o realizar algún tipo de generalización. Es decir, que los casos son elegidos como un medio para lograr una mejor teorización o entendimiento sobre una colección mayor de casos.

Según algunos autores, los estudios comparativos pueden ser muy útiles para generar hipótesis y de desarrollar teoría (Schwandt y Gates, 2018), particularmente, por su capacidad para fusionar teoría y material empírico en el proceso de investigación. Así, sirven para “mantener la teorización abstracta y descontextualizada bajo control, forzando a considerar representaciones alternativas de la realidad empírica, interrogando las relaciones causales asumidas, y presentando la posibilidad de que lo que pasa por conocimiento este basado en conclusiones engañosas” (Schwandt y Gates, 2018: 611).

Los casos no configuran una unidad naturalmente clara: poseen límites (espaciales, temporales, conceptuales, genealógicos, etc.) y relaciones internas que deben ser establecidas por el investigador al momento mismo de construir su objeto de estudio (Merlinsky, 2013; Stake, 2013; Neiman y Quaranta, 2006). Así, no es posible agotar un caso y hacer una reconstrucción total del mismo: solo aquellos aspectos teórica o empíricamente relevantes deben ser seleccionados y expuestos por el investigador. Pero estos no están definidos *a priori*, sino que emergen de la comparación constante, del encuentro de similitudes y diferencias y el progresivo refinamiento de la teoría y la investigación empírica. A lo largo del trabajo de campo y de la reflexión teórica, “los casos se imponen gradualmente sobre la construcción de los datos en el transcurso de la investigación. La interacción entre teoría y evidencia genera un progresivo refinamiento del caso concebido como constructo teórico” (Merlinsky, 2013: 65), de forma que

las dimensiones relevantes del análisis emergieron en la descripción y la comparación misma entre nuestros casos.

Por otro lado, se podría argumentar que comparar es una operación cognitiva constante en toda investigación científica. Sin embargo, cuando decimos que realizamos un estudio comparativo, señalamos que todo el diseño de la investigación se encuentra atravesado por este objetivo último, y que esto sólo fue posible porque construimos un soporte teórico y metodológico que dote de sentido dicha comparación y que proveyó propiedades e información necesaria para realizarla (Piovanni y Krawczyk, 2017). Comparar implica igualar y diferenciar en los límites de los casos y siempre implica preguntarnos por aquellos aspectos que hacen a dos cosas medibles entre sí (Sartori, 1982): para comparar satisfactoriamente necesitamos que cada caso posea atributos en común (similaridades) y atributos no compartidos (disimilaridades). Los casos que elegimos pueden parecer a simple vista muy distintos, particularmente en las condiciones de clase de los actores movilizados (popular vs. sectores medios) y en la escala territorial (asentamiento vs. ciudad). Pero son estas mismas diferencias, junto aquello que sí tienen en común, lo que hacen heurísticamente productiva la comparación.

Si bien casi todos los autores señalan que existe una tensión entre profundizar y comparar en los estudios de caso (Stake, 2013; Sartori, 1982), en nuestra experiencia, la elección de seguir dos casos que se sucedieron de forma simultánea puede haber constituido más una limitación metodológica que teórica. No creemos que sea debido a esta tensión (como veremos en los próximos capítulos hemos podido profundizar y complejizar considerablemente en la construcción de cada uno de estos), sino en virtud de la propuesta de Cefaï y Trom (2013) de seguir a los actores refiere a un trabajo etnográfico con una intensa presencia entre bastidores de la acción colectiva. Esto no nos fue posible debido a que la simultaneidad del desarrollo de estos conflictos urbanos nos requería una presencia bifronte y simultánea en distintos lugares que se nos hacía físicamente imposible. Es decir, el carácter comparativo conspiró contra la recolección de datos más que contra la escritura y producción de un relato.

Esta tesis se estructura en tres partes. La primera parte está compuesta por el capítulo 1 y elabora una serie de preguntas y problemáticas a partir los resultados de una tesis de maestría, acercándose al fenómeno de los movimientos sociales urbanos en la CABA desde una perspectiva general, preguntándose por esta movilización social de forma general y aproximada en este distrito. Este capítulo funciona, a un mismo tiempo, como marco teórico, planteamiento del problema de estudio, antecedentes y construcción del objeto de investigación. Se propone

introducir al lector en una serie de teorías y conceptos y sentar las bases para los dos estudios de caso que realizamos en esta tesis.

La segunda parte, compuesta por los capítulos 2, 3 y 4, se concentra en el primer caso de estudio: la reurbanización del Playón de Chacarita. En el capítulo 2 analizamos la reurbanización como un problema público atendiendo a sus etapas, arenas, y actores, dando cuenta de las dinámicas del conflicto, y como el proceso de reurbanización va desplazándose por distintas micro-arenas donde es problematizado, definido y redefinido por la intervención de distintos actores. En el capítulo 3, nos concentramos ya en las gramáticas de la acción colectiva en el Playón de Chacarita como barrio popular de la ciudad, dando cuenta de los repertorios de protesta, las estructuras organizativas, los marcos de significación colectiva, y las potencialidades y los constreñimientos que pesan sobre estas formas de movilización. En este capítulo, a diferencia del anterior, hacemos un análisis sincrónico anclado en el trabajo cotidiano de militancia y organización política en el barrio. Finalmente, en el capítulo 4 indagaremos en los sentidos que las organizaciones construyeron en torno al programa de reurbanización, a partir de sus campos de experiencia y sus horizontes de expectativas tejidos en torno a su relación con el GCBA.

La tercera parte está compuesta por los capítulos 5, 6 y 7, donde abordaremos el segundo caso de estudio: la sanción de nuevos códigos urbanísticos y de edificación. En el primero de estos tres capítulos volvemos a aplicar la bibliografía sobre problemas públicos y nuevamente, daremos cuenta de actores, arenas, argumentos y enmarcamientos, de forma diacrónica, siguiendo la evolución del conflicto por distintas etapas y arenas. En el capítulo 6 realizaremos nuevamente un análisis sincrónico de las gramáticas de la acción colectiva, particularmente de su territorialidad, su relación con la política-partidaria y el barrio como escenario, recurso y objeto de organización y demanda. Finalmente, en el capítulo 7 daremos cuenta de los argumentos y contraargumentos, de las auténticas pesquisas sociales, que las organizaciones sociales construyeron en torno al código urbanístico en su disputa contra el GCBA.

Una vez finalizado este recorrido, realizaremos algunos comentarios y comparaciones finales en un apartado de conclusiones para esta tesis, donde pondremos en perspectiva ambos casos para discutir los resultados, trazar algunas generalizaciones y proponer algunas futuras líneas de investigación.

Parte I. Un programa de investigación

Capítulo 1. Teoría y praxeología de los movimientos sociales urbanos en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

1.1 Introducción

En el presente capítulo queremos recuperar una serie de teorías sobre la acción colectiva, los movimientos sociales urbanos, la sociología de los problemas públicos y la sociología pragmática francesa, para pensar sobre la diversidad de actores y prácticas que caracterizan la movilización por la ciudad. Particularmente, a partir del trabajo de campo realizado para una tesis de maestría, en la que la investigación de los movimientos urbanos como un sujeto colectivo se reveló compleja frente a una diversidad de actores, prácticas y ámbitos de movilización. Dicha investigación indagó sobre la movilización urbana contenciosa para el ciclo 2007-2015, primeros dos periodos del jefe de Gobierno Mauricio Macri del partido Propuesta Republicana (PRO), especialmente sobre los sentidos del derecho a habitar la ciudad que construyeron las organizaciones durante ese periodo. Con ese objetivo realizamos entrevistas en profundidad a 12 referentes políticos y sociales y reunimos material escrito de sus organizaciones (volantes, informes de coyuntura, documentos programáticos, sitios de internet, publicaciones en redes sociales, etc.), a partir de una muestra intencional que, más que la representatividad, buscó reflejar la diversidad de las distintas formas de organización y de agravio por el acceso a la ciudad. Si bien dicha investigación tenía como objetivo explorar la presencia de distintos sentidos sobre el derecho a la ciudad en los marcos de significación colectiva de estas organizaciones, el trabajo de campo reveló algunas problemáticas ligadas a las formas organizativas de la movilización y protesta que tienen a la ciudad y la vivienda como objeto de disputa. En este capítulo vamos a revisar el material empírico que recolectamos para dicha investigación con el fin de ampliar su perspectiva teórica y establecer algunas preguntas y problemáticas que forman el punto de partida de esta tesis doctoral.

Sucedó que, en nuestras entrevistas para dicha tesis de maestría, surgieron en los relatos de los referentes de las organizaciones elementos que apuntaban a la existencia de prácticas que dificultaban la reunificación en frentes y coaliciones amplias, lo que conspiraban contra la construcción de identidades y solidaridades colectivas y que dificultaban la coordinación y cooperación entre distintos actores. Esto preocupaba a muchos dirigentes porque lo percibían como una debilidad. Percibían que, ante un frente de organizaciones sociales dispersos en

distintas luchas y organizaciones, las autoridades públicas lograban así imponer sus agendas y políticas urbanas sin costos políticos. Con esto no queremos negar la existencia de una trama de movilización y disputa, o que existiesen esfuerzos entre distintos actores para tender puentes entre sus organizaciones y sus luchas. En estos relatos se recuperaban positivamente experiencias como las Habitar Argentina³, el Congreso por el Derecho a la Vivienda⁴, Villas al Frente⁵, el Juicio Ético y Popular a las Corporaciones de la Ciudad⁶, entre otras. Sin embargo, estas instancias de encuentro y articulación eran relativamente escasas, reunían un porcentaje pequeño de la totalidad de los actores movilizados por estas temáticas y se describían como difíciles de sostener en el tiempo (Benitez, 2017a). Si la movilización por cuestiones laborales tiene una larga historia de centrales sindicales y paros nacionales, el movimiento LGTBIQ+ logra organizar marchas anuales del orgullo que reúnen a la totalidad de las disidencias sexuales, y hasta un movimiento tan heterogéneo como el feminismo tiene los Encuentros Nacionales de Mujeres, la marcha por el #Niunamenos o la campaña por la legalización del aborto como instancias que, no sin tensiones, unifican a transfeminismos y feminismos radicales por igual. ¿Por qué no encontramos experiencias análogas, a nivel de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires o en escalas más amplias, para la movilización por demandas urbanas?

La bibliografía académica ha señalado la existencia de coaliciones multisectoriales de movilizaciones urbanas en distintas latitudes, como el Movimiento Urbano Popular en la Ciudad de México (Tamayo, 1999), o coaliciones de distintos sectores y afectados, que llegan a incluir tanto a excluidos como a sectores medio-altos beneficiados por el desarrollo urbano en ciudades europeas del norte global (Mayer, 2012), o coaliciones a nivel nacional en EEUU que agrupan 40 organizaciones con reclamos muy diversos (vivienda pública, hipotecados,

³ Habitar Argentina es una iniciativa multisectorial de lobby parlamentario por el derecho a la tierra, la vivienda y el hábitat en el congreso nacional. Está compuesto por partidos políticos, ONGs, movimientos sociales y territoriales, y académicos.

⁴ El Congreso por el Derecho a la Vivienda (CDV) una organización social de segundo grado que funcionó durante entre el 2012 y el 2015 en la CABA. Este se organizaba como un frente en el que alrededor de unas 10 organizaciones se articulaban para la lucha y resistencia ante distintos conflictos urbanos. Una vez al año, se desarrollaba el congreso en sí, el cual funcionaba a partir de plenarios como espacio de encuentro, de compartir experiencias y realizar balances de las distintas luchas de la ciudad.

⁵ Villas al Frente fue una coalición de organizaciones por la reurbanización de las villas de la ciudad. Conformado durante el año 2013 por varias organizaciones (Colectivo por la Igualdad, El Hormiguero, Movimiento Popular Darío Santillán, Frente de Organizaciones en Lucha, Movimiento Seamos Libres, Los Invisibles, Corriente Villera Independiente, entre otros), fue disuelto al poco tiempo por diferencias en las formas de hacer política y por la militancia que estas agrupaciones tenían en partidos políticos a escala nacional.

⁶ El Juicio Ético y Popular a las Corporaciones en la Ciudad de Buenos Aires fue una iniciativa política-performativa presentada por varias organizaciones sociales de la CABA durante septiembre de 2013 para denunciar públicamente a IRSA y otras grandes empresas que explotan la ciudad para ganancia personal.

inmigrantes, espacio público, etc.) con el derecho a la ciudad como enmarcamiento (Liss, 2012). En el África Sub-Sahariana y Asia del Sur, *Slum/Shack Dwellers International* hay logrado configurarse como un movimiento de movimientos (Patel, Burra and D'Cruz, 2001) de moradores de asentamientos informales y pobres urbanos, articulando organizaciones y actores en todos los niveles políticos (local, nacional, e internacional). Si bien, desde los 80s han existido extensos debates sobre el movimiento de pobladores en Chile y su carácter de movimiento social o sujeto colectivo (Cortés, 2014; Herrera, 2018), lo cierto es que hasta el golpe del '73, y luego con el retorno a la democracia, lograron aglutinar a una variedad de actores que hacían de la ciudad y la vivienda su objeto de demanda. Incluso, en el año 2010 crearían la Federación Nacional de Pobladores (FENAPO) (Pulgar, 2016) aunque más tarde se fraccionaría por diferencias políticas (Herrera, 2018). Todos estos casos que presentamos poseen sus propias tensiones internas, contradicciones, y fuerzas centrifugas actuando sobre sus estructuras organizativas. Pero los frentes y coaliciones amplias compuestas por diversas organizaciones y actores, conformados a escala nacional o de toda la ciudad, que tienen lo urbano y/o habitacional como demanda y aspecto central de su identidad, son una posibilidad que ha tomado formas propias en varias ciudades del mundo.

De forma similar, han existido experiencias que lograron en el pasado nuclear a un porcentaje importante de actores urbanos en la Ciudad de Buenos Aires, aun si era dentro de una demanda sectorial como, por ejemplo, el Movimiento Villero Peronista (Snitcovsky, 2014; Camelli, 2011), el Movimiento de Villas y Barrios Carenciados (MVBC), y la Federación de Villas, Núcleos y Barrios Marginados (FEDEVI) (Cravino, 2009a; Camelli, 2011), la movilización por un programa de cooperativas de viviendas (Rodríguez, M. C., 2009; Thomasz, 2008), entre otras. De forma que, en principio, estas organizaciones y articulaciones se encuentran dentro del horizonte de lo posible en la ciudad. ¿Cómo pensar entonces la existencia de dificultades para encontrar puntos de encuentro y organizar coaliciones más amplias que reúnan villeros, inquilinos, vecinos, desalojados, cooperativistas, personas en situación de calle, etc.? En primer lugar, es necesario remarcar el carácter histórico y radicalmente contingente que posee toda acción colectiva (Schuster, 2005), y desnaturalizar tanto la dispersión actual de las diversas luchas por la ciudad, como la existencia de una supuesta necesidad histórica de su unificación, simplemente porque tengan demandas que *prima facie* nos parezcan afines. Al mismo tiempo, la mayor parte de la bibliografía sobre movimientos sociales advierte sobre la necesidad de no asumir la existencia de un movimiento cada vez que existe un actor o una acción contenciosa (Melucci, 1996; Schuster, 2005; Cefaï, 2008). Constatar la existencia de actores insatisfechos

que se expresan públicamente no es suficiente para sostener su articulación en un movimiento social. Por el contrario, es necesario dar cuenta de las identidades, las formas de articularse y relacionarse entre estas organizaciones. Como veremos más abajo un movimiento social no son los actores que se movilizan, sino las relaciones, las campañas y las acciones que los nuclean un pos de un objetivo. Entonces, ¿Podemos sostener la existencia de *un* movimiento social de este tipo en la CABA, que actualmente presenta algunas dificultades de articulación? ¿O quizás se trata de una multiplicidad de movimientos, donde cada uno posee sus propias redes de organizaciones sociales articuladas en pos de alguna demanda urbana? Nuestra pregunta por la existencia de *un* movimiento no se trata de ponernos como investigadores en el lugar normativo sobre las formas que los actores deberían organizarse, sino de desandar una tradición de investigación que no ha explorado o que ha simplificado lo que parece ser una extensa multiplicidad de actores, prácticas y conflictos.

En este capítulo, más que fundar la existencia de nuestro objeto de estudio mediante una reflexión teórica, deseamos entonces reconstruirlo en diálogo con un trabajo de campo previo, revisando las experiencias de movilización y los sentidos que se tejen en torno a ella. Si la contingencia histórica que recuperamos más arriba marca la imposibilidad de explicarla en sólo en términos de reglas y causalidad, no deja de ser posible su comprensión a través de la reposición de los contextos históricos, políticos y sociales desde los que deviene (Schuster, 2005; Cefai, 2011). En suma, parecería que la movilización por demandas urbanas corre por distinto andariveles, y que existe algo en las formas de organizar y movilizar de estos actores que de alguna manera dificulta actualmente su articulación. Por lo pronto se trata más de una hipótesis a explorar y un punto de partida a investigar. El objetivo no es la simple constatación de este hecho, sino describir y comprender los aspectos que condicionan y posibilitan estas formas organizativas.

A continuación, realizaremos el siguiente recorrido: en primer lugar, en el apartado 1.2 desarrollaremos algunas teorías clásicas sobre los movimientos sociales, la acción colectiva contenciosa (en particular, las tradiciones norteamericanas y europeas), y los movimientos sociales urbanos para reponer algunos conceptos que utilizaremos a lo largo de esta tesis. Una vez establecidas algunas problemáticas y limitaciones disciplinarias de estos estudios, recuperaremos críticamente el material empírico de nuestra tesis de maestría. Primero, en el apartado 1.3, haremos un breve recorrido por la historia de la movilización contenciosa que tuvo la vivienda y la ciudad como objeto de disputa en la CABA. A partir de ésta podremos, en el apartado siguiente reconstruir la diversidad de organizaciones, demandas y políticas en las

que actualmente se expresan. Así en el apartado 1.5 podremos preguntarnos por la existencia de un movimiento social unificado por la vivienda y la ciudad, apuntando a la existencia de problemas en la presunción de su existencia. Seguidamente, recuperaremos ciertas teorías y conceptos clave de la sociología de los problemas públicos y del pragmatismo francés que nos permitirán resolver algunas de las limitaciones teóricas y empíricas que encontramos en las teorías de los movimientos sociales urbanos y en nuestro trabajo de campo anterior. Finalmente, desarrollaremos nuestro programa de investigación basado en el análisis situado de la movilización, la distinción de dos arenas públicas sobre la cuestión urbana, y la selección de los dos casos de investigación en los que nos adentraremos en los próximos apartados.

1.2 Acción colectiva contenciosa, movimientos sociales y movimientos sociales urbanos: un punto de partida

Nuestro punto de partida es definir una serie de conceptos que, en su uso y apropiación cotidiana, han devenido intercambiables y difusos, tanto en la literatura académica como también en su apropiación por sujetos y actores sociales movilizados. Así, acción colectiva, acción colectiva contenciosa, protesta, movilización y movimientos social, y organización social debe ser aclarados antes de introducirnos en el estudio de este fenómeno ligado a reclamos de vivienda y ciudad. Al mismo tiempo, nos proponemos a continuación realizar una breve síntesis sobre dos tradiciones de investigación, una norteamericana ligada al concepto de recursos y otra europea al concepto de identidad (Munk, 1995). A líneas generales, se podría plantear la existencia de cuatro escuelas, cada una con sus principios teóricos para pensar los movimientos sociales (Diani, 2015): a) la perspectiva del comportamiento colectivo (con autores como Ralph Turner y Lewis Kilian, Neil Smelser, etc.); b) la teoría de la movilización de recursos (de John D. McCarthy y Mayer N. Zald, entre otros); c) la perspectiva del proceso político (fundada por Charles Tilly y Sidney Tarrow); d) la perspectiva de los nuevos movimientos sociales (como fuera propuesta por Claus Offe, Alain Touraine, Daniel Melucci, Mario Diani, Donatella della Porta, etc.). Éstos, más que enfoques contrapuestos, son perspectivas complementarias que a finales de la década del 1990 comenzaron a converger gracias a debates e intercambios trasatlánticos (Svampa, 2010), al punto que muchos autores llegaron a realizar profundas reformulaciones a sus propuestas, haciéndose ecos de las críticas recibidas (como en, por ejemplo, McAdam, McCarthy y Zald, 1999; McAdam, Tarrow y Tilly, 2005; o Tarrow, 2012). Sin embargo, más que entrar en un análisis pormenorizado de cada una de estas escuelas, a continuación, haremos una aproximación heterodoxa tomando y contrastando elementos de cada una de ellas.

Cada vez que un grupo de personas se organiza colectivamente en pos de un objetivo estamos observando un fenómeno que podemos describir como acción colectiva. Esto incluye, pero no se agota, en los comportamientos políticos de confrontación, de forma que una organización religiosa, una cooperativa de vivienda o una sociedad de ayuda y socorros mutuos, son también formas de acción colectiva. Podemos decir, de forma más precisa, que la acción colectiva cuando encontramos un conjunto de prácticas sociales que (Melucci, 1996): a) involucran a un número de individuos o grupos; b) presenta características similares en tiempos y espacios continuos; c) implican relaciones sociales que constituyen un campo; y d) las personas involucradas otorgan sentido a estas acciones. Pero nuestro interés se encuentra en la acción colectiva contenciosa, es decir, aquellas formas de organización y articulación colectiva que implican la confrontación de intereses antagónicos, contra las autoridades públicas (o cualquier otro grupo político, económico o social que detente alguna forma de poder) (Tarrow, 2012). La acción colectiva contenciosa incluye un amplio abanico de fenómenos, como protestas, revoluciones, levantamientos (pacíficos o armados), huelgas, disturbios, y movimientos sociales, entre otros.

Independientemente de a qué escuela apelemos, los movimientos sociales son un tipo y una forma concreta de acción colectiva contenciosa entre la larga lista que expusimos más arriba. La definición clásica propuesta por la tradición norteamericana, entiende a un movimiento social como un conjunto de creencias y opiniones de una población movilizadas para cambiar algún elemento de la estructura social (McCarthy y Zald, 1977; Tilly y Wood, 2009). Así un movimiento social es un “conjunto histórico, concreto, interconectado y cambiante de interacciones y prácticas políticas, la combinación única de campañas, repertorios y demostraciones de [valor, unidad, número y compromiso]” (Tilly y Wood, 2009: 29), y no las organizaciones sociales que lo componen. Se trata de “desafíos colectivos planteados por personas que comparten objetivos comunes y solidaridad en una interacción mantenida con las elites, los oponentes y las autoridades” (Tarrow, 2012: 37). Del otro lado del Atlántico, los movimientos sociales eran vistos como una forma de acción colectiva que implicaban a) la movilización de un actor colectivo, b) definido por una solidaridad específica, c) comprometido en un conflicto por la apropiación y control de recursos ante un adversario, d) y cuya acción implica la ruptura de los límites de compatibilidad del sistema (Melucci, 1996). Los movimientos sociales pueden ser pensados mejor como redes informales o sumergidas entre miembros de organizaciones sociales, que son a un mismo tiempo precondiciones y producto de las luchas y protestas, y mediante las cuales distintos actores cooperan y comparten recursos

materiales, información y sentidos simbólicos (Diani, 1998). Estas redes no se estructurarían solamente por una orientación instrumental: el interés común puede dar paso a vínculos emotivos y sentimientos de solidaridad y fidelidad, aun cuando estas relaciones entre organizaciones pueden ser asimétricas. Ambas tradiciones aclaran que no deben entenderse por movimiento social a las organizaciones y los sujetos que lo componen, sino las prácticas, las campañas, las acciones y las redes desplegadas por estas.

Esta diversidad de organizaciones y las cambiantes redes que los estructuran hacen de los movimientos sociales un fenómeno altamente diferenciado, constantemente redefinidos y renegociados, cuya cohesión y unidad no puede darse por descontada (Melucci, 1996, 1994a). De forma que la unicidad del fenómeno no puede ser un presupuesto de la investigación sobre movimientos sociales, sino que debe ser un resultado y una conclusión de ésta. Así se torna importante preguntarse por las operaciones con la que un movimiento social es constituido como tal (Cefai, 2011; Trom, 2010). Es decir, qué actividades de categorización de los colectivos (con sus “nosotros”, “ellos” y “ustedes”), y qué formas de personificación de un sujeto colectivo (al que se le interpretan emociones, intenciones, conciencia, opiniones, agravios, etc.) son movilizadas. Particularmente, porque la composición, identidad, y sistemas de alianzas de un movimiento cambia a través de la dinámica de la contienda política en la que se ven envuelto, a medida que “interactúa con otros actores en un baile iterativo de movilización y desmovilización, formación de identidades y acción colectiva innovadora” en las que “las trayectorias de la contienda no necesariamente toman una forma parabólica, que no pasan por estadios invariables y que la fuerza que rige su progresión radica en la interacción entre los actores” (McAdam, Tarrow y Tilly, 2005: 72).

La aparición de movimientos sociales (o de cualquier forma de acción colectiva) no se explica por las penurias o las carencias que viven las personas (Thompson, 1995; Tarrow, 2012; Kowarick, 1984), es decir, no son necesidades históricas producto de dislocamientos estructurales (generalmente asumidos como económicos), como han sostenido algunas tradiciones marxistas desde la Segunda Internacional (Melucci, 1996). Por el contrario, existen mediaciones que pueden facilitar o constreñir el surgimiento de la acción colectiva, ya sean elementos en el juego de fuerza de los actores (Tarrow, 2012; Tilly, 1986), los sentidos culturales con el que los actores entienden la existencia de injusticias (Snow y Benford, 1992; Swindler, 1986), o las experiencias vividas (Thompson, 1995; Kowarick, 1984). Es decir, más allá de cómo conceptualicemos las mediaciones entre la penuria y la movilización, estas implican un juego de condicionamientos en las estructuras económicas, políticas, sociales o

culturales, que establecen límites y potencialidades a la acción colectiva, pero que no se retraducen necesaria y automáticamente en conflicto y movilización. Esta complejidad explica el carácter radicalmente contingente de la movilización social, de forma que su explicación no puede ser la restitución de una cadena causal, sino la reconstrucción de una trama de sentidos que nos permita comprender a la misma (Schuster, 2005; Cefai, 2011).

Así, cuando los movimientos sociales irrumpen en la esfera pública durante estallido sociales es fácil caer en la sorpresa y maravillarse por su novedad, soslayando que la existencia de éstos es el resultado de un trabajo cotidiano y sumergido durante largos periodos de estabilidad y latencia (Auyero, 2003, 2007; Melucci, 1996; Tarrow, 2012). Han existido diversas formas de categorizar estos periodos de visibilidad y ocultamiento de la acción colectiva contenciosa y de los movimientos sociales. La escuela de las oportunidades políticas, ha prestado particular atención a analizar a lo que ellos llaman la apertura de un ciclo de protesta, en el que una estructura de oportunidad política se revela como favorable para la movilización, de forma que la contención se expande en todas direcciones de la estructura social, abriendo una fase de intensificación de conflictos (Tarrow, 2012; McAdam, 1999b). Estos ciclos son particularmente creativos en términos de nuevos métodos de protesta o de marcos de significación colectiva, ya que no son sólo los movimientos sociales los que salen a la calle, sino que aparecen también contra-movimientos y/o nuevos actores expresando demandas inéditas.

Parte de lo que hace posible la movilización cuando irrumpen públicamente son las redes que se tejen entre de forma latente entre las distintas organizaciones que forman parte del movimiento. Un movimiento es también “una red de interacciones informales entre una pluralidad de individuos, grupos y/o organizaciones” (Diani, 2015: 7). Estos vínculos se pueden establecer mediante de manera formal y organizacional, con actividades conjuntas, compartir recursos, firmar acuerdos, coordinar sus acciones, construir coaliciones, etc. Pero también de manera informal y personal, mediante miembros afiliados en común, amistad y simpatía personal entre dirigentes, intercambiar información de forma reservada, etc. (Klandermans, 1997; Diani, 1998). Estas redes interpersonales son, al mismo tiempo, producto de las acciones pasadas y condición de posibilidad de acciones futuras y no sólo poseen una dimensión instrumental, sino también elementos expresivos (de ideologías, valores, sentidos, etc.) y afectivos (de amistad, afinidad personal, etc.) (Diani, 1998). Así, la elección de organizaciones con las que tejer lazos y articularse en red no es caprichosa ni irracional (Diani, 2013), sino que responde a la existencia de afinidades organizativas y/o de interés, la existencia de esquemas interpretativos en común (como identidades o enmarcamientos, ver *infra*), las oportunidades

políticas con las que el ambiente incentivan a los actores agruparse, etc. Las organizaciones de un movimiento constituyen campos organizacionales, es decir, “arenas funcionalmente específicas de organizaciones diversas pero interdependientes junto con sus socios de intercambio, proveedores, y agencias reguladoras” (Minkoff y McCarthy, 2005: 290). La composición de estos campos varía según movimiento, situación conflictiva, y su devenir en el tiempo (Klandermans, 2013), pero no sólo aportan sostén y apoyo, sino también pueden existir organizaciones indiferentes o en abierta oposición, estructurados a través de un sistema de alianzas y un sistema de conflictos (Klandermans, 1997). Así, los campos organizacionales están atravesados por clivajes políticos, clasistas, étnicos, raciales, partidarios, religiosos o culturales, determinados históricamente, que tienen a preexistir a la conformación del campo mismo (Klandermans, 2013). La heterogeneidad de actores en estas redes es un aspecto clave a resaltar: es decir, incluye una enorme variedad de formas organizativas (con distinto grado de formalización e institucionalización), de tipo y cantidad de recursos de los que disponen, pero aun así todas necesitadas de alguna forma de articulación porque es difícil que una sola de estas posea los recursos para estimular una movilización por sí misma (Diani, 2013).

Toda disputa política, económica o social es también una disputa simbólica (Melucci, 1996), por lo que los movimientos sociales también crean y recrean sentidos culturales en torno a sus demandas y sus luchas. Estos han sido conceptualizados, principalmente, como marcos de significación colectiva (*collective frames*) o enmarcamientos (*framing*): se trata de un “esquema interpretativo que simplifica y condensa el ‘mundo-allá-afuera’ seleccionando y codificando selectivamente objetos, situaciones, eventos, experiencias, y secuencias de acción” (Snow y Benford, 1992: 137). Esto permite a los movimientos crear diagnósticos (para entender cuál es el problema, sus causas y quien es responsable), pronósticos (cómo resolver este problema y quién debe resolverlo), y lenguajes motivacionales (sobre la importancia y la urgencia de atender a estos problemas) (Snow *et al.*, 1986; Snow y Benford, 1988), expresar sus ideologías y miradas del mundo (Snow, 2007; Melucci, 1996).

En estos marcos de significación colectiva se incluyen múltiples formas de involucramiento y gramáticas de motivos por las que los actores justifican sus acciones y revelan sus motivos (Trom, 2008). Sin embargo, “la identificación de causa y motivos está reglamentada por restricciones semánticas que pesan sobre el proceso de publicidad de las acciones colectivas. [...] rendir cuenta de éstas requiere desnudar los procedimientos de construcción de intriga que se apoyan sobre una red conceptual que permite responder a las preguntas “¿Quién?”, “¿qué?”, “¿por qué?”, “¿cómo?”, “¿con quién?”, “¿contra quién?”, “¿cuándo?”, “¿dónde?” (Cefaï, 2008:

74). Los marcos no crean sentidos *ex nihilo*, sino que se tratan de apropiaciones creativas de repertorios culturalmente disponible (Swidler, 1986; Acevedo, 2013), que deben ser apropiados de formas “compatibles con las capacidades, orientaciones y estilos de los grupos de los que se componen” (Zald, 1999: 378). Es decir, estos sentidos culturales no toman cualquier forma posible, sino que pesan sobre ellos restricciones gramaticales impuestas por objetos y formas de vida (Cefaï, 2002; Acevedo, 2013), así como también por contextos culturales más amplios que les dan sentido (Zald, 1999; Swidler, 1986). Al mismo tiempo, la orientación cultural de los movimientos sociales modernos hace que una parte considerable de sus luchas sea disputar sentidos (Melucci, 1996), de forma que la contienda simbólica no está separada, ni corresponde a dos momentos distintos, de las pugnas materiales que se dan en la esfera pública. Estos marcos de significación expresan campos de experiencia y horizontes de expectativas (Koselleck, 1993) con los que experiencias pasadas, propias y ajenas, se vinculan con futuros presentes.

Uno de los sentidos culturales más importantes son quizás las identidades colectivas: una “definición interactiva y compartida producida por un número de individuos (o grupos a un nivel más complejo) respecto a las orientaciones y sus acciones y el campo de oportunidades y restricciones en las que estas acciones tienen lugar” (Melucci, 1996: 70). Las identidades no son una “cosa”, sino que, por el contrario, son un sistema de relaciones y representaciones entre los diversos actores que forman parte de un movimiento, que es siempre negociado a través de relaciones activas con los que se construyen solidaridades y se establecen límites y fronteras con otros actores, demandas y movilizaciones (Melucci, 1996; Diani, 2015).

En suma, se podría decir que existen cinco formas de abordar esta relación entre movimientos sociales y sentidos culturales (McAdam, 1999a): 1) analizando la historia cultural de la que disponen los activistas para crear sus propios sentidos; 2) los intentos de crear formas culturales que justifiquen su accionar; 3) las disputas de sentido que se producen entre el movimiento y otros actores colectivos; 4) el rol de los medios masivos de comunicación en las discusiones sobre la interpretación y definición de los problemas; y 5) el impacto cultural del movimiento y sus acciones.

Los movimientos sociales, como forma particularmente moderna de expresión política, según la tradición norteamericana, habrían surgido con la conformación de una esfera pública nacional y el advenimiento de un nuevo repertorio de protesta moderno (Tilly, 1986; Tarrow, 2012; Offerlé, 2011). Del otro lado del Atlántico, se ha distinguido entre “viejos” movimientos sociales (ligados al mundo del trabajo, el sindicalismo y los partidos políticos) y los “nuevos”

movimientos sociales (ambientales, feministas, estudiantil, por la paz, etc.) (Offe, 1984; Touraine, 1987; Melucci, 1994b). Los primeros se encontrarían orientados hacia reivindicaciones materiales, y los segundos hacia problemáticas culturales o post-materiales. En América Latina, sin embargo, esta heterogeneidad de actores estudiados como nuevos movimientos sociales sería aún mayor e involucraría también a Comunidades Eclesiásticas de Base, nuevos sindicalismos urbanos y rurales, movimientos revolucionarios insurgentes, la lucha popular en los barrios, los movimientos de derechos humanos y de familiares de presos y desaparecidos, etc. (Santos, 2001).

Algunos autores han sostenido la obsolescencia de la categoría de movimiento social, en virtud de la existencia de ciertas transformaciones en las formas de acción colectiva contenciosas durante la década de los 90s (Schuster, 2005; Nardacchione, 2005b; Auyero, 2003). Es decir, ya no son sostenidas en el tiempo y difundidas en el espacio, como en algún momento de las décadas de los '70s y '80s lo habrían sido los movimientos sociales estudiados por los clásicos (Schuster, 2005; Svampa, 2010). En su lugar, se propuso el estudio de la protesta social y como distintos actores políticos y sociales se encuentran, atendiendo a su inscripción en el espacio público y su carácter políticamente performativo (Pereyra, 2010). Este giro teórico respondía a un clima de época en la que transformaciones ligadas a la globalización y el neoliberalismo parecían haber hecho inefectivos ciertos repertorios de protesta e incentivado la emergencia de nuevas formas de organizarse y movilizarse (Svampa, 2009). En virtud, más allá del contexto coyuntural de finales de la década de los '90s, esta perspectiva no era desatinada en virtud de dos razones (Cefaï, 2011). En primer lugar, los estudios sobre movimientos sociales han trasladado un modelo de organizaciones y movilización, surgido en el contexto político e histórico particular de la Francia de la década de 1970 y de los EEUU de la década de 1960, a todo un conjunto de procesos políticos y sociales en sociedades muy diferentes. Y, en segundo lugar, una doble hermenéutica llevo a líderes y miembros a adoptar la noción de movimiento social (*soziale bewegung*) para describir su propia organización y accionar. Como bien señala Cefaï, estas dos observaciones no clausuran la noción de *movimiento social* como categoría descriptiva y analítica, pero a condición de restituir los sentidos con los que ésta estructura la experiencia de los actores y propone no caer, como señalamos más arriba, en dar por supuesta su unicidad y existencia. De cualquier manera, un nuevo ciclo de acción colectiva durante la década del 2000 en América Latina restituyó esta noción en espacios académicos y de militancia tanto en un sentido fuerte como un sentido débil (Svampa, 2009). Decimos débil para referirnos a aquellas perspectivas y definiciones que la entienden simplemente como una acción colectiva

en defensa de algún interés material o a favor de introducir algún cambio social a través de una continuidad organizativa. Y por sentido fuerte nos referimos a movimiento social como un conjunto de actores que no pueden ser integrados institucionalmente debido a sus demandas emancipatorias contra formas instaladas de dominación.

Dentro del campo disciplinario de los estudios sobre los movimientos sociales, si bien existieron algunos trabajos que exploraron la influencia del medio urbano en la conformación de movimientos y protestas sociales (Auyero, 2002; Tilly, 2000; Diani, Ernstson y Jasny, 2015), ni los autores centrales de la tradición norteamericana ni de la tradición europea han abocado al estudio de aquellos movimientos y formas de acción colectiva que hacen de la ciudad su objeto de disputa, prefiriendo abordar en su lugar otras temáticas como los movimientos ambientales, de género, por la paz o antinuclear (Mayer y Boudreau, 2012; Nicholls, 2008). Un argumento que no prueba esta carencia, pero que creemos que la ilustra, es que no hay capítulos o secciones especiales para los movimientos urbanos en los principales *handbooks* y *readers* sobre movimientos sociales de las editoriales académicas del norte global⁷. Así, tanto las ciudades como contexto y dimensión constitutiva de la movilización y la protesta, como también el espacio urbano y la vivienda como objeto de demanda, han sido ignorados por los autores centrales de los estudios sobre los movimientos sociales y la acción colectiva (Martin y Miller, 2003).

Sin embargo, por fuera de este campo disciplinario, Manuel Castells y Jordi Borja acuñaron el concepto de *movimientos sociales urbanos* e inauguraron una tradición propia para pensar como una serie de actores se movilizaban por consumos colectivos necesarios para la reproducción ampliada de la fuerza de trabajo en las ciudades, tales como vivienda, servicios y transporte (Castells, 1977; Borja, 1975). Sin embargo, esta perspectiva se mostraba más interesada en unos supuestos potenciales efectos transformadores en la sociedad que en describir y analizar sus formas organizativas, sus ideologías o sus métodos de protesta (Mayer y Boudreau, 2012), al tiempo que deslegitimaba una amplia gama de movilizaciones y producía una *sobrecarga teórica* al proyectar sobre ellos expectativas transformadoras demasiado elevadas (Melé, 2016). Durante la década de 1980, Castells revisará su posición en cuanto a este tipo de movilización

⁷ Por ejemplo, *The Blackwell companion to social movements* (Snow, Soule y Kriesi, 2004), *The Palgrave Handbook of Social Movements, Revolutions, and Social Transformation* (Berberoglu, 2019), *The Social Movement Reader. Cases and Concepts* (Goodwin y Jasper, 2015), entre otros. Quizás la única excepción sea *The Oxford Handbook of Social Movements* editado por Donatella della Porta y Mario Diani (2015) que dedica un capítulo a este tipo de movimientos (Andretta, Piazza y Subirats, 2015).

a raíz de su experiencia en América Latina y de la obra de Alain Touraine, lo que dará lugar a *La ciudad y las masas. Sociología de los movimientos sociales urbanos* (1983). Allí las posiciones estructuralistas althusserianas y marxistas de la obra del joven Castells serán matizadas, y los movimientos sociales urbanos serán aquellos que: “1) Se consideren a sí mismos urbanos, o ciudadanos, [...] en su autodenominación. 2) están basados en la localidad y territorialmente definidos, [...] 3) Tienden a movilizarse en torno a tres objetivos [...]: consumo colectivo, identidad cultural y autogestión política” (Castells, 1983: 443). Pero permanecerá una definición normativa de movimiento social urbano donde sólo aquellos con aspiraciones transformadoras en el sistema de producción capitalista serán considerados realmente como tales (Mayer y Boudreau, 2012; Nicholls, 2008).

Así, se creó una brecha entre los estudios de los movimientos sociales y los estudios urbanos cuando estos dos campos disciplinarios emergieron a finales de los ‘70s y principios de los ‘80s (Pickvance, 2003): los primeros percibían a los movimientos sociales urbanos como un viejo tipo de movimiento social (debido a sus reclamos materiales), mientras que los segundos seguían vinculados a las categorías de la obra de Castells porque les otorgaba de un lenguaje común para investigadores que provenían de distintas disciplinas académicas. Así, mientras los primeros desatendían el espacio urbano como dimensión clave en ciertas formas de movilización y protesta, los últimos quedaron aislados de las rápidas novedades teóricas y empíricas que se sucedieron luego de la crítica a las teóricas de la elección racional y la movilización de recursos.

En los últimos 20 años han existido algunos esfuerzos por trazar vínculos entre los estudios urbanos y los estudios de los movimientos sociales y cerrar esta brecha. La década del 2000 verá el resurgimiento de los movimientos urbanos en las agendas de investigación del norte global. Algunos autores se preguntaron por las condiciones que hacen posible que los movimientos urbanos trasciendan formas de “particularismo militante” y construyan lazos de solidaridad entre sí (Harvey, 2007), o por la reivindicación de un derecho a la ciudad como producto de una lucha colectiva de apropiación y participación en el espacio urbano (Harvey, 2012). Una parte importante de la bibliografía explorará los efectos en la movilización urbana de las nuevas formas de gobernanza urbana global, multiescalar (supra y subestatales) y policéntrica (Mayer, 2000, 2007; Martí i Costa y Bonet i Martí, 2008; Andretta, Piazza y Subirats, 2015). Algunos autores se propusieron cerrar las lagunas concernientes al lugar, el territorio y la ciudad como ámbitos preferenciales de la movilización contenciosa, explorando como la densidad urbana facilita el encuentro, organización y coordinación para la movilización

contenciosa (Nicholls y Vermeulen, 2012; Nicholls, 2009; Andretta, Piazza y Subirats, 2015; Miller y Nicholls, 2013), ahora también con el aporte de una rama de la geografía crítica que se preguntaba por cuestiones como la escala y el territorio (Martin y Miller, 2003, Halvorsen, Fernandes y Torres, 2021; Zibechi, 2007).

Sin embargo, tanto en la vieja como en la nueva bibliografía sobre movimiento sociales urbanos no queda tan claro qué es lo que tiene en común y lo que une a la amplia variedad de formas contenciosas que se agrupan bajo ese lema. Castells, releva y analiza como casos paradigmáticos primero (1977) las resistencias a políticas de renovación urbana en París, los comités ciudadanos de Montreal, el movimiento ecologista en EEUU, y el movimiento de pobladores de Santiago de Chile. Más tarde reconocerá que “bajo el termino general de movimientos urbanos (o luchas urbanas, como solíamos llamarlos), estamos considerando formas de movilización muy diferentes, desde los ocupantes ilegales contraculturales, a asociaciones de vecinos de la clase media y grupos de defensa de las barriadas de chabolas” (Castells, 1983: 443). La lista de formas de movilización a explorar en *La ciudad y las masas* (Castells, 1983) incluirá los movimientos por la vivienda en los grandes complejos habitacionales de París, el barrio gay y el barrio latino en San Francisco, las invasiones en Santiago de Chile y el movimiento vecinal en Madrid. Como señalamos más arriba la primera selección descansa en una definición vinculada a la ciudad como espacio de consumos colectivos, mientras que la segunda incorporaba también la identidad atada a un territorio y los reclamos de participación y decisión en el gobierno local. Otros propondrán entender estos movimientos como aquellos “a través de los cuales los ciudadanos intentan ganar algún control sobre sus ambientes urbanos” (Prujit, 2007: 5115), incluyendo cuestiones de tres tipos: a) consumos colectivos, b) problemas relacionados a la planificación urbana, y c) problemas específicos (como la ocupación de inmuebles). Martí i Costa y Bonet i Martí (2008) propusieron una tipología a partir de los movimientos que relevaron en Barcelona, que incluye siete categorías: a) movimientos urbanos relacionados con la provisión y al acceso a la vivienda; b) los relacionados con la provisión y acceso a los equipamientos y servicios urbanos; c) los movimientos urbanos relacionados con la defensa de la comunidad; d) luchas relacionadas con las nuevas políticas de desarrollo urbano a partir de los grandes eventos; e) asociaciones y grupos que gestionan servicios y programas comunitarios f) movimientos urbanos de los excluidos, y g) protestas urbanas *glocalizadas*. De forma que dentro de los movimientos sociales urbanos se incluye un amplio abanico de demandas, métodos de protestas y formas organizativas, según necesidades materiales, reivindicaciones identitarias o participación y

consulta. Ante esta diversidad, en la bibliografía se construyen listas o tipologías con las que clasificar estos actores, principalmente a partir de sus demandas, pero no hay esfuerzos por explorar o comprender las redes de movilización, articulación e intercambio que unen (o no) a todos estos actores y reclamos tan diversos.

Al mismo tiempo, mucha de la bibliografía se ha preguntado por cómo estas formas de movilización son afectadas o condicionadas por los cambios en las formas de gobernanza urbana local, relevando y comparando casos entre distintas ciudades (Andretta, Piazza y Subirats, 2015; Mayer, 2007), pero sin atender como al interior de un mismo contexto urbano pueden existir diversos actores, cada uno con sus propios reclamos, métodos de protesta y estructuras organizativas. Si “el tipo de enmarcamiento, los repertorios de acción, y las estructuras organizacionales que caracteriza a los “movimientos sociales urbanos” están conectados al modelo de planificación urbana y los tipos de políticas urbanas aplicadas, la estructura de gobernanza local, y el contexto socio económico más amplio” (Andretta, Piazza y Subirats, 2015: 205), entonces la pregunta es por qué estos varían ampliamente entre organizaciones que comparten estos mismos factores contextuales, es decir, la variabilidad que encontramos dentro de una misma ciudad de organizaciones que son afectadas de forma muy diversa por estas transformaciones en la gobernanza urbana. Muy pocos trabajos dan cuenta de la fragmentación y la diversidad de organizaciones que movilizan reclamos urbanos dentro de una misma ciudad (Por ejemplo, Blokland *et al.*, 2015) o cómo el mismo contexto urbano que facilita compartir redes, recursos y marcos discursivos entre organizaciones puede al mismo tiempo dificultar la construcción de lazos (Miller y Nicholls, 2013). En muchos casos, los movimientos sociales urbanos se encuentran movilizados por formas de “particularismo militante” debido a su incapacidad de establecer traducciones y articulaciones entre sus reivindicaciones locales y personales con otras políticas y generales, históricamente limitando sus reivindicaciones y sus potenciales transformadores (Harvey, 2007). Finalmente, algunos trabajos no distinguen entre movimientos y protestas sociales que toman la ciudad como escenario para presentar reivindicaciones no urbanísticas e interpelar a actores políticos nacionales o globales, de aquellos que construyen la ciudad como objeto de demanda e instancia en sí misma para garantizar sus derechos (Nicholls y Vermeulen, 2012). Es decir, que es necesario ir más allá de repetir que las ciudades son incubadoras de movilización para desentrañar las complejas geografías y procesos que deben alinearse y co-implicarse para hacerla posible (Miller y Nicholls, 2013).

Esta confusión sobre qué es y no es un movimiento social urbano no solo se expresa en los contenidos y los reclamos, sino también en su carácter como acción colectiva. Para Pruijt “no necesitan objetivos generales – ni tampoco un alto nivel de unificación organizacional” (Ibid.: 5116) para ser considerados como movimientos sociales urbanos. Pero la existencia de organizaciones sociales reclamando por la ciudad y/o la vivienda no implica que constituyan un movimiento social en el sentido fuerte que le asigna la bibliografía que relevamos más arriba: no como un conjunto de organizaciones y sujetos, sino como las acciones continuas en que ciertos actores se articulan informalmente en coaliciones y campañas, de forma sostenida en el tiempo, y creando alguna forma de identidad colectiva que permite construir un campo de acciones. Si “la acción colectiva no es un fenómeno empírico unitario; la unidad, en caso de existir, debe considerarse como el resultado, no como el punto de partida, un hecho que se debe explicar, no una evidencia” (Melucci, 1994a: 158), algo que parece no haber sido particularmente atendido por la bibliografía sobre movimientos sociales urbanos. A pesar de algunos trabajos que se hacían eco de la obra de Diani para advertir sobre la necesidad de investigar a este tipo de movilizaciones de forma situada (Andretta, Piazza y Subirats, 2015), la mayor parte de los trabajos arriesgan una definición teórica y de la mera constatación de actores disputando el espacio urbano, para asumir la existencia del fenómeno como unificado, aun cuando reconozcan cierta diversidad, soslayando los sentidos que los actores le daban a su acción. De ahí que se agrupan un conjunto extremadamente heterogéneo de actores y disputas, con reivindicaciones, métodos de protesta, estructuras organizativas, experiencias y expectativas extremadamente dispares, en contextos urbanos diversos, bajo la esquiva noción de “movimientos sociales urbanos”⁸.

Así, nos parece entonces necesario acercarse a las formas de acción colectiva contenciosas en Buenos Aires para preguntarnos por su estatus. Nos preguntamos si existe un movimiento social por la vivienda y la ciudad, no desde una vocación normativa, en la que el investigador se arroge el derecho de decir qué es y qué no es un movimiento social en virtud de sus sensibilidades políticas, como ya habría acontecido en el pasado de forma teórica, empírica y políticamente improductiva (Cortés Morales, 2013). Sino porque nos parece necesario desandar una operación de simplificación que reduce e iguala todas las formas de movilización y disputa urbana, y sobreestima la existencia de identidades colectivas y formas de solidaridad en torno

⁸ Nosotros mismos hemos realizado esta operación de asumir la unicidad de la movilización por la ciudad en un trabajo en el que pensábamos la estructura de oportunidades políticas para este tipo de movimientos durante el periodo 2007-2015 (Benitez, 2017a).

a estos reclamos, bajo la categoría de “movimiento social urbano”. No se trata como en el pasado de hacer una crítica de los actores, sus objetivos y horizontes políticos, sino de cuestionar a los conceptos con los que nos acercamos y analizamos sus formas de movilización y protesta, para dar cuenta de la producción de alianzas, identidades, enmarcamientos, y objetos de reclamo.

1.3 Breve historia de la movilización social por la vivienda y el espacio urbano en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Existe una larga tradición de movilización contenciosa en la CABA por el acceso a una vivienda digna, la resistencia a procesos expulsivos de la centralidad y la participación en políticas urbanas. Desde que por primera vez se manifestasen reclamos por el precio el alquiler de habitaciones en conventillos durante la huelga de inquilinos de 1907 (Suriano, 1983), de forma intermitente se han expresado reclamos en este sentido. Mucha de esta movilización social, sin embargo, ha sido discontinua, con distintas organizaciones protagonizando periodos de resistencia y movilización, según como ha sido problematizada la disputa por la vivienda y la ciudad.

Durante las primeras décadas del siglo XX aparecieron organizaciones constituidas por vecinos interesados en mejorar sus barrios en aspectos tanto materiales (organizando colectas para realizar inversiones en infraestructura y servicios, espacio público, arquitectura) como sociales (organizando actividades culturales, bibliotecas, conciertos, etc.). Estas sociedades de fomento, se convirtieron en interlocutores e intermediadores privilegiados entre los vecinos de los nuevos barrios y las autoridades de la ciudad (de Privitiello y Romero, 2007), debido a su prestigio y reconocimiento barrial traducible en un capital electoral para lanzar una carrera política. Como lugares de sociabilidad local, en estas sociedades de fomento ciertos vecinos comprometidos intentaron construir una identidad particular para su barrio, y llegaron incluso a recibir alguna forma de reconocimiento institucional en su labor representativa. Sin embargo, este movimiento fomentista perdió impulso durante los gobiernos peronistas de la década del '40 debido a la promoción de un renovado movimiento asociacionista en los barrios: las unidades básicas (de Privitiello y Romero, 2007). Estas lograron encauzar demandas populares y ciudadanas ante las autoridades y suplir muchas de las funciones políticas y sociales del fomentismo.

Al mismo tiempo surgían las primeras organizaciones en las villas de la ciudad para responder a las necesidades urgentes de los vecinos o al rechazo a los abusos de la policía sobre la población villera (Ratier, 1973), pero será hacia finales de la década del '50 cuando se conforme la primera organización sectorial para representar los intereses de los vecinos de las villas de la

ciudad: la Federación de Villas y Barrios de Emergencia de la Capital Federal (Camelli, 2011). Esta fue el resultado de la articulación de organizaciones barriales en un contexto de políticas fuertemente expulsivas de la autodenominada Revolución Libertadora (1955) y su combinación con las identidades peronistas de los vecinos del sector villero. Esta organización articulará demandas y negociará (o confrontará) con las autoridades públicas, aun en contextos represivos posteriores como el Programa de Erradicación de las Villas de Emergencia (PEVE) durante la dictadura de Juan Carlos Onganía.

La década del '70, por otro lado, verá la radicalización primero, y la desaparición más tarde del movimiento villero de la ciudad. Durante este periodo, las organizaciones villeras capitalizarán prácticas organizativas del sindicalismo de base, conformando cuerpos de delegados, comisiones vecinales y coordinadoras, para articular sus luchas con las de los trabajadores de distintos sindicatos (Snitcofsky, 2014). La Federación fue disuelta en 1972 luego de una fuerte crisis interna y se creó en su lugar el Movimiento Villero Peronista, el cual transitó diversas estrategias de negociación, integración (durante el gobierno de Héctor Cámpora) y resistencia durante la dictadura cívico-militar del periodo 1976-1983 (Camelli, 2011). Esta última ejerció una política violenta de desalojos de los barrios informales de la ciudad, reduciendo la población que habitaba en villas desde los 225.000 pobladores registrados en 1976 a apenas 16.000 en 1981 (Oszlak, 2017; Snitcofsky, 2018). Ésta fue acompañada por la represión ilegal, sistemática y prolongada a distintas formas de movilización por la vivienda y ciudad que, sin embargo, lograron ofrecer cierta resistencia gracias a sus experiencias y vínculos con las organizaciones sindicales de base y la Iglesia Católica (Snitcofsky, 2012; Oszlak, 2017; Daich Varela, 2016).

Es durante la década de los '80s, con el retorno a la democracia luego del golpe Cívico-militar de 1976, cuando las demandas parecen diversificarse: a la cuestión villera se sumarán ahora las ocupaciones a grandes equipamientos urbanos como el Patronato de la Infancia en San Telmo o las exBodegas Giol en Palermo, así como también las ocupaciones de inmuebles abandonados y expropiados en el marco del fallido Plan de Autopistas Urbanas (en particular la que de terminada hubiera sido la autopista AU-3) (Rodríguez, 2005; Rodríguez, M. C., 2009). Mientras tanto, la Coordinadora de Inquilinos de Buenos Aires (CIBA) (originalmente surgida como un desprendimiento del Partido Comunista que ayudaba a los inquilinos frente a la liberalización de alquileres llevada a cabo por la Municipalidad de Buenos Aires en el año 1976), comenzó a defender a familias de la expulsión de casas ocupadas, inquilinatos y hoteles pensión (Verón, 2014). A principios de la década de 1990, muchos de estos actores comenzaron a tejer lazos y

realizar intercambios entre ellos, o con organizaciones regionales a través de la Secretaría de Latinoamericana de Vivienda y Hábitat Popular (SELVIHP), como la FUCVAM⁹, la União de Movimentos de Moradia de São Paulo¹⁰ y el Movimiento Urbano Popular¹¹ de México, (Álvarez Tornay, Bernasconi Tappero y Rodríguez, 2013).

Durante las décadas del '80 y '90s surgieron una multiplicidad de organizaciones en el interior de las villas de la ciudad. Sin embargo, sólo dos intentaron agrupar los intereses sectoriales de esta población frente al estado: el Movimiento de Villas y Barrios Carenciados (MVBC) y la Federación de Villas, Núcleos y Barrios Marginados de la Ciudad (FEDEVI) (Camelli, 2011; Cravino, 2009a). El primero, es constituido durante la presidencia de Raúl Alfonsín y pretendía ser un espacio apartidario. Sin embargo, perderá apoyo y adhesiones en las villas de la ciudad cuando sus referentes se integraron a distintas gestiones de intendentes peronistas durante la década de los 90s (Carlos Grosso, Saúl Bouer y Jorge Domínguez). Luego de varios años sin representación unificada de los barrios, de forma paralela a la experiencia de la debilitada MVBC, varios referentes villeros confluyen durante 1998 en la conformación de la FEDEVI. Esta formó parte brevemente de la Federación de Tierra y Vivienda de la Central de Trabajadores de Argentina (FTV-CTA) y fue reconocida como un interlocutor válido por parte del Estado local. Esta tomó provecho de la ventana de oportunidades creada por la reforma constitucional y la elección de la Alianza en la CABA, para obtener la sanción de la Ley 148/98 “De Atención prioritaria a la problemática social y habitacional en las Villas y Núcleos habitacionales transitorios” (Sehtman, 2009). Al mismo tiempo, fue exitosa en organizar y gestionar ayuda en los barrios informales durante la crisis de 2001-2002 y la gestión de Aníbal Ibarra (Ibíd.). Sin embargo, hacia finales de la década del 2000 la FEDEVI se encontraba

⁹ La Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM) es un movimiento de cooperativas de viviendas fundada en 1970 en Montevideo, Uruguay. A partir de un modelo de ayuda mutua, más de 650 cooperativas afiliadas a FUCVAM han producido y mantenido vivienda de alta calidad, en áreas centrales de la ciudad, ofreciendo una alternativa habitacional por fuera del mercado privado.

¹⁰ La *União de Movimentos de Moradia de São Paulo* fue fundada en 1987 con el objetivo de articular y movilizar a organizaciones de vivienda, luchar por el derecho a la vivienda, por la reforma urbana y la autogestión. Articula varias organizaciones que actuaban en favelas, *cortiços* [conventillos], personas en situación de calle, cooperativas, ocupaciones y loteamientos.

¹¹ El Movimiento Urbano Popular es movimiento compuesto por distintas organizaciones políticas y sociales que trabajan y se movilizan por mejores condiciones de vivienda en la Ciudad de México. Surgido a finales de los años 60s, pasó por varias etapas, y tuvo su mayor auge a finales de los 80s. Sin embargo, comenzó a debilitarse durante la década siguiente producto de la migración a la política partidaria de la izquierda mexicana (Haber, 2009). Dirigentes de este movimiento han sido actores clave en el surgimiento del Partido de la Revolución Democrática (PRD).

desarticulada y prácticamente sin peso en la política de los barrios, en parte por la pérdida de credibilidad ante su impotencia para lograr la implementación de la ley 148.

La década del 2000 vio surgir un movimiento cooperativista liderado por actores sociales que habían protagonizado las tomas de grandes equipamientos o la movilización territorial piquetera. Estos lograron la sanción de la Ley 341/99 y su implementación en el Programa de Autogestión de la Vivienda, una experiencia que permitió a estas organizaciones constituirse como sujetos de crédito y autogestionar la construcción de vivienda social mediante cooperativas, ahorrando costos e implementando la participación en todas las etapas de la construcción (Thomasz, 2008; Rodríguez, M. C., 2009). Éste permitió que varias de estas organizaciones gestionen el acceso definitivo a una vivienda adecuada durante la siguiente década. Al mismo tiempo y a partir de distintas experiencias de movilización vecinales (como las asambleas barriales y el reclamo por la implementación de la Ley de Comunas de la ciudad), surgirán una serie de actores y organizaciones que se opondrán a la densificación de barrios residenciales y a la construcción en altura (Cosacov, 2009; Azuela y Cosacov, 2013; Corti, 2007; Hölzl y Verwiebe, 2020), así como también una serie de ONGs y organizaciones vecinales que disputarán a actores privados y al GCBA la conservación del patrimonio arquitectónico y lo que entienden como un estilo de vida barrial (González Bracco, 2013, 2014; Hernández, 2013). Finalmente, la década del 2010 vio también el surgimiento de Inquilinos Agrupados, una organización en defensa de inquilinos formales quienes veían los precios y los requerimientos para acceder a una vivienda en alquiler como cada vez más difícil y restrictivo (Vera Belli, 2018).

1.4 La actualidad de una diversidad de reclamos, organizaciones y movimientos urbanos

Producto de esta historia, las organizaciones movilizadas por la vivienda y la ciudad presentan actualmente un panorama diverso y heterogéneo, con una multiplicidad de actores con trayectorias, demandas, capacidades, aspiraciones, articulación y formalidad organizativas diversas. Esto introduce un alto nivel de complejidad en cualquier intento de estudiar la contención urbana: en ella confluyen movimientos sociales y territoriales, líderes barriales que organizan comedores o cooperativas de trabajo, ONGs, partidos y organizaciones políticas, actores confesionales como la Iglesia Católica, organizaciones vecinales, vecinos comprometidos, etc. Al mismo tiempo, los agravios que los movilizan son también diversos como la reurbanización de villas y asentamientos, la defensa de familias ante desalojos de casas ocupadas o inquilinatos y pensiones, la protección frente a los abusos del mercado formal de alquileres de viviendas, la resistencia ante procesos gentrificadorios o de recualificación urbana

en los barrios del sur de la ciudad, la obtención de financiamiento para organizar cooperativas de vivienda, la protección del espacio público y la falta de espacios verdes en la ciudad, problemas ambientales y de contaminación, la participación en políticas urbanas, etc.

Con el fin de acercarnos a esta diversidad realizamos una primera muestra de entrevistas a referentes políticos y sociales de organizaciones involucradas en distintos reclamos urbanos en la CABA. La muestra estuvo compuesta por 12 casos incluyendo: una organización de personas en situación de calle (Proyecto 7)¹², una organización de defensa de inquilinos formales (Inquilinos Agrupados¹³), una organización que defiende a ocupantes de inmuebles e inquilinos informales ante desalojos (Coordinadora de Inquilinos de Buenos Aires¹⁴), dos organizaciones por la urbanización de villas y asentamientos de la CABA (El Hormiguero¹⁵ y Movimientos de Villas y Barrios Germán Abdala¹⁶), una agrupación política con militancia en la Legislatura de la CABA (Colectivo por la Igualdad¹⁷), dos organizaciones política y territoriales del barrio de La Boca (Organización Política y Social Los Pibes¹⁸ y La Boca Resiste y Propone¹⁹), una organización política y territorial movilizadora por problemáticas ambientales y espacios verdes

¹² Proyecto 7 es una organización integrada por personas en situación de calle, cuyas actividades incluyen tanto la asistencia y acompañamiento desde una perspectiva multidisciplinaria, integral y colectiva, como el reconocimiento de los derechos de esta población. Fue conformada durante el año 2001 a partir de un grupo de personas en situación de calle que vivían en los alrededores de la Plaza del Congreso.

¹³ Inquilinos Agrupados es una organización social que provee asesoramiento legal gratuito a inquilinos frente a abusos de propietarios e inmobiliarias. Promueven también reformas legislativas y políticas de control sobre el mercado de alquileres de vivienda.

¹⁴ La Coordinadora de Inquilinos de Buenos Aires (CIBA) es una organización surgida a partir de un grupo de abogados que defendieron judicialmente a inquilinos desalojados durante la desregulación del mercado de alquileres de vivienda en 1976. Desde entonces, esta organización se dedica a asistir y defender a familias que se encuentran en riesgo de desalojo por habitar en inquilinatos o viviendas ocupadas.

¹⁵ El Hormiguero es una organización política y territorial con presencia en el Barrio Padre Mugica, Rodrigo Bueno, Barrio Fátima, Los Piletones y el Playón de Chacarita. Surge como desprendimiento de otra organización llamada La Poderosa.

¹⁶ El Movimiento Villas y Barrios Germán Abdala es una organización social con presencia territorial en las villas 31 y 31bis que gestiona comedores y cooperativas de trabajo en las villas de la ciudad. Forman parte de la Central de Trabajadores de Argentina (CTA).

¹⁷ El Colectivo por la Igualdad (CxI) es un desprendimiento del partido político Coalición Cívica - Afirmación para una República Igualitaria (CC-ARI) surgido en 2011, debido a desacuerdos respecto del matrimonio igualitario y a cierto giro hacia la derecha que los miembros de CxI identificaban en el liderazgo nacional del CC-ARI.

¹⁸ La Organización Política y Social Los Pibes es una organización territorial del barrio de La Boca. Surgió a mediados de los noventa como un comedor para responder a la emergencia alimentaria en la zona. A lo largo de la década del dos mil, la organización se amplió para responder a las distintas necesidades sociales del barrio.

¹⁹ La Boca Resiste y Propone es una organización social de segundo grado que nuclea movimientos sociales con militancia barrial en La Boca. Poseen un reconocimiento local importante, logrado a partir de acciones culturales, movilizaciones ante desalojos y contra la privatización de terrenos públicos originalmente destinados a vivienda social, pero vendidos a desarrolladores privados durante el 2016.

en la CABA y el Gran Buenos Aires (Tierra para Vivir²⁰), una ONG que realiza litigio estratégico por derechos sociales en villas de la CABA (Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia²¹) y dos organizaciones que nuclean cooperativas de vivienda (Movimiento de Ocupantes e Inquilinos²² y Movimiento Territorial de Liberación²³). Las entrevistas fueron realizadas entre finales de 2015 y principios de 2017, a partir de una guía semiestructurada en la que se invitaba a los referentes a describir el origen de la organización y las distintas luchas que llevaron a delante. La muestra fue construida de forma intencional (Glaser y Strauss, 1967), intentando abarcar la mayor variedad posible de problemáticas urbanas y habitacionales, así como también de formas organizativas ligadas a los sectores populares en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. De esta forma incluimos organizaciones políticas y territoriales, ONGs, agrupaciones políticas, cooperativas de vivienda. Dado que no es la representatividad del universo de organizaciones políticas y territoriales de la ciudad aquello que guió la construcción de la muestra, los casos fueron seleccionados por su participación en alguna forma de movilización contenciosa con demandas por la vivienda y la ciudad, su visibilidad e importancia en la esfera pública y el interés teórico que podría aportar a la investigación el relevamiento y análisis de sus perspectivas. En todos los casos entrevistamos a referentes que forman parte de la estructura formal de la organización y que poseen un alto nivel de compromiso e involucramiento con el movimiento. En ocho de los casos pudimos entrevistar a su dirigente máximo.

²⁰ Tierra para Vivir se autodefine como el brazo socioambiental del Frente de Organizaciones en Lucha (FOL), es decir, para la movilización específica en cuestiones ligadas a espacios verdes y problemáticas ambientales, desde una perspectiva ecosocialista.

²¹ La Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) es una organización no gubernamental, apartidaria, fundada en marzo de 2003, y cuyo objetivo es la defensa de los derechos económicos, sociales y culturales en la CABA. Su principal forma de actuación es el litigio estratégico, la articulación con otras organizaciones y la negociación con actores estatales. Comenzó a vincularse a problemáticas urbanas durante el 2006, cuando presentó un litigio por la provisión de agua potable en la villa 31.

²² El Movimiento de Ocupantes e Inquilinos (MOI) es una organización social, política y territorial surgida en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a partir de la experiencia de la Cooperativa San Telmo a finales de la década del '80. Promueven la autogestión, la ayuda mutua y la propiedad colectiva, desde una perspectiva de producción social del hábitat y a través de la conformación de cooperativas de vivienda. Han tenido un rol protagónico en la redacción y participación ligada a la Ley 341/01 y la implementación del Programa de Autogestión de la Vivienda del IVC.

²³ El Movimiento Territorial de Liberación (MTL) es una organización piquetera con militancia en barrios y villas del sur de la ciudad y del Gran Buenos Aires. Nace a partir de un encuentro de organizaciones en Lomas de Zamora, Provincia de Buenos Aires durante el 2001. Uno de los aspectos más visibles de esta organización es la construcción del Barrio Monteagudo, un complejo de vivienda multifamiliar construido de forma cooperativa en el barrio de Parque Patricios a partir de una línea de crédito del Programa de Autogestión de la Vivienda ley 341/00 del IVC.

Encontramos que no todas las organizaciones que hacen reclamos urbanos y habitacionales construyen su identidad colectiva a partir de éstos. A líneas generales, las organizaciones de tipo popular tienden a preferir identidades ligadas a su situación de subalternidad en general, al mundo del trabajo, a la resistencia piquetera, a adscripciones partidarias (ya sea peronista, de izquierda, etc.), que a su carácter de habitantes, residentes o usuarios de la ciudad. Si bien, la identidad colectiva de una organización no se agota en su nombre o título, es ilustrativo que muy pocas de ellas incluyan lo urbano o habitacional en su nombre mismo como, por ejemplo, lo hacen Inquilinos Agrupados, La Boca Resiste y Propone, MOI, CIBA, etc. Por otro lado, las organizaciones que reivindicán cuestiones ligadas al espacio público, la participación en políticas urbanas, y que territorialmente se expresan en barrios consolidados de clase media de la ciudad sí hacen de esta una más identidad explícita (por ejemplo, Proto Comuna Caballito²⁴, SOS Caballito²⁵, Manzana 66 Verde y Pública²⁶, Observatorio por el Derecho a la Ciudad, Salvemos al Barrio²⁷, etc.).

Pocas de estas organizaciones hacen de lo habitacional o lo urbano su único objeto de reclamo. La mayoría también se involucra en disputas por el acceso a la educación, a la salud, al trabajo o la cultura, o co-gestiona con el Estado la provisión de servicios vinculados a estos derechos. En nuestro caso, encontramos en las entrevistas que gestionan bachilleratos populares (El Hormiguero, MOI), comedores (El Hormiguero, Movimiento de Villas y Barrios Germán Abdala), organizan cooperativas de trabajo (MTL, Germán Abdala), se movilizan por políticas coordinadas para atender a los niños, niñas y adolescentes (La Boca Resiste y Propone), por políticas de asistencia psicológica y social a personas en situación de calle (Proyecto 7), o gestionan radios barriales (MTL). Existe también todo un conjunto de organizaciones de carácter vecinal, instaladas en la ciudad formal, que si bien se moviliza por este abanico ampliado de derechos sociales (contra el cierre de escuelas, centros culturales y clubes barriales,

²⁴ Proto Comuna Caballito es una ONG fundada en 2006 con el fin de promover la participación ciudadana en la CABA, en general, y la implementación de la Ley Orgánica de Comunas en particular. También se han movilizó contra la especulación inmobiliaria, por más espacios verdes públicos para el barrio de Caballito.

²⁵ SOS Caballito es una agrupación vecinal del barrio homónimo creada a mediados de la década del 2000. Surge a partir del rechazo a al desarrollo inmobiliario de ciertas zonas residenciales de Caballito, producto del boom que experimentó el barrio durante esos años.

²⁶ Manzana 66 Verde y Pública es una agrupación vecinal que se organiza en rechazo a la construcción de un microestadio en la manzana denominada como 66 por el CPU en el barrio de Balvanera (delimitada por las avenidas Jujuy y Belgrano y las calles Catamarca y Moreno). Luego de varios años de movilización y protesta, lograron que en el 2019 se construya una plaza pública y una escuela de educación inicial en dicha manzana. Luego de esa victoria continuaron su trabajo organizativo ahora en torno a otras demandas urbanas.

²⁷ Salvemos al Barrio es una organización vecinal del barrio de Pueyrredón surgida en el año 2009, a partir de un grupo de vecinos que reclamaron la rezonificación de un polígono de manzanas para bajar las alturas máximas y frenar el crecimiento urbano.

etc.), no realiza estas actividades de articulación e implementación territorial de programas del estado.

Los repertorios de protestas a los que apelan estas organizaciones también se encuentran altamente modularizados (Tarrow, 2012), es decir, pasibles de ser apropiado para diferentes luchas. Durante los últimos 20 años, estas organizaciones han desplegado métodos como marchas y movilizaciones en el espacio público, acampes en el Obelisco, la presentación de amparos y de medidas cautelares en a la justicia de la ciudad, tomas al IVC u otras oficinas públicas, recolección de firmas, estrategias de *lobby* y representación de intereses en la legislatura, etc. Una particularidad también se encuentra en una serie de prácticas que Rosanvallon (2007) ha caracterizado como contrademocráticas, no por opuestas a la democracia, sino porque son la contracara de la elección de autoridades: así las organizaciones urbanas en CABA despliegan poderes de control (vigilancia, denuncia y calificación de las políticas desplegadas por las autoridades públicas), poderes de sanción y obstrucción (organizando coaliciones negativas y de oposición, bloquear la aplicación de ciertas políticas apelando a formalidades procedimentales) y poderes de pueblo-juez (mediante la judicialización de conflictos urbanos y ambientales) (Benitez, 2013).

En nuestras entrevistas y observaciones de campo encontramos que los referentes políticos y sociales de estas organizaciones se conocen entre sí y poseen un alto grado de familiaridad. De este modo, se referían sobre unos y otros por apodos o su primer nombre, y de vez en cuando comparten paneles, charlas abiertas y mesas de debates en locales partidarios, universidades públicas y espacios de militancia. Demostraron también conocer de forma detalla las historias y trayectorias de otras organizaciones, o las intervenciones y acciones que han efectuado recientemente. Conocían el mapa de organizaciones, así como también a ciertos dirigentes y referentes individuales, funcionarios y exfuncionarios o legisladores. Es decir, conformaban un campo organizacional en el que existían relaciones e intercambios formales e informales, según afinidades ideológicas, amistades personales o cálculos estratégicos (Diani, 1998, 2013; Klandersman, 1997).

También encontramos que existían ciertos acuerdos en torno a los diagnósticos y pronósticos de los marcos de significación colectiva (Snow y Benford, 1988). En éstos las penurias habitacionales eran el producto de políticas de mercantilización de la ciudad, que hacen el acceso a ésta cada vez más costoso en términos monetarios para los hogares vulnerables. Todos identificaban la existencia de un entramado de intereses espurios entre el GCBA y desarrolladores, grandes propietarios e inmobiliarias, cuya políticas urbanas y territoriales

buscaban la recualificación urbana, mayores capacidades constructivas y el aumento del valor del suelo. También existía un pronóstico (*prognosis*) en el que ciertos acuerdos sobre la regulación y la intervención estatal del gobierno local en el mercado inmobiliario sería aquello que resolvería las penurias habitacionales. Sin embargo, cuál sería el carácter de dicha regulación e intervención podía variar considerablemente. Por ejemplo, algunos señalaban la necesidad de crédito hipotecario o de programas de vivienda social para acceder a la propiedad de la vivienda, mientras que otros proponían la propiedad colectiva y el cooperativismo, y, a su vez, existían que otros que reivindicaban el “derecho a alquilar dignamente”, por ilustrar un aspecto clave en el que los marcos divergían. En este sentido se pueden interpretar las palabras de un referente que entrevistamos:

El desafío más grande que tenemos es tratar que los criterios de las organizaciones de vivienda sean más o menos los mismos y que estemos todos ahí atrás de dos o tres puntos fundamentales. Sea del carácter que sea la organización de vivienda. Digo tenés a la gente de La Boca Resiste [y Propone], que tiene una pelea más por el espacio público y por la tierra en La Boca, después tenés [a Jorge] Abasto de CIBA que se encarga más de desalojos. Bueno, lo que nosotros estamos intentando es que todas las organizaciones sean del palo que sean empecemos a entender que hasta que no regulemos el mercado inmobiliario la situación de todos los sectores no va a cambiar, y para eso tenemos que ponernos de acuerdo en dos o tres puntos y salir a militarlo en todo el país. (Entrevista 6 - Referente Inquilinos Agrupados).

La multiplicidad de organizaciones actuando en distintos aspectos de la problemática habitacional necesitarían, según este entrevistado, de acordar una serie de puntos mínimos y en común para articular sus demandas y obtener alguna forma de la regulación del mercado inmobiliario. Entendemos que, con esto, quiere expresar que se necesitan mayores coincidencias en los marcos de significaciones colectiva y las demandas de las organizaciones para construir un frente de organizaciones capaz de disputar políticas urbanas a nivel nacional. Sin embargo, construir un consenso de este tipo a nivel local o nacional no es simplemente el resultado de la voluntad de las organizaciones: deben establecerse fuertes debates y discusiones, pero sobre todo invertir en recursos (humanos, logísticos, comunicativos) que muchas veces las organizaciones no disponen.

La construcción de coaliciones de organizaciones, espacios de encuentro y coordinación se revelaron como tareas difíciles de sostener en el tiempo, aun cuando mucho de estos actores realizan balances positivos sobre las mismas (Benitez, 2017a). Muchas de estas experiencias han sido acotadas en sus alcances territoriales o sectoriales, nucleando apenas a un porcentaje relativamente chico de organizaciones dedicadas a estas problemáticas. Algunos ejemplos de los últimos años han sido Villas al frente, el Congreso por el Derecho a la Vivienda y la Ciudad,

La Boca Resiste y Propone, la Campaña por el Derecho a la Ciudad²⁸, o Habitar Argentina. Una dificultad para construir coaliciones más amplias parece tener origen en los estrechos lazos que las organizaciones sociales mantienen con partidos políticos: en los relatos de los referentes entrevistadas, muchos de estas organizaciones de segundo o tercer grado manifestaron tensiones internas particularmente fuertes durante periodos electorarios. En nuestras entrevistas varios frentes e intentos por nuclear a estas organizaciones se separaron durante años electorales, cuando las organizaciones optaban por militar ya sea partidos políticos ligados a la coalición Frente para la Victoria (FpV) o partidos de la izquierda independiente o del Frente de Izquierda (FIT). Por ejemplo, en una entrevista con una agrupación que valoraba la experiencia de Villas al Frente y las conquistas obtenidas por esta, nos relataba que “las diferencias políticas terminan destruyendo muchas iniciativas valiosas, y el Movimiento Villas al frente terminó un rompiéndose porque algunas agrupaciones se fueron a militar con el kirchnerismo, otras se fueron a participar en política con el Frente de Izquierda” (entrevista 2 - referente Colectivo por la Igualdad). Un relato muy parecido surgió de organizaciones que participaron del Congreso por el Derecho a la Vivienda y la Ciudad. En el año 2015, frente a las elecciones presidenciales y de jefe de gobierno de la Ciudad, surgieron desacuerdos y tensiones a su interior sobre el rol que debían tomar e, inclusive, algunas proponían participar de la contienda electoral. Estas discrepancias terminaron disolviendo dicho espacio organizativo.

A pesar de que algunos autores han interpretado las luchas por lo urbano como vinculadas al mundo del trabajo (Harvey, 2013; Hardt y Negri; 2011) y que otros investigadores han encontrado fuertes vínculos entre el sindicalismo de base peronista y el movimiento villero a principios de la década del '70 (Snitcofsky, 2014), nosotros hemos relevado pocos vínculos entre la movilización sindical y la movilización por la vivienda y la ciudad. El único punto en común se encuentra en la participación de algunas organizaciones en la Central de los Trabajadores de la Argentina (CTA), donde ha existido una secretaría de vivienda con participación especial de referentes del MOI y del MTL. Sin embargo, aun cuando la CTA es una central obrera inspirada en un sindicalismo de movimiento social (Dyszal, Ferrero y Gurrera, 2004), y una importante experiencia de resistencia a las políticas neoliberales y al recorte estructural, nunca ha logrado la afiliación masiva de sindicatos industriales (Armelino,

²⁸ La Campaña por el Derecho a la Ciudad fue una iniciativa de varias organizaciones liderada por el Observatorio del Derecho a la Ciudad por la redacción y sanción de una carta por el derecho a la ciudad, inspirada en una experiencia similar de la Ciudad de México en 2010. Lanzada en el 2016 la iniciativa, sin embargo, no logró el reconocimiento legal ni institucional de la legislatura.

2012). En nuestras entrevistas, algunos referentes consideraban que las luchas urbanas implican lógicas muy distintas a las del mundo del trabajo. Un entrevistado realizaba la siguiente reflexión al respecto:

Nosotros con lo que nos encontramos es con que la gente tiende a organizarse cuando está con una situación ya de emergencia. Mientras la gente no tiene un problema grave no hay una tendencia, como el trabajador en el sindicato que se afilia, aunque no esté sufriendo un conflicto en su empresa en ese momento. El inquilino, el habitante de inquilinato y hoteles se organiza ante situaciones de emergencia: porque lo van a desalojar, situaciones ya medio dramáticas, se organiza para enfrentar la emergencia. No hay un proceso de organización más permanente de espacio. [...] Nosotros intervenimos ahí, tratando de construir estrategias que contemplen los dos tiempos o momentos. Resistir el desalojo, pero también, lo que es lo más difícil y es realmente muy complejo, intentar trazar una proyección hacia una solución definitiva, fundamentalmente a través de la constitución de cooperativas de vivienda. (Entrevista 12 – referente CIBA).

En este *verbatim*, nuestro entrevistado nos refiere a una experiencia en la que las bases no se acercan a las organizaciones con sus problemas hasta que la política urbana o habitacional los afecta particularmente. Situaciones análogas encontramos en testimonios de referentes de otros tipos de luchas urbanas: vecinos de villas que no se informan ni se movilizan por los procesos de reurbanización hasta que la apertura de calles o el esponjamiento implica su relocalización, vecinos de la ciudad formal que comienzan a movilizarse contra la densificación del barrio cuando un edificio lindero les obstruye el sol, etc. Al mismo tiempo, las organizaciones encuentran difícil sostener la movilización de las bases cuando el conflicto y el problema social se ha resuelto o desaparecido de la agenda pública. Lo que en esta entrevista aparece como los intervenir en “dos tiempos o momentos” (la emergencia del conflicto y la construcción de movilización a largo plazo) es un desafío difícil para los movimientos urbanos. Así mismo, para algunos entrevistados, a diferencia de otro tipo agravios y disputas, en la movilización urbana no existen espacios de encuentro y movilización evidentes hacia los que aquellas personas experimentando una exclusión urbana tiendan lógicamente a gravitar. Esto era señalado de forma muy clara por una referente entrevistada:

Nosotros vemos que a veces nos emparentamos mucho con el movimiento de género y diversidad sexual, por ser luchas con relativamente poco recorrido [...]. Vos militás estudiantil, [entonces] te metes en la universidad o en el colegio [y] haces [el] centro de estudiantes. Vas al laburo y te metes en el sindicato. Los espacios de poder son de muy clara disputa. En cambio, en las ciudades o en la lucha socioambiental en general eso no es tan claro. Porque yo quiero luchar por la ciudad, pero no sé si me conviene ser comunera. [risas] ¿Y entonces qué? Hay que salir a formar asambleas donde no las hay, a donde hay que generar autoorganización del pueblo por abajo. ¿Bueno, cuáles son las tareas de algo que no tiene una historia, una tradición de lucha que a vos te permite guiarte más o menos? (Entrevista 7 - referente Tierra para Vivir).

A pesar de la existencia de una historia de luchas por la vivienda y la permanencia en la centralidad urbana, este *verbatim* nos revela que para muchos actores aún no son del todo claros los espacios de articulación, los métodos de protesta y de organización a los que apelar cuando se desea movilizarse ante una demanda urbana. Sin embargo, este parece ser un problema que se expresa en las problemáticas urbanas ligadas a la ciudad formal. En las villas y asentamientos de la CABA, algunos autores han encontrado “verdaderas selvas organizacionales” (Cerrutti y Grimson, 2012), donde la intermediación política sí establece de forma más clara cuales son los caminos de organización y militancia hacia los que una persona comprometida puede integrarse. Una encuesta realizada en siete villas de la ciudad encontró que “en el 43% de los hogares encuestados al menos un miembro participa en las actividades de una organización social situada en el barrio” (Mitchell, 2014: 227)²⁹.

1.5 Entonces, ¿Cómo dar cuenta de esta diversidad de movilizaciones y demandas urbanas?

Vemos entonces que la movilización por la ciudad parece circular por distintos ámbitos y andariveles que nos hacen dudar de su unicidad como fenómeno empírico. En el caso de la CABA, esta fragmentación de las políticas urbanas parece ser intencional por parte del GCBA, donde distintas políticas urbanas son atendidas por diferentes agencias de gobierno, muchas veces sin coordinación o planificación entre sí (Cravino y Palombi, 2015; Fainstein y Palombi, 2019). Los distintos barrios informales de la CABA fueron atendidos por un entramado complejo de agencias durante los años 2007-2015 (IVC, SECHI, UGIS, Jefatura de gobierno, ACUMAR, etc.) (Brikman, 2016) con políticas que iban de la regularización dominial (por ejemplo, en la Villa 19-INTA), el desalojo (la villa Rodrigo Bueno hasta 2016), la provisión de algunas infraestructuras (como electricidad, desagües y cloacas), o la relocalización de las villas en el camino de sirga del Riachuelo (Fainstein, 2015; Ministerio Público Tutelar, 2014; Carman, 2011), por citar algunos ejemplos. Esta fragmentación de las políticas urbanas parece no solo existir *intra* problema urbano, sino también *inter* problemáticas urbanas y tener efectos en las formas de movilización y reivindicación de las organizaciones sociales. Un entrevistado nos decía:

²⁹ Mitchell utiliza una definición de “organizaciones de la sociedad civil” distinta a la nuestra, la cual incluye organizaciones que no necesariamente tienen un carácter político o contencioso, incluyendo comedores comunitarios o agrupaciones religiosas. Citamos dicha investigación para aportar evidencias de la riqueza organizacional que se encuentra en las villas, pero no refleja una estimación precisa del fenómeno la movilización contenciosa por la vivienda y la ciudad como nosotros la hemos definido.

son espacios muy especiales digo, cada uno tiene su propia lógica, tiene que ver con eso. Digo, los villeros tienen su mundo, su sistema de reivindicaciones, los problemas de la villa y eso los lleva a tener una organización ahí y a que su organización tenga determinadas características, tiene que ver con el lugar donde está. El desalojado lo propio y las cooperativas lo propio. Tiene que ver con que cada uno tiene algunas [...] reivindicaciones que son específicas de cada uno de los sectores. El derecho a la ciudad podría ser una vindicación general o el derecho a la vivienda adecuada y saludable, pero después hay un sistema de reivindicaciones propio que tiene que ver con las características del sector y por eso tiene una organización propia. O sea, la organización sigue a la política digo. (Entrevista 12 – referente CIBA).

Durante la década del 2010, distintas organizaciones intentaron conformar coaliciones más amplias de movimientos y actores que tenían la ciudad y la vivienda como objeto de disputa, por ejemplo, las iniciativas *Villas al Frente* o el *Congreso por el Derecho a la Vivienda*. Sin embargo, estas encontraron dificultades para sostenerse en el tiempo debido a diferencias en prácticas organizativas o en diagnósticos sobre el panorama político (Benitez, 2017a). Al mismo tiempo, muy poco actores, principalmente del mundo de las ONGs, como Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) o el Observatorio del Derecho a la Ciudad (ODC)³⁰ logran movilizar y participar en más de un tipo de problemática urbana. En este sentido, sobre las dificultades para sostener estas coaliciones, es relevante algo que nos señalaba una entrevistada:

por un lado, están metidos en proyectos concretos, cuando están metidos regularizando, cuando están metidos construyendo, hay una lógica cotidiana de la reproducción y de las cosas que resolver que toma bastantes energías. Y, por otro, hay una lógica de dispersión política según la cualidad y las características de los movimientos y que otros actores que no son del campo habitacional [...] articulan. (Entrevista 1 - referente Movimiento de Ocupantes e Inquilinos).

Así, parecería existir una lógica cotidiana de trabajo político, barrial y sectorial que configura distintas prácticas según su demanda específica de ciudad y vivienda. La diversidad de formas que toma la problemática habitacional y urbana (desalojos, autoproducción de vivienda, regularización dominial, hacinamiento, participación o resistencia a proyectos urbanos, movilización por más y mejor espacio público, etc.), y el alto nivel de fragmentación de la política para responder a éstas, configuran necesidades políticas particulares de articulación que no siempre serían compatibles entre sí. Políticas públicas y movilización se condiciona mutuamente en los complejos entramados de la relación Estado/sociedad civil. Sabemos que organizaciones sociales y dirigentes territoriales pueden adaptar sus reclamos a las ofertas

³⁰ El Observatorio del Derecho a la Ciudad (ODC) es una ONG cuyo objetivo es monitorear políticas públicas y actividades privadas analizándolas bajo el lente del paradigma del derecho a la ciudad. Es una organización compuesta por profesionales y activistas de distintas profesiones y temáticas.

estatales existentes, como fue el caso, por ejemplo, en ciertas disputas por la reurbanización de la Villa 31 durante la década de los 90s (Cravino, 1998). En estos casos, las organizaciones no articulan reivindicaciones propias, sino que adoptan propuestas de las agencias estatales o los actores políticos como propias, efectivamente adaptando y condicionando sus demandas a una oferta existente. Entonces, mientras algunas organizaciones se vinculan con legisladores para obtener reformas en los cuerpos normativos de la Ciudad, otros negocian con el GCBA la ejecución de un programa social, o presentan una demanda ante el poder judicial con la asistencia de ONG. En cada una de estas situaciones las organizaciones deben acudir a distintos actores estatales, con sus propios lenguajes y requerimientos institucionales. En suma, es difícil para las organizaciones encontrarse y coordinar sus acciones cuando tienen que transitar y reclamar ante oficinas estatales diversas.

Toda esta diversidad parece irreductible a algunos de los conceptos que se han propuesto para pensar la heterogeneidad en los movimientos sociales. Parece más quizás, lo que Mario Diani (2003) llama una red segmentada y descentralizada, en las cuales los “actores operan principalmente por sí mismos, o desarrollando pequeñas colaboraciones en problemas específicos” (Ibíd.: 311). Todo esto nos hace pensar que no existen un solo movimiento social por ciudad, sino múltiples movimientos, segmentados quizás por la problemática urbano-habitacional, o el territorio al que atienden. Si bien existen lazos formales e informales entre estos actores, no gravitan hacia los mismos espacios institucionales, no despliegan las mismas demandas, no comparten experiencias ni expectativas, no constituyen coaliciones ni organizaciones más amplias y abarcativas. A partir de nuestras entrevistas, observaciones de campo y considerar las demandas de las organizaciones, sus repertorios de protesta, sus estructuras organizativas y sus marcos de significación colectiva podemos comenzar a explorar la posibilidad de la existencia de dos (o quizás más) movimientos por la cuestión urbana.

Así, por un lado, tenemos una serie de actores que responden al mundo de las organizaciones sociales populares y de masas y que tienen presencia territorial en los barrios más postergados de la ciudad. Allí encontramos a organizaciones como, por ejemplo, el Frente de Organizaciones en Lucha (FOL)³¹, El Hormiguero, la Corriente Clasista y Combativa (CCC)³², El Comedor Los Pibes, CIBA, el Movimiento Territorial de Liberación (MTL), La Boca Resiste

³¹ El Frente de Organizaciones en Lucha (FOL) es un frente político y social de organizaciones de base con militancia en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el Gran Buenos Aires y 11 provincias más.

³² La Corriente Clasista y Combativa (CCC) es una organización política, territorial y sindical creada por el Partido Comunista Revolucionario en 1994.

y Propone, etc. Al mismo tiempo, existen actores y movimientos de carácter partidario que han adquirido métodos de organización territorial, siguiendo un proceso de territorialización de la política, formas de politicidad popular y en algunos casos de intermediación política (Rossi, 2008; Natalucci, Pérez, Schuster, y Gattoni, 2013), pero que también pretenden canalizar el descontento y articular demandas habitacionales y urbanísticas de formas no institucionalizadas. Estos incluyen al Partido Obrero y otros partidos de la izquierda independiente, así como también agrupaciones políticas y partidos de distintas corrientes del peronismo como La Cámpora³³, Movimiento Evita³⁴, Barrios de Pie³⁵, entre otros. En todos estos casos, suelen tener alguna forma de militancia territorial anclada a un local o un comedor, donde los vecinos puede acercarse y gestionar el acceso a distintos programas sociales, participar en cooperativas de trabajo o vivienda, o militar territorialmente por alguna organización o partido político, ya sea de la esfera del peronismo, de la izquierda o a los movimientos piqueteros. A líneas generales, sus reclamos urbanos incluyen la reurbanización de las villas de la ciudad, la resistencia frente a los desalojos en inquilinatos y hoteles pensión, la atención a las personas en situación de calle, la violencia institucional policial, etc. Dado su carácter territorial y la experiencia de sus referentes, suelen tener altas capacidad de movilización a la hora de organizar acciones contenciosas.

Por el otro, parece existir toda otra serie de organizaciones cuya movilización responde a las conflictos y problemáticas de los barrios consolidados de la ciudad. Estas organizaciones de carácter vecinal, compuesta por un grupo de reducido de vecinos movilizados u organizados en torno a una ONG, incluye, por ejemplo, a Manzana 66 Verde y Pública, Salvemos al Barrio, SOS Caballito, Proto Comuna Caballito, Movimiento Comunero³⁶, Basta de Demoler³⁷,

³³ La Cámpora es una agrupación política fundada en 2006 originalmente como proyecto de formar cuadros políticos y movilizar a la juventud con o sin experiencia en militancia política, pero interpelada por el políticamente por el gobierno de Néstor Kirchner. Luego de su muerte en el 2010, sus filas aumentaron espectacularmente y durante el segundo gobierno de Cristina Fernández su perfil virará hacia la gestión.

³⁴ El Movimiento Evita es un movimiento social, piquetero y sindical que define su identidad dentro del peronismo. Fue creado en 2004 y forma parte de la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP).

³⁵ Barrios de Pie es una organización social y política creada en el 2001, con militancia a nivel federal, que forma parte del partido Movimiento Libres del Sur. También forma parte de la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP).

³⁶ Movimiento Comunero es una organización social independiente que busca promover la democracia participativa y descentralizada a través de las comunas de la ciudad.

³⁷ Basta de Demoler es una ONG por la conservación del patrimonio arquitectónico de la CABA. Comenzó con la manifestación pública contra las demoliciones de edificios de valor arquitectónico, pero con el tiempo extendió su accionar a parques, plazas, veredas, y mobiliario, es decir, toda forma de patrimonio urbano tangible.

Vecinos x Saavedra³⁸, Asamblea Parque Lezama³⁹, Asamblea Parque Chacabuco⁴⁰, etc. Sus demandas suelen incluir más espacios verdes y públicos, la participación en políticas públicas o en obras de equipamiento o infraestructura que afectaran el entorno barrial, la resistencia a la densificación de los barrios residenciales, la resistencia al cierre de escuelas o centros culturales, la resistencia al cercamiento de plazas y parques, la resistencia a obras con impactos ambientales, la preservación del patrimonio arquitectónico de la ciudad, el problema de la inseguridad, etc. Si bien las marchas y movilizaciones son frecuentes, en general suelen recurrir a un repertorio de protesta menos disruptivos, como la junta de firmas, y la denuncia pública en medios de comunicación masiva y redes sociales, los cacerolazos, o asisten a instancias participativas como los consejos consultivos⁴¹ de su comuna, etc.

La unicidad del fenómeno de la movilización por la ciudad debe, entonces ser puesto en cuestión, al menos en el estado actual de la investigación. Pero ¿Cómo movilizarse por lo urbano cuando este es “diferenciado, polimórfico, variegado y multiescalar” (Brenner y Schmid, 2015: 152)? Lo que llamamos política urbana engloba una serie de cuestiones dispares que son atendidas por diferentes agencias de gobierno, muchas veces sin coordinación o planificación entre sí (del Río, Vértiz y Ursino, 2014). Lo urbano es un efecto de diferentes actores no siempre coordinados y articulados: política de planificación y ejecución de grandes obras de infraestructura; planificación y políticas de transporte público y tráfico; políticas impositivas y regulaciones sobre el mercado del suelo; políticas de policía y control territorial; políticas macroeconómicas que facilitan o dificultan el acceso al crédito hipotecario; códigos de zonificación que prohíben o promocionan distintas actividades económicas; códigos de edificación; espacio público, alumbrado y limpieza; políticas de ocio, cultura y esparcimiento; etc., que al mismo tiempo, son desarrolladas por distintos niveles de gobierno (local, provincial, nacional). Así, “la realidad del fenómeno urbano sería la de un objeto virtual más que la de un

³⁸ Vecinos por Saavedra es una agrupación vecinal de dicho barrio con una larga historia de movilización por obras contra inundaciones, el rechazo al túnel de la av. Ricardo Balvin, y más recientemente la instalación de una planta procesadora de residuos secos en Av. Goyeneche.

³⁹ Asamblea Parque Lezama es una organización de vecinos aledaños al parque en contra de la instalación de una reja en el perímetro del mismo. Organizan actividades políticas y sociales, entre ellas, una olla popular para personas en situación de calle.

⁴⁰ La Asamblea Parque Chacabuco es una organización de vecinos aledaños al parque en defensa del espacio público y por la puesta en valor del mismo. Cobró notoriedad con su movilización en contra de la instalación del primer bar en un parque público a partir de la ley 4.950, frente a la cual lograron la suspensión de la licitación.

⁴¹ Los consejos consultivos son instancias participativas y consultivas, una por comuna de la ciudad, integrado por entidades vecinales no gubernamentales, partidos políticos, redes y otras formas de organización que se reúne una vez al mes en los distintos barrios que conforman la comuna. La participación en este es voluntaria y no remunerada, y sus funciones son varias, pero giran principalmente en torno a controlar y asesorar a la Junta Vecinal, presentar iniciativas, etc. Fueron creadas por la Ley de Comunas.

objeto dado que se ofrece a la reflexión [...] la sociedad urbana, con su orden y su desorden específicos se halla en formación. Esta realidad abarca una serie de problemas” (Lefebvre, 1976: 66). Se trata de una abstracción científica frente al objeto realmente existente que es *La Ciudad*. Así, se torna necesario realizar una “cartografía de modos de interacción concretos entre Estado, sociedad política y sociedad civil, que explore sus zonas de interfase, sus espacios de interpenetración, sus lugares de mediación y sus puntos de fricción” (Cefaï, 2011: 146) con respecto a las políticas y la movilización urbanas. En este momento, entonces, parece más productivo analizar de forma situada cómo los individuos definen sus interacciones, cómo se constituyen las demandas urbanas y las personas dan cuenta de los contextos de sentido en los que deciden movilizarse (Cefaï y Trom, 2013).

1.6 De los movimientos sociales a las arenas, los problemas públicos y las gramáticas de la acción colectiva: un giro pragmático

Creemos que recuperar algunos aspectos la llamada sociología de los problema públicos y pragmatismo francés, nos permitiría superar algunas de estas problemáticas teóricas y empíricas, ya que este se propone desplazar la atención desde los movimientos sociales como sujetos colectivos, hacia situaciones socialmente problemáticas y cómo en éstas distintos actores entran en conflicto o cooperan para conformar una arena pública (Cefaï, 2002, 2008, 2011) en torno a un problema público (Gusfield, 2014; Blumer, 1971; Kitsuse y Spector, 1973). Proponemos este camino porque “las movilizaciones colectivas ganan al ser estudiadas en medio de procesos de emergencia, de objetivación, de legitimación, de institucionalización, y a veces de desaparición de problemas públicos. [...] Reconstruir arenas públicas, con sus escenas, sus “tras-escenas”, sus repertorios y sus auditorios, y los procesos de definición y de resolución de problemas públicos” (Cefaï, 2011: 160) nos lleva a recuperar las experiencias nativas, “al ras del suelo”, ya sean grupales o individuales, por las que se construyen la acción colectiva. Es también, especialmente productivo para entender a los aspectos dramáticos, narrativos y retóricos de la movilización, y cómo las organizaciones se constituyen en coproductores, actores y espectadores de un drama público. Después de todo, “los problemas públicos son movimientos sociales cuyos miembros reconstruyen hechos, realizan investigaciones, analizan datos oficiales, buscan elementos de comparación, prueban hipótesis y actúan en consecuencia” (Cefaï, 2017b: 131).

La propuesta es orientar la investigación hacia situaciones de prueba, crisis y conflicto porque es en ellas en donde lo social pierde ese carácter de “dado por hecho”, cuando los automatismos se desmoronan y distintas definiciones de la situación deben entrar en competencia (Cefaï,

2002). Las arenas públicas se configuran en torno a un problema público, primero con la identificación de alguna situación que es considerada como problemática (aun cuando sea en términos muy generales y superficiales), momento en el cual es necesario no asumir su devenir institucional o simbólico. No son las condiciones socialmente objetivas (las penurias, las carencias, o el sufrimiento) las que definen un problema público, sino la existencia de grupos que activamente realizan reclamos y movilizan agravios sobre una condición presunta (*putative condition*) (Kitsuse y Spector, 1973; Blumer, 1971). Entonces, aquello que lo designa como problema público es ser objeto de un trabajo colectivo de identificación, reconocimiento, categorización y estabilización de sentidos, que, sin embargo, no se realiza *ex nihilo*, sino que resulta del trabajo de un público comprometido e involucrado (Cefaï, 2002; Trom, 1999). De modo que, la estructura y la cultura de un problema público es resultado de un campo de experiencias y un horizonte de expectativas, que marcan tanto que es lo que puede ser (o no puede ser) problematizado públicamente, como también aquellos marcos con los que será entendido el “que es lo que pasa aquí” que deviene problemático (Cefaï y Terzi, 2012; Koselleck, 1993; Best, 2017; Neveu, 2015). Los problemas públicos son dramatizados (cuando se teatralizan como una puesta en escena delante de todos, se movilizan sentimientos, se presentan víctimas y se señala la urgencia), narrados (es decir, estructurados como relatos, cuando se recuperan ejemplos) y argumentados (cuando se presentan estadísticas, investigaciones y argumentos técnico-científicos), por diversos actores que pugnan por distintas visiones del problema (Gusfield, 2014). Así, la sociología de los problemas públicos no es tanto un estudio de las condiciones sociales subyacentes, como lo es de las declaraciones, reclamos y afirmaciones que existen en torno a él, para preguntándose cómo, cuándo y por quién esas condiciones devienen problemáticas (Best, 2017; Lenoir, 1993).

A menudo, los grupos movilizados en pos de un problema público no son solamente aquellos directamente afectados por los mismos, es decir “grupos de interés”, sino también cruzados morales o “grupos de des-interés”, movilizados por la ofensa moral que implica un estado de cosas injusta (Spector y Kitsuse, 1973). El estudio de los problemas públicos debe incluir a estos intermediarios socialmente favorecidos, pero no se deben asimilar los discursos sistemáticos y coherentes de estos actores (muchas veces profesionales) a las formas de revuelta experimentadas, pero no verbalizadas (Lenoir, 1993).

Existen distintos modelos que tratan de rastrear y tipificar la evolución en el tiempo que atraviesan los problemas públicos. Dado su carácter dinámico y procesual, distintos autores han intentado distinguir secuencias de etapas, definiéndolas como historias naturales dado su

carácter evolutivo (Spector y Kitsuse, 1973). Así, Blumer (1971) distinguía cinco etapas: a) la emergencia del problema público, b) su legitimización como problema, c) la movilización a la acción en respecto al problema, d) la formulación de un plan de acción oficial, y e) la transformación del plan oficial en su implementación empírica. Para Spector y Kitsuse (1973), en una crítica al modelo de historia natural, proponía utilizarla más como una hipótesis para guiar la investigación empírica, ya que no existe razón para pensar que todos los problemas siguen el mismo camino de maduración. Así proponían cuatro etapas: 1) la existencia de un grupo tratando de afirmar la existencia de una condición, 2) su reconocimiento por parte de alguna institución oficial, 3) la re-emergencia de demandas y grupos a partir de la insatisfacción de las medidas tomadas en la etapa anterior, y 4) la emergencia de actividades paralelas o contra-instituciones como respuesta a la tercera etapa. Más recientemente, Joel Best, (2017) distinguió seis: 1) articulación de demandas; 2) cobertura de medios de comunicación, 3) reacción pública; 4) formulación de políticas; 5) trabajo en los problemas públicos; y 6) resultados de la política. Sin embargo, los modelos naturales han sido criticados por la amplia variabilidad en la forma en que evolucionan los problemas públicos como para ser reducidos a simple un conjunto de fases, y su incapacidad para explicar cómo éstos interaccionan entre sí (en la competencia por un lugar en la agenda pública, en la definición colectiva, etc.) (Hilgartner y Bosk, 1988). De cualquier manera, no deja de ser importante remarcar que las condiciones problematizadas tienden a preexistir, y en muchos casos, a sobrevivir su tratamiento como problema público (Lenoir, 1993).

El proceso de formulación de un problema se da de forma simultánea en múltiples espacios más o menos institucionalizados y se torna público con la atención y el tratamiento de distintas escenas políticas, administrativas, judiciales, mediáticas y de socialización cotidiana, de forma que la tematización del problema se encuentra condicionado por marcos de orden técnico, ético, jurídico y político (Hilgartner y Bosk, 1988). El problema público avanza así por distintos espacios institucionales, donde es difundido y reformulado a medida que el problema interactúa con otros problemas públicos y compite por atención y tratamiento en un ambiente social con una capacidad de carga limitada, es decir una agenda finita de cuestiones a trabajar. Incluso, los problemas públicos se pueden agrupar en torno a clústeres temáticos, según estos problemas compartan actores involucrados que se conozcan y vinculen entre sí, de forma sostenidas en el tiempo y a través de distintos problemas públicos paralelos o superpuestos, y se influyan unos y otros en sus enmarcamientos y demandas (Griffith y Best, 2016).

Entonces, una arena pública no se reduce a un ámbito uniforme y homogéneo, por el contrario, se dispersa y multiplica en diversos escenarios públicos, cada uno con sus particularidades, pero vinculados en una especie de archipiélago de micro-arenas (Cefaï, 2002). Una de las invitaciones epistemológicas más importantes de esta perspectiva es evitar caer en la tentación de restaurar una unidad perdida (y en realidad inexistente) de los lugares y los momentos en que se vuelve pública una cuestión. Pues, justamente, aquello que caracteriza a las arenas es su carácter expansivo, propagándose por diferentes escenarios públicos. Así, “una arena pública es diferente de un mercado (lógica del lucro por medio del intercambio), de un campo (lógica de la dominación entre grupos sociales) o de un ágora (lógica de argumentación y deliberación). Ella reúne esas diferentes lógicas en una ecología de los problemas públicos” (Cefaï, 2017a: 200). De forma que problemas públicos diversos compiten por la atención y el crecimiento en distintas arenas institucionales, cada una con una limitada *capacidad de carga* (es decir de atención y problematización), y donde operan principios políticos, culturales e institucionales que marcan esta competencia (Hilgartner y Bosk, 1988). En ellas tienen lugar patrones de interacción *inter* problemas como sinergias y retroalimentaciones amplificadoras, o desalentadoras y desmovilizadoras, y existen, también, operadores que actúan como porteros que llevan y traen problemas entre estas distintas arenas institucionales.

En este sentido, las arenas poseen tres propiedades particularmente relevantes para nuestra investigación (Cefaï, 2002): a) cada una de ellas se constituye en una escena en la que los actores se encuentran, se reconocen y constituyen un horizonte de vivir juntos; b) donde lo que está en juego posee un carácter público que fuerza a los actores a desplegar un repertorio plural de argumentos, conceptos y motivos socialmente aceptados como válidos y enunciados desde un lugar de igualdad formal; c) y restringen aquello que puede ser enunciado de forma pertinente y correcta, ya sea mediante normas formales y explícitas o informales y difusas.

Esta última idea nos permite introducir el concepto de gramática, entendida como “un conjunto de reglas que deben respetarse para que en una comunidad se reconozca que uno sabe actuar y juzgar de forma adecuada” (Lemieux, 2017: 33). La acción pública y la protesta, como todo acto lingüístico (y toda acción humana), se encuentra atravesada por gramáticas que dan forma a *juegos de lenguaje* y son el resultado de *formas de vida* (Wittgenstein, 2014): formas de hablar aprendidas de manera práctica e inmersa en múltiples interacciones, que nos dicen cómo, para qué y en qué situaciones se usan ciertas palabras, es decir, que establecen relaciones entre conceptos para definirlos. Los juegos de lenguaje no son tanto aprendidos como son entrenados a partir de casos, de forma práctica y situada, internalizados en el juego mismo de lenguaje

(Pitkin, 1984). Las gramáticas que aplicamos a distintos fenómenos no son arbitrarias, más bien son el resultado de una *forma de vida* que emergen como resultado de nuestras formas de ser en el mundo, son naturales y apelan al hombre como *animal* ya que “ordenar, preguntar, relatar, charlar pertenecen a nuestra historia natural tanto como andar, comer, beber, jugar” (Wittgenstein, 2014: 39). Pero son *naturales*, no como sustrato biológico (pues entre las gramáticas que este autor da como ejemplos describen hechos eminentemente culturales) sino como fundamento último al que debemos apelar en una cadena de explicaciones de explicaciones, para evitar retrotraernos al infinito (Marrades, 2014). Son *naturales* en el sentido que son evidentes y no necesitan ser explicados para los actores inmersos en estos juegos de lenguaje (Pitkin, 1984; Marrades, 2014). Finalmente, las gramáticas y sus juegos de lenguajes son reglas en sentido prescriptivo que norman cuestiones sociales y culturales: deben ser aceptadas y seguidas para formar parte de un juego, pero introducen el problema de la interpretación y la competencia, por lo que la regla no es autosuficiente y, por lo tanto, no clausura la agencia humana (Schaffhauser, 2012).

Así, las gramáticas de la acción colectiva “son las maneras de ‘ver como...’ y de ‘hacer como...’, maneras de señalar y resolver problemas, explicitar motivos o atribuir responsabilidades” (Cefaï, 2008: 76). Como reglas de un juego de lenguaje internalizado de forma práctica, “restringen la apariencia racional y razonable de las acciones situadas y [su recepción] como cognitivamente inteligibles y normativamente justas” (Ibíd.). En la práctica, los actores deben cumplir ciertas *condiciones de felicidad ilocucionarias* (Cefaï, 2009; Austin, 1982) para que sus demandas sean recibidas, aceptadas y discutidas por el público (ya sean aliados, enemigos o paradestinatarios), bajo pena de, en caso de no ser tenidas en cuenta, perder credibilidad, prestigio o la disputa misma. Sucede que las gramáticas delimitan “por un lado, las interacciones de los sujetos y, por el otro, las combinaciones de acciones para coordinar, articular o impulsar intervenciones públicas, acciones que se dirijan a cuestionar, transformar o ratificar el orden social. [...] esta noción de gramática dota de un principio de inteligibilidad a las acciones” (Natalucci, 2010: 100). Como tales, existen gramáticas de la protesta (individual o colectiva) que generan ciertos condicionantes para presentar exitosamente un caso como de interés público (Boltanski, 2000), como, por ejemplo, la constitución de determinados roles de víctima, victimario, juez, etc.; la forma que un caso particular se revista de un interés general, una dignidad ofendida, entre otras. Estas reglas no obturan el carácter creativo de la movilización de demandas y los encuadramientos culturales de la acción colectiva, por el

contrario, son ellas mismas las que estructuran las reglas del juego político para que los actores sociales compitan por establecer el sentido de sus acciones.

La idea de gramáticas de la acción colectiva introduce también la cuestión de las competencias y habilidades de los actores para reconocer estas reglas procedimentales implícitas y operar dentro (o fuera de ellas), así como también saber cuándo criticarlas, doblarlas o romperlas (Boltanski y Thevenot, 2006; Boltanski, 2000; Lemieux, 2017; Nardaccione y Acevedo, 2013). Nos referimos con esto a la competencia de los actores para identificar las condiciones políticas, sociales e institucionales en las que se desenvuelven, para presentar sus demandas y encuadrar sus problemas satisfactoriamente, captar la simpatía y el apoyo de distintos públicos, etc. (Cefaï, 2008; Trom, 1999; Boltanski, 2000). Al mismo tiempo, la noción de competencia reconoce que pueden existir grandes diferenciales en el *savoir faire* que despliegan los distintos actores en un problema público según el acceso a recursos (económicos, políticos, culturales, organizativos) y, sobre todo, la experiencia (en conflictos pasados, en las distintas arenas políticas e institucionales, etc.). Pero estos diferenciales no explican ni garantizan los resultados de un problema, a lo sumo lo pueden hacer parcialmente previsible y explicable (Barthe *et al.*, 2017): se abre así la posibilidad del actor experimentado con recursos comportándose torpe e insatisfactoriamente, o sorpresivamente descolocado por un novato tácticamente más astuto.

Si bien la noción de gramáticas se ha utilizado principalmente para analizar registros del orden discursivo, en las formas de justificación, denuncia y publicitación de una causa (Boltanski, 2000; Trom, 2008; Trom, 1999), también pueden aplicarse sobre otro tipo de prácticas no necesariamente lingüísticas, ya dentro del orden de la acción como por ejemplo: formas de organizar y de movilizar, de distribuir ayudas y recursos, de protestar en el espacio público, de habitar del espacio urbano, etc. Este salto es posible si apelamos a la hermenéutica de la acción, al considerar que esta tiene elementos que se estructuran de forma análoga a aquellos que hacen posible una hermenéutica textual (Ricoeur, 2010).

No proponemos reemplazar una línea de investigación (los movimientos sociales y la acción colectiva en sus tradiciones norteamericanas y europeas, o los movimientos sociales urbanos de Castells hasta la actualidad) por otra (el pragmatismo norteamericano y francés y la sociología de los problemas públicos). Si no, por el contrario, combinar y apropiarnos de todas éstas realizando una triangulación teórica (Denzin, 1978) que nos permita tomar los elementos más ricos de cada una de estas tradiciones. Con este procedimiento no pretendemos construir objetividad, eliminar sesgos, o compensar los puntos débiles de cada uno de estas teorías, sino en su lugar, construir conocimiento más amplio y profundo, enriqueciendo las perspectivas, las

explicaciones, las preguntas y las variables en juego (Flick, 2018). Creemos que esta operación nos será particularmente útil para enfrentar la dificultad que implica explorar la definición colectiva de los problemas públicos (Hilgartner y Bosk, 1988).

1.7 Un programa de investigación: de una tipología a una praxeología de los movimientos sociales urbanos

A lo largo de este capítulo, hemos recuperado brevemente la historia y actualidad de las organizaciones sociales que se movilizan por el acceso a la vivienda y el espacio urbano en la CABA. Hemos relevado algunas perspectivas teóricas con las que íbamos a entenderlas y descrito algunas características de las mismas. En esta descripción, vimos que se trataba de una constelación de organizaciones sociales, con estructuras organizativas diversas, con objetivos y aspiraciones diferentes, que intervienen en conflictos y problemáticas urbanas muy distintas. En suma, una heterogeneidad difícil de ser reducida y esquematizada de forma satisfactoria bajo un solo esquema como el de “movimiento social urbano” ligado a una definición *a priori*.

Una perspectiva pragmática que dé cuenta de forma situada de las múltiples gramáticas de la movilización urbana nos permite desandar esta maraña de prácticas y actores para identificar aquellos aspectos particulares de poner a la ciudad como objeto de demanda. Si lo urbano se dispersa y disgrega en múltiples instituciones, agendas y políticas, debemos entonces rastrear cómo diferentes actores sociales transitan por distintos ámbitos y crean y recrean la movilización social urbana. Estamos ahora en condiciones de realizar “el esfuerzo de describir y analizar, en situación, la gran confusión de lógicas de racionalidad y de legitimidad que se imbrican en sus cursos de acción, y descifrar los modos de organización de la experiencia de sus actores y espectadores” (Cefaï, 2009: 23).

Decidimos, entonces, desandar esta simplificación con una investigación situada sobre cómo una movilización deviene urbana en sus demandas y reivindicaciones y creemos que, a partir de nuestro trabajo de campo previo, se puede sostener la existencia de múltiples arenas públicas (Cefaï, 2002), como *clusters* de problemas públicos (Griffith y Best, 2016), en virtud de: a) *una escenaridad*: actores que se conocen y reconocen mutuamente y que poseen una extensa experiencia ya sea cooperando como compitiendo entre ellos, involucrados de forma paralela y solapada en varios problemas públicos, b) *pluralidad e igualdad para reclamar bienes considerados públicos*: deben existir diferentes reclamos sobre un mismo tema general que se expresan en distintos problemas públicos como de interés general y colectivo, c) *restricciones de publicitación*: gramáticas de la acción colectiva que restringen la pertinencia, la eficacia y la coherencia de la acción colectiva, que se plasman en repertorios de contención y

enmarcamientos similares resultado de disputas e intercambios en sucesivos problemas públicos. Así, “más que fijar tipologías de organizaciones, un procedimiento pragmático o praxeológico centralizará el trabajo descriptivo y analítico en modalidades de involucramiento en situación” (Cefaï, 2009: 23). La diversidad de actores y reivindicaciones que encontramos parece agruparse en torno a dos arenas:

I) Una arena pública que llamaremos *habitacional*⁴² donde se dirimieron problemas públicos como la re-urbanización de villas y asentamiento, la falta de programas de vivienda social, el presupuesto para el Programa de Autogestión de Vivienda, el estado de los complejos habitacionales, relocalización de las villas en el margen del Riachuelo, problemáticas ligas a recualificación de barrios del sur de la ciudad, las personas en situación de calle, etc. Estos problemas compartían actores como movimientos políticos y territoriales, ONGs, organizaciones populares, defensorías y distintos organismos del poder judicial, movilizándolo reclamos a instituciones estatales como el Instituto de la Vivienda de la Ciudad, al Ministerio de Desarrollo Humano del GCBA, la Legislatura o el poder Judicial de la Ciudad; y los problemas se enmarcaban como reclamos al derecho a la vivienda y a la ciudad, la vivienda como valor de uso por sobre su valor de cambio, el derecho a permanecer *in situ* ante desalojos y relocalizaciones, etc.

II) Una arena pública que llamaremos *urbanística* donde se expresaban problemas como la densificación y verticalización de barrios residenciales, la creación de instancias participativas a nivel barrial o de comuna, la resistencia a grandes proyectos y equipamientos urbanos, el déficit de espacio público y verdes, la privatización de terrenos públicos, la defensa del patrimonio arquitectónico, la inseguridad, etc. En torno a los cuales se movilizaban actores como agrupaciones vecinales, ONGs, comuneros⁴³, legisladores, partidos políticos, etc.; que articulaban demandas a la Legislatura de la Ciudad, al Ministerio de Desarrollo Urbano y Transporte, el Ministerio de Ambiente y

⁴² Denominamos como *habitacional* y *urbanística* estas arenas de forma más o menos arbitraria, sin buscar describirlas ni calificarlas, sino simplemente como una forma de darle un nombre propio a cada una para distinguirlas. Lo habitacional y lo urbano no constituyen condiciones o políticas enteramente distinguibles y, como apuntamos más abajo, ambas forman parte de la economía política del espacio capitalista.

⁴³ Por comuneros se entiende coloquialmente al presidente y los seis miembros de la Junta Comunal que existe para cada una de las 15 comunas de la ciudad. Los comuneros son presentados en listas por los partidos políticos para ser votados en elecciones abiertas cada 4 años. Aunque sus competencias no fueron perfectamente definidas por la Ley Orgánica de Comunas, resuelven sobre cuestiones como mantenimiento urbano y de espacios verdes, ejecutan obras públicas de menor escala y complejidad, y poseen iniciativa para presentar proyectos de ley en la legislatura.

Espacio Público, el Poder Judicial de la ciudad. Estos enmarcaban sus reivindicaciones como la defensa de un estilo de vida barrial característico de Buenos Aires amenazado por nuevos emprendimientos inmobiliarios, la mercantilización del espacio urbano, el desinterés de las autoridades del GCBA por cuestiones ambientales y/o promover el espacio público de calidad, las tramas de interés que ligan a autoridades públicas con empresarios privados, etc.

La diferencia entre una y otra estaría en los actores y públicos movilizados, las cuestiones urbanas problematizadas, y las gramáticas con las que expresan y actúan públicamente. La distinción entre estas dos arenas no se explica por una condición urbana subyacente: ambas se articulan ante problemas generados por la economía política de la ciudad capitalista (Harvey, 2013; Rolnik, 2017) y las redes de gobernanza urbana neoliberal (Theodore, Peck y Brenner, 2009; Cravino, y Palombi, 2015; Rodríguez, *et al.*, 2011). Los procesos que mercantilizan el espacio urbano y su extracción de plusvalías generan consecuencias distintas a partir de una misma cuestión, ya sea la falta de programas de vivienda social y la falta de espacios públicos verdes, por nombrar dos ejemplos problematizados en distintas arenas. Cuando señalamos la existencia de dos arenas queremos poner atención a cómo, cuándo y para quién cada una de estas dos cuestiones devienen problemáticas.

A partir de esto proponemos investigar cómo surgen y se dirimen los problemas públicos en cada una de estas arenas públicas y así rastrear de forma situada la publicitación de un problema urbanístico, la emergencia de un público de actores sociales interesados e involucrados en dicho problema, la conformación de una demanda, la construcción de proceso de enmarcamiento con los que entender el problema y el conflicto, etc. (Gusfield, 2014; Best, 2017; Neveu, 2015). Así, nos propusimos buscar dos conflictos, problemas o intervenciones urbanas que nos permitan constatar las particularidades de cada una de estas arenas para comparar entre sí los actores sociales movilizados, sus repertorios de protesta, sus estructuras organizativas, y sus marcos de significación de forma situada en un conflicto (Cefai y Trom, 2013; Nardacchione y Acevedo, 2013).

La búsqueda fue realizada durante el 2017 y consistió, por un lado, en una breve revisión en medios de comunicación masiva, y por el otro, de entrevistas a informantes clave como referentes de ONGs, agencias estatales y académicos. Durante la primera se buscaron conflictos, políticas e intervenciones urbanísticas en proceso para los cuales existan actores sociales movilizados, expresando públicamente su disconformidad con distintos aspectos de estas políticas urbanas. Así a partir de una breve lista de conflictos y problemas urbanos

tentativos, realizamos una serie de entrevistas informales con informantes clave (principalmente referentes territoriales y académicos con los que existía una cercanía y amistad personal) para identificar aquellos casos que podían ser particularmente relevantes para nuestras preguntas de investigación.

Así, para la arena *habitacional* elegimos investigar el proceso de reurbanización del Playón de Chacarita. Esta es una de las cuatro villas que se encontraban en proceso de mejoramiento y formalización y para la cual, en entrevistas con informantes clave, encontramos algunas particularidades que la apartaban de los otros tres casos y la hacían especialmente relevante para nuestras preguntas teóricas. Según ellos, en el barrio existía una rica trama de organizaciones sociales, que se encuentran activadas y movilizadas, pero con altos niveles de conflictividad y desacuerdo entre sí sobre cómo intervenir y participar ante el programa de reurbanización. Estos niveles de conflictividad serían mayores a los de los barrios Rodrigo Buenos y Villa 20-Lugano, comparables a los que se encontrarían en el Barrio Padre Mugica. Al mismo tiempo, estos informantes clave ya nos daban la pista de la presencia de actores característicos de esta arena como ciertos movimientos políticos y territoriales (El Hormiguero, el Movimiento Evita, el Partido Obrero, La Cámpora, referentes políticos del PRO), organismos de defensa de derechos del poder judicial (La Defensoría de la Ciudad y el Ministerio Público Fiscal), articulando demandas hacia el Instituto de Vivienda de la Ciudad (IVC), ente autárquico de la ciudad responsable del programa de reurbanización.

Para la arena que hemos llamado *urbanística*, propusimos analizar el debate y movilización por los nuevos códigos urbanístico y de edificación redactados por el Ministerio de Desarrollo Urbano y Modernización del GCBA y sancionados por la Legislatura de la Ciudad en diciembre de 2018. Para este caso ponderamos conflictos urbanos como la movilización contra la privatización de terrenos públicos con fines inmobiliarios, la demanda de parques y plazas en zonas residenciales de la ciudad, o la resistencia a la demolición del patrimonio arquitectónico. Elegimos la sanción de los códigos porque encontramos que movilizaba a casi la totalidad de los actores que típicamente encontrábamos movilizados en esta arena (organizaciones vecinales de distintos barrios, ONGs, comuneros, legisladores, etc.) bajo un solo caso. Es decir, ofrecía una amplitud territorial y de actores que ningún otro caso posible para esta arena prometía. Al mismo tiempo, una primera exploración superficial a partir de la cobertura en medios de comunicación masiva encontró que las organizaciones desplegaban argumentos técnicos y políticos contra los códigos urbanístico y de edificación, los diagnósticos en los que se basaban y los intereses económicos que el GCBA promovía con la sanción de los mismos.

A partir de estos dos problemas públicos proponemos realizar un trabajo comparativo de la discusión, movilización y participación pública entre dos casos de políticas urbanas que se sucedieron en paralelo en la CABA entre los años 2016 y 2019. Estos serán recuperados como casos instrumentales (Stake, 2013), por su valor heurístico, para comparar y controlar (Sartori, 1982; Piovani y Krawczyk, 2017) cómo se caracteriza el accionar en cada una de las arenas. En nuestra metodología, las dimensiones de análisis emerjan del encuentro de similitudes y diferencias y el progresivo refinamiento de la teoría y la investigación empírica (Merlinsky, 2013). En ambos casos, encontramos que estos dos problemas públicos transitaron por diversas micro-arenas en las que múltiples actores realizaron un trabajo colectivo de problematización (Cefaï, 2017a, 2017b; Hilgartner y Bosk, 1988) transformándolos a medida que eran dramatizados, narrados y argumentados (Gusfield, 2014).

A continuación, nos adentraremos cada uno de estos casos dedicándoles sendos apartados, cada uno compuesto por tres capítulos según el siguiente esquema general: a) un primer capítulo en el que introducimos el conflicto, los actores, sus etapas y las micro-arenas de discusión pública; b) un segundo capítulo en el que desarrollaremos las gramáticas de la acción colectiva que las organizaciones sociales y los actores colectivos movilizados despliegan de forma cotidiana en sus territorios de militancia; y c) un tercer capítulo en el que relevamos los marcos de significación colectiva, las controversias y los sentidos culturales que se construyen en torno a la vivienda, la ciudad y la movilización en cada uno de estos dos casos. Así, en la parte II nos dedicaremos al caso de la reurbanización del Playón de Chacarita, y en la parte III ahondaremos en la sanción de un nuevo código urbanístico.

Parte II. La reurbanización del Playón de Chacarita

Capítulo 2. La reurbanización de una villa como problema público

2.1 Introducción

A mediados de 2016, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA) anunció el comienzo de un proceso de reurbanización para una villa ubicada en terrenos ferroviarios de la línea de tren metropolitanos Urquiza, conocida como Playón de Chacarita. La reurbanización estaría vinculada a la extensión de la avenida Triunvirato, la cual atravesaría los terrenos para conectar con la avenida Federico Lacroze, y mejorar así la conexión entre los barrios de Chacarita y Villa Urquiza. De esta manera se desencadenó una discusión, deliberación y movilización pública sobre cómo debía ser llevado adelante ese proceso de reurbanización, en el que movimientos políticos y sociales, vecinos y referentes barriales, defensorías, legisladores y otros funcionarios confluyeron en una disputa pública en la que la ciudad, el derecho a habitar en la centralidad, y la implementación de políticas públicas se pusieron en juego.

Figura 2 - Localización y límites del Playón de Chacarita. 2016



Fuente: Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

El caso del Playón de Chacarita nos permitió acercarnos de forma situada y contextual a las formas de movilización de los sectores populares por la ciudad y la vivienda, en particular de aquellos que habitan las tramas urbanas informales. Las formas de organización y movilización que encontramos en estos barrios poseían sus propias historias fuertemente vinculadas con la

politicidad popular, su relación con partidos políticos, y un vínculo particular con el Estado y sus diversas agencias. Si, como sosteníamos en el capítulo anterior, movilizar y reclamar por la ciudad se encontraba situado por los ámbitos públicos y estatales hacia los que había que dirigir el reclamo, la naturaleza de las políticas públicas y habitacionales, los antecedentes y las experiencias que los actores poseen de movilizaciones anteriores, entonces, un proceso de reurbanización permitió responder a preguntas como ¿Cuáles son las gramáticas que se despliegan en esta arena pública popular por la vivienda y la ciudad? ¿Qué métodos de protesta, que formas organizativas, y que marcos de significación colectiva encontramos en este tipo de movilizaciones? ¿Qué demandas se articulan hacia qué actores estatales? ¿Cómo las distintas instituciones gubernamentales reciben dichos reclamos? ¿Qué clase de problemas se construyen en esta arena y qué clases de públicos se constituyen en torno a estas?

Elegimos el proyecto de reurbanización del Playón de Chacarita (por sobre los otros tres que se estaban sucediendo en simultáneo en la CABA) a partir de testimonios que obtuvimos en entrevistas a informantes clave antes de adentrarnos en el caso. Según éstos, el proceso participativo era particularmente conflictivo, con vecinos y organizaciones disputado entre sí en instancias participativas, compitiendo por el apoyo de los vecinos del barrio, y con grandes desacuerdos en torno a las formas de movilizar y organizar el barrio. Creímos que esos desacuerdos y las conflictividades entre las mismas organizaciones sociales que compartían un reclamo podía servirnos como prisma para entender mejor las formas de movilización que ponen a la ciudad y a la vivienda como objeto de reclamo.

A lo largo de esta segunda parte, nos acercaremos a la reurbanización del Playón de Chacarita a través de tres capítulos, donde en cada uno se explorarán distintos aspectos del caso. En presente capítulo, nos acercaremos a la reurbanización como un problema público, atendiendo a los ámbitos institucionales por los que circula, los distintos actores (sociales y estatales) que se involucran en ella, y analizando como a medida que avanzó la intervención, distintas cuestiones de su implementación fueron problematizadas. En el siguiente capítulo, nos adentraremos concretamente en las gramáticas de la acción colectiva y la movilización del Playón para entender las formas en que las organizaciones sociales realizaban un trabajo político cotidiana para construir legitimidad y apoyo entre los vecinos del barrio y las autoridades públicas. Finalmente, en el capítulo 4, analizaremos los marcos de significación colectiva que las organizaciones sociales desarrollaron durante la intervención para entender y significar su movilización por la vivienda y la ciudad.

2.2 De Nuevo Asentamiento Urbano a villa. Una breve historia del Playón de Chacarita y las villas de la ciudad 2001-2015

El actual Playón de Chacarita comenzó a ser habitado originalmente durante la década de los '60s por algunas pocas familias, pero su ocupación comenzó a crecer significativamente a finales de los '90s (Rodríguez, 2015; Paiva, 2017a; Vacotti, 2014), cuando la playa de maniobras adyacente a la estación de trenes de la línea Urquiza cayó en desuso producto de las privatizaciones de los Ferrocarriles Argentinos. El predio poseía unas dimensiones de casi dos hectáreas y se encontraba rodeado por muros, con un único ingreso por la calle Fraga altura 900. Durante estos primeros años, la población era escasa (unas 20 familias), socioeconómicamente homogénea (argentinos, migrantes internos, y trabajadores ferroviarios), y el asentamiento se encontraba invisibilizado para el resto del barrio por la existencia de un largo paredón (Vacotti, 2014). Sin embargo, la crisis económica y social de comienzo del 2001 empujó a nuevas familias a ocupar terrenos y la villa comenzó a crecer rápidamente, principalmente por personas desalojadas de pensiones o casas de los barrios de Chacarita, Villa Crespo y Colegiales (Paiva, 2017a). El barrio se expandió primero desde su límite sobre la calle Fraga, tanto porque allí se encontraba el ingreso al predio como por la utilización del muro como paramento para construir las primeras viviendas precarias. Más tarde a medida que la ocupación se extendió hacia el fondo del terreno, “los lotes se [distribuyeron] como islas de “compadres” [sic], generalmente dejando un jardín o espacio abierto al frente y otro al fondo, producto de la memoria formal suburbana o no urbana” (Szajnberg, 2009: 56).

Un informe de la Defensoría del Gobierno de la CABA del año 2006 estimaba que allí habitaban 120 familias (Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires [DPCABA], 2006), y clasificaba el playón como un Nuevo Asentamiento Urbano (NAU), una nueva forma de ocupación de predios o inmuebles por familias vulnerables de escasos recursos. Al igual que el Playón, estos se emplazaban en terrenos que hacían difícil la urbanización (en general intersticios urbanos como terrenos ferroviarios, bajo autopistas, márgenes del Riachuelo o el Río de la Plata, etc.), estaban compuestos por familias cartoneras o desocupadas y las viviendas eran construidas con materiales precarios (como madera, plástico, chapa y cartón), sin acceso a servicios públicos (Rodríguez, M. F., 2009). Es también por estos años que comenzaron a operar un comedor y espacio de juego para los niños organizado por la CCC en un galpón abandonado en del Playón (Szajnberg, 2009), lo que marca la llegada de las primeras organizaciones y movimientos sociales al barrio.

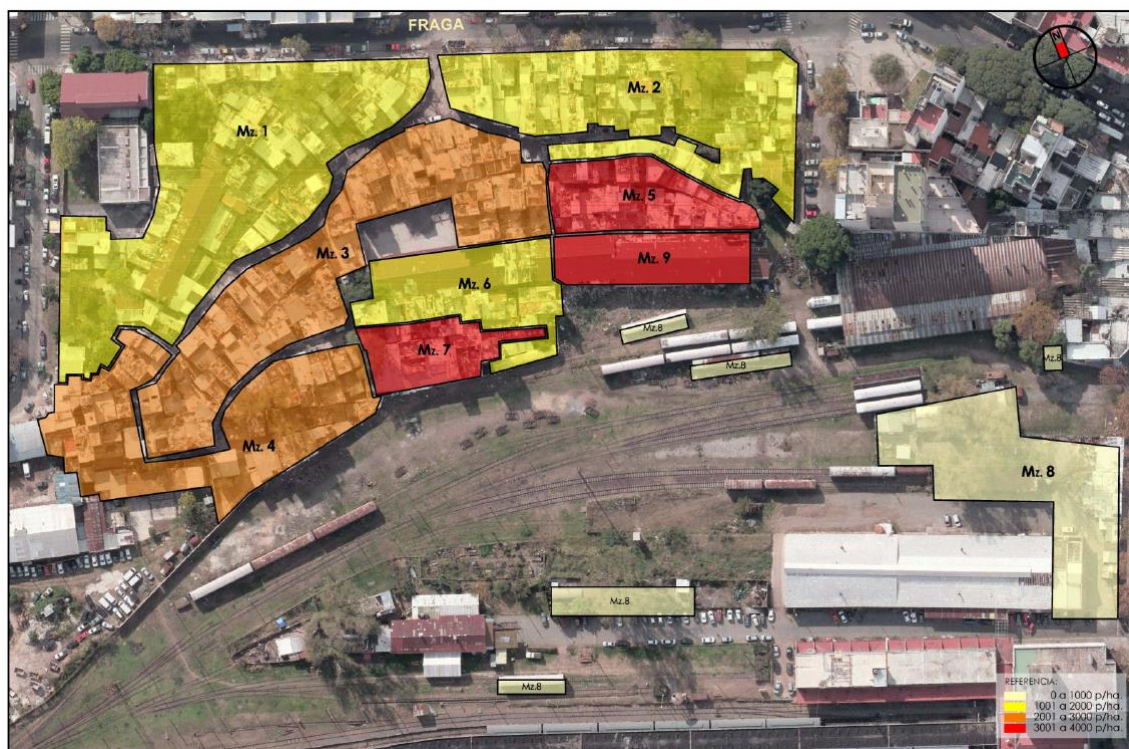
Apenas cuatro años más tarde del informe de la Defensoría, el Censo de Población, hogares y vivienda del 2010 ya registró un aumento de la población que ascendía a 2.324 personas en 727 hogares (Dirección General de Estadísticas y Censos [DGEyC], 2015)⁴⁴. Constreñido por las infraestructuras ferroviarias y las calles lindantes al terreno, el aumento poblacional implicó la verticalización de las viviendas y la densificación del barrio, con algunas viviendas llegando a alcanzar los 3 o 4 pisos, mientras llegaría a distribuirse en nueve “manzanas” o “sectores” con tamaños y poblaciones diversas. Esta densificación implicó también la aparición de lógicas mercantiles informales como el alquiler de habitaciones o la venta del espacio aéreo (es decir, el derecho de construcción por sobre la terraza) (Paiva, 2017b).

Sin embargo, esta no es una particularidad del Playón sobre otras villas de la ciudad. Durante este periodo, estas formas de hábitat popular protagonizaron procesos de densificación, inquilinización, intervenciones públicas contradictorias, inseguridad y estigmatización (Cravino, 2018). En la CABA, la población en villas y asentamiento aumento en un 58,3%, de 107.422 a 170.054 habitantes, durante el periodo intercensal 2001-2010 (DGEyC, 2015). Si bien, desde el último Censo no existen estadísticas oficiales que hayan cuantificado nuevamente este fenómeno, un informe de la ONG Techo (2013) estimaba la población en villas de la ciudad 73.300 hogares (256.550 personas si consideramos un tamaño promedio del hogar de 3.5 miembros) repartidos en 56 asentamientos y villas, mientras que un informe de la SECHI del año 2016 estima que las 7 unidades de intervención de este organismo, que incluyen las villas de las comunas 4 y 8 y la villa 31 y 31 bis, atendían a 243.000 habitantes (Secretaría de Hábitat e Inclusión [SECHI], 2016). Si bien los desalojos fueron la principal política con la que el GCBA respondió a los NAUs (Rodríguez, M. F., 2009), nunca se intentó erradicar el barrio en su totalidad, aunque se desalojó una toma de vecinos del barrio a un terreno ferroviario adyacente en el 2011 (Rodríguez, 2015) y existieron intentos de remoción de la manzana 8 en el año 2012⁴⁵.

⁴⁴ Sin embargo, el censo del IVC en el 2016 arrojará que el crecimiento del Playón se desaceleró a partir del 2010.

⁴⁵ Fuente: “Vecinos protestaron contra el desalojo del Playón de Chacarita” (Nueva Ciudad, 09/05/2012).

Figura 3 - Mapa del Playón de Chacarita por manzana



Fuente: Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Circa 2016.

El periodo de gobierno de Mauricio Macri como jefe de gobierno de la ciudad (2007-2015) estuvo signado por una política pragmática y fragmentada hacia las villas de la ciudad (Fainstein y Palombi, 2019), dentro de un marco más general de políticas urbanas que han sido caracterizado como una forma de neoliberalismo realmente existente (Cravino y Palombi, 2015; Rodríguez *et al.*, 2011; Theodore, Peck y Brenner, 2009). Algunos estudios han registrado la existencia de un importante nivel de desfinanciación, subejecución y fragmentación de la política habitacional (Cosacov, 2012b; Mutuberría Lazarini *et al.*, 2013). Durante la mayor parte del periodo, la política del Gobierno de la Ciudad se encontró fraccionada en diversos programas y organismos dependientes de distintas carteras, no existiendo instancia alguna que coordine a éstas y tenga una aproximación de conjunto sobre la problemática habitacional (Brikman, 2016). Estas políticas junto con otros factores políticos y sociales configuraron una estructura de oportunidades y riesgos políticos regresiva para la movilización urbana y el reclamo por mejores condiciones habitacionales (Benitez, 2017a).

La vida política en las villas de la ciudad estuvo signada estos años también por la judicialización del derecho a la vivienda, ligada al ciclo de activismo jurídico en el que convergieron actores del poder judicial (defensorías, jueces, abogados, etc.) y organizaciones de la sociedad civil en la traducción de carencia y penurias urbanas como denegación de acceso

a derechos sociales (Delamata, 2014, Giurleo, 2017). El Playón de Chacarita no fue ajeno a esta tendencia: durante 2008 un grupo de vecinos del barrio nucleados como “Vecinos Autoconvocados” demandarán al GCBA⁴⁶ por su incumplimiento en facilitar el derecho a la vivienda (Vacotti, 2017a; 2018; Rodríguez, 2015). Promovida por varias organizaciones sociales con acción territorial, esta demanda solicitaba la provisión de servicios públicos y la realización de procesos participativos, ambos estipulados por la Ley 148/98 (Vacotti, 2018). Esta obtuvo un fallo favorable durante el 2010 por parte de la Jueza Alejandra Petrella, lo cual implicó una orden judicial para el GCBA de comenzar a trabajar en el barrio, realizar relevamientos censales y celebrar elecciones de representantes como lo estipula la Ley 148/98. El IVC debió realizar intervenciones para garantizar la provisión de agua y saneamiento con equipos atmosféricos e hidrantes, mejorar las instalaciones eléctricas y cloacales existentes a través de cooperativas de trabajo (Rodríguez, 2015). A pesar de que el fallo ordenaba la urbanización del barrio, el Playón fue sistemáticamente soslayado por las políticas de atención a barrios informales del GCBA durante estos años: primero negándole el carácter de villa (y por lo tanto de ser urbanizable bajo la ley 148/98) (Paiva, 2017b; Rodríguez, 2015) y luego por la desatención de otros dispositivos territoriales, como la Secretaría de Hábitat e Inclusión (SECHI) o la Unidad de Gestión de Intervención Social (UGIS). En este sentido, si bien la ausencia del estado en el barrio no era total, tampoco fue, hasta el comienzo del proceso de reurbanización, uno de los barrios con mayor asistencia por parte de los actores públicos.

Al momento de comenzar el proceso de reurbanización⁴⁷ vivían en el barrio 2764 personas, repartidas en 1042 familias y habitando 513 viviendas. Se registró una población considerablemente joven⁴⁸, con un promedio de edad de 26 años, y de los cuales el 41% son niños, niñas y adolescentes. Como adelantamos, la mayoría de la población del barrio son migrantes extranjeros. Mientras que el 41,8% nació en Argentina (1156 personas), el 42% lo hizo en Perú (1162) y el 9% en otros países (248)⁴⁹. Así mismo, más de la mitad de los hogares del barrio habrían llegado recientemente: el 56% (355 hogares) lo hizo entre los años 2010 y 2016.

⁴⁶ Nos referimos a “Morales Chávez, Carmen Luisa y otros contra GCBA y otros sobre amparo (Art. 14 CCABA)”, Expediente 33980 /0. Juzgado 1ra Inst. en lo Contencioso Administrativo y Tributario N° 12.

⁴⁷ Según el censo realizado por el IVC en abril de 2016. Sin embargo, estos resultados son cuestionados por vecinos y referentes. Ver apartado 2.4.1.

⁴⁸ Comparado con el promedio de edad de 35 años para los varones y 40 años para las mujeres en el general de la Ciudad (DGEyC, 2017).

⁴⁹ Existieron otros 8% habitantes que no contestaron/estaban ausentes (222 personas).

Los indicadores socioeconómicos de la población del barrio demostraron ser consistentemente más bajos a los registrados para la ciudad. Entre los mayores de 18 años, el 64% declaró tener trabajo, distribuidos entre 4% patronos, 17% cuentapropistas, 46% de empleados (públicos y privados), 15% en servicio doméstico y 14% realiza changas. No se relevó trabajo registrado y no registrado. De entre los que no trabajan, el 33% declaró ser ama de casa, el 21% no encontrar trabajo y el 16% ser estudiante a tiempo completo. En términos educativos, entre las personas alguna vez asistieron a un establecimiento educativo, el 49% tiene el secundario incompleto o un nivel educativo menor. Sólo el 24% tenía acceso a cobertura de salud y el 74% declaró no percibir programas sociales. En términos habitacionales, la mayoría de las viviendas tiene acceso desde un pasillo (67%), y están construidas predominantemente de materiales no precarios (El 84% de las viviendas tienen paredes predominantemente de ladrillo, piedra o bloque de hormigón, y el 65% tiene el techo de losa, vigueta u hormigón armado). El 90% de las viviendas tendrían conexión a la red pública de agua dentro de la vivienda, el 90,4% una conexión ilegal a la red eléctrica y un 92% a la red cloacal. Según el censo, que como indicaron los vecinos habría tenido problemas para alcanzar a los inquilinos, el 28,6% de los hogares alquilaban la casa o habitación en la que vivían.

2.3 Las políticas de reurbanización del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires desde el 2016

La gestión de jefe de gobierno de Horacio Rodríguez Larreta, comenzada en diciembre de 2015, implicó algunas reconfiguraciones en la lógica de intervención del GCBA hacia las villas de la ciudad, especialmente para aquellas que comenzaron un proceso de reurbanización. Si bien, esta jefatura de gobierno es del mismo signo político que la gestión anterior (Rodríguez Larreta fue jefe de gabinete de Mauricio Macri y una figura prominente en dicha gestión), existen algunas discontinuidades. Aunque no debe ser soslayado que una gran cantidad de villas de la ciudad continuaron siendo atendidas por las mismas políticas y organismos de la gestión anterior y permanecieron sin ser intervenidas. De forma que, más que un abandono de una política habitacional de tolerancia y contención de la urbanización informal (Fainstein y Palombi, 2019), nos encontramos con una intervención selectiva y aislada sobre cuatro casos específicos que representaron la oportunidad de abrir frentes de desarrollo para el mercado inmobiliario (Consejo Económico y Social de la Ciudad de Buenos Aires [CESBA], 2018).

La primera medida fue una reorganización de las instituciones públicas que atienden a las necesidades habitacionales de la ciudad en diciembre de 2015 (Brikman, 2016). A partir de la sanción de la Ley de Ministerios de la Ciudad (Ley N° 5460/15 y Decreto reglamentario N°

363/15), en se crearon nuevos ministerios y se reordenaron las responsabilidades, de forma que las políticas de vivienda se vieron jerarquizadas y recentralizadas, particularmente a partir de la desaparición de los Ministerio de Desarrollo Económico y Ministerios de Desarrollo Social (CESBA, 2017). En dicho decreto se trasladó el IVC de la esfera de Ministerio de Desarrollo Económico a depender directamente de la Jefatura de Gobierno, junto con la recién creada Secretaría de Integración Social y Urbana (SISU). Sin embargo, estos organismos no fueron absorbidos por el nuevo Ministerio de Hábitat y Desarrollo Humano a pesar de lo que indique su nombre, el cual sólo recibió los programas sociales para emergencias habitacionales del Ministerio de Desarrollo Social (familias que viven en hoteles pensión e inquilinatos y personas en situación de calle) y la Secretara de Hábitat e Inclusión (antes SECHI, ahora referida con las siglas SHI), responsable de obras en el espacio público y organizar talleres de formación e inclusión en villas y asentamientos del sur de la ciudad. Mientras tanto, la Corporación Buenos Aires Sur quedó en la órbita del Ministerio de Modernización, Innovación y Tecnología (aunque más tarde, en el 2017, fue desafectada de estas funciones con la disolución de su programa PROSUR Hábitat) y la UGIS mantuvo sus responsabilidades y funciones como órgano fuera de nivel.

El anuncio a lo largo del 2016 del proceso de reurbanización de cuatro villas de la ciudad implicó un importante giro en la agenda del estado hacia estos barrios. Estas fueron: a) el Barrio Padre Mugica (ex Villa 31 y 31 bis), b) Villa 20-Lugano, c) Playón de Chacarita y d) Rodrigo Bueno. En este nuevo esquema, fue la SISU la responsable de implementar y coordinar la reurbanización en la primera, y el IVC el organismo executor de las tres siguientes. Esto implicó una rejerarquización de este último organismo, el cual no sólo ahora dependió directamente de la Jefatura de Gobierno, sino que también recibió importantes fondos y recursos. La política de desfinanciación del presupuesto habitacional fue revertida para realizar una importante inversión en el IVC, también apelando a financiamiento extranjero (mediante empréstitos de la CAF-Banco de Desarrollo de América Latina⁵⁰) y a la venta de inmuebles propiedad del Estado nacional y del GCBA. Hasta 2015, el presupuesto del GCBA para la función vivienda presentaba una proporción en baja sobre el total, revelando que la misma no significaba una prioridad para el gobierno local. Desde el 2005, cuando la misma alcanzó el 5,3% del total del presupuesto de la ciudad, ésta fue ocupando proporciones cada vez menores, hasta alcanzar un

⁵⁰ Fuente: “CAF aprobó un préstamo por U\$S 100 millones para integración urbana de barrios de emergencia” (Argentina.gob.ar, 4/12/2018). <https://www.argentina.gob.ar/noticias/caf-aprobo-un-prestamo-por-us-100-millones-para-integracion-urbana-de-barrios-de-emergencia>.

piso histórico de 2,4% en el 2015 (Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia [ACIJ], 2015). Sin embargo, a partir del cambio de jefe de gobierno, el presupuesto fue primero levemente al alza, con el 2,7% para el 2016, para luego elevarse al 5,1% en el 2017. Esta mayor cantidad de recursos fue acompañada por una redistribución de los mismos al interior de los diversos organismos asignados a la función vivienda: el IVC experimentó un aumento del 288% entre los ejercicios 2016 y 2017, cuyo presupuesto ascendió a \$7.069 millones (ACIJ, 2016). De los cuales \$2.093,4 millones se dedicaron al Programa de Reintegración, Integración y Transformación de Villas (PRIT), responsable del proceso de integración socio-territorial de la Villa 20-Lugano, y \$2.449,7 millones al Programa de Rehabilitación de Conjuntos Urbanos, responsable de la integración del Playón de Chacarita y Rodrigo Bueno. Para el 2018, sin embargo, el presupuesto se redujo levemente a \$9.233 millones, un 4,1% del presupuesto total.

Cada una de estas cuatro villas afectadas a la urbanización, sin embargo, se encuadraban “en el marco de Grandes Proyectos Urbanos (GPU) y/o grandes obras de infraestructura pública promotoras de procesos de renovación urbana” (CESBA, 2018: 6) y presentaban oportunidades de abrir frentes de desarrollo inmobiliario en la Ciudad. Los procesos en estos cuatro casos fueron avanzando a ritmos dispares, producto de una planificación “proyecto a proyecto” de acuerdo con las oportunidades que se presentaron en cada caso, priorizando las obras de vivienda nueva por sobre las intervenciones en las viviendas y espacios autoconstruidos, al tiempo que se incumplían consistentemente con criterios mínimos de participación y consenso (CESBA, 2018). Estas políticas han comenzado un proceso de expulsión por goteo, en la medida que la ausencia de atención especial a los inquilinos ha generado expectativa de valorización en los propietarios de las habitaciones en alquiler, subiendo los precios de arrendamiento (CESBA, 2018). Esto es particularmente problemático en el contexto mayor de la inquilinización de las villas y asentamientos de la ciudad (Rodríguez, Rodríguez y Zapata, 2015; Cravino, 2018).

Un proceso de reurbanización es un conjunto complejo de políticas territoriales y sociales con profundos efectos sobre el paisaje espacial construido y las tramas sociales que se tejen en él. En este sentido, los procesos de reurbanización propuestos por el GCBA eran políticas de regularización urbana *ex post* (es decir, que buscan atender a una informalidad urbana existente, más que prevenirla) e *in situ* (reconociendo el derecho a permanecer de los habitantes en vez de buscar su relocalización a otro barrio o sección de la ciudad) (Clichevsky, 2012), inspiradas en estándares internacionales (Fernandes, 2011; Rojas, 2016). Estos implicaban una batería de medidas que incluían: la construcción de vivienda nueva para alojar a familias relocalizadas, la

apertura de calles, el esponjamiento, el mejoramiento de las viviendas y la conexión a servicios públicos, la instalación de infraestructura de agua, cloacas y pluviales, la pavimentación de caminos y pasillos internos, la ampliación y puesta en valor de espacios públicos, la instalación de infraestructuras sociales, y la regularización dominial de las viviendas que permanezcan. Todo esto, además guiados por principios de participación y consulta que eran tanto parte de los estándares internacionales de reurbanización (Imparato y Ruster, 2003), como una precondition de bancos internacionales de desarrollo para el otorgamiento de créditos (Williams, 2004).

El proceso de reurbanización implicó también la llegada de nuevos actores estatales (o la intensificación del accionar de otros ya presentes). Estos agentes estatales poseían una autonomía relativa, y sus propias maneras de entender el proceso de reurbanización, con tomas de posiciones y políticas que no siempre fueron consistentes entre sí (Oszlak y O'Donnell, 1995). Si bien el IVC era el organismo principalmente responsable de diseñar e implementar la política de intervención, existieron otros actores estatales de distintos niveles de gobierno, que intervinieron como garantes de los derechos de los habitantes del barrio (las defensorías) o que también tuvieron a esta población y su bienestar como principal objetivo de sus políticas (Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat, Ministerio de Salud, etc.). Tanto el IVC como estas otras instituciones públicas desplegaron tecnologías de aproximación (Perelmitter, 2011) que incluyeron la instalación de “oficinas tráiler” en el territorio, la presencia física de agentes y el trabajo “cara a cara” con los vecinos. Estos dispositivos asistieron a los vecinos con distintos reclamos y la provisión de derechos que trascienden los aspectos urbanísticos y ambientales. Estos incluyeron cuestiones ligadas al otorgamiento del documento nacional de identidad (DNI), políticas de salud, ayudas y transferencias condicionadas, etc. Otros actores estatales intervinieron con un papel clave en el proceso de reurbanización, pero sin vincularse con los pobladores como, por ejemplo, la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE). Ésta ejerció su capacidad de negociación como propietaria de los terrenos para reservar un fragmento para ser desarrollado a futuro por el sector inmobiliario⁵¹. Originalmente, este organismo se reservaría un sector sobre el cruce de las avenidas Triunvirato y Elcano pero, en estas negociaciones entre el IVC y la AABE de las que no participaron los vecinos del barrio⁵², finalmente se determinó que el segmento dedicado a este último es aquel que se

⁵¹ Fuente: entrevista 13 - Referente ONG en defensa de derechos sociales en villas y asentamientos de la ciudad.

⁵² Fuente: *Ibid.*

encuentra en el cruce de Av. Triunvirato y Federico Lacroze, más cerca de la estación de tren, donde se encuentra la manzana 8 y quizás los terrenos mejor valorizados del barrio (ver Figura 6). Allí se proyectó construir edificios de vivienda que serán vendidos por el Banco Ciudad a familias de clase media solvente, pero con dificultades de acceso al crédito⁵³.

2.4 La reurbanización como problema público: sus etapas, su estructura y su cultura

Consideramos que el anuncio por parte del GCBA de la reurbanización del Playón de Chacarita como el punto fundacional en el que se configura ésta como problema público. Constatar la existencia de una población de personas que, desde finales de la década de los 1990s habita un terreno ferroviario de CABA en condiciones precarias no necesariamente implica: a) su discusión y tratamiento público como problema; y b) la definición de ese problema como soluble mediante la reurbanización y la integración socio-urbana. Aunque por un lado existían públicos que problematizaban las condiciones de vida en este barrio, solicitaban la urbanización o la provisión de servicios e infraestructura (movimientos sociales y delegados barriales), y por el otro, algunos residentes de la comuna 15 exigían la erradicación del asentamiento (principalmente comerciantes de la zona y vecinos que se expresaban a través de un blog) (Rodríguez, 2015). La respuesta por parte de una agencia gubernamental a una demanda transforma profundamente el tratamiento público de un problema porque representa una *consagración estatal* (Lenoir, 1993). En este sentido, el anuncio y la decisión de reurbanizar el barrio por parte del GCBA redefine el problema, el cual ya no se estructura en términos de una discusión entre múltiples resoluciones posibles (desalojo, tolerancia indefinida, reurbanización o cualquier otra opción), sino que, a partir de dicho momento, la reurbanización e integración queda fijada como objeto de tratamiento público y son, en cambio, sus implicaciones como intervención territorial lo que estarán en disputa. Sin embargo, si ahora el sentido común político declara la necesidad de la radicación *in situ*, permanece aún abierto que tipo de políticas territoriales implica un proceso de urbanización. Es decir, lo que estará en disputa es qué significa urbanizar una villa, algo que será permanentemente puesto en disputa en la

⁵³ Estas serán ofrecidas en el marco del programa Casa Accesible BA. El GCBA anunció este programa con fotos de las viviendas dedicadas a la reurbanización del Playón, a finales de 2018. Sin embargo, al momento de escribir estas líneas a mediados del 2022 aún no han comenzado las obras para dichas viviendas. Fuente: <https://www.buenosaires.gob.ar/noticias/rodriguez-larreta-presento-el-programa-casa-accesible-ba-queremos-que-las-familias-lleguen> .

intervención del GCBA sobre el Playón de Chacarita⁵⁴. Esto puede entenderse mejor en la siguiente reflexión que hacia una referente que entrevistamos:

estamos todos a favor de que este barrio se urbanice, pero el tema es en qué términos y con qué participación vecinal. Entones algunos vecinos iban creyendo fehacientemente que era lo que [el GCBA decía que] iba a suceder y otros como mirando muy de cerca lo que iban a hacer, como lo iban a hacer, etc. Y estando muy atentos a la posible expulsión del barrio que es a lo que los vecinos tienen miedo. Ese es el mayor miedo de los vecinos. (Entrevista 14 – Referente organización política y territorial).

La reurbanización del Playón de Chacarita formó parte de un ambiente de problemas públicos en los que existen intercambios a medida que el problema circula por distintas arenas públicas (Hilgartner y Bosk, 1988). En este caso, la urbanización de Fraga convivió con el proceso de urbanización de otras tres villas dentro de la CABA, con las cuales compartirá micro-arenas (como la legislatura), organismos responsables (como el IVC), o actores sociales participando en su formulación (como las distintas organizaciones sociales que exploraremos en el próximo capítulo). Si todo esto pudo llevar a producir puntos en común en el tratamiento público de la reurbanización del Playón de Chacarita comparado a otras villas de la ciudad, también existieron formas propias de recepcionar las mismas prácticas e intervenciones gubernamentales que en otros barrios no implicaron conflictos o roces. En cada una de estas instancias, el problema público se desdoblará en distintas cuestiones, y se reformulará a partir del aporte de distintos actores políticos, estatales y sociales que intervendrán con intereses y lógicas de acción propia. Producto de estas variaciones en los escenarios, los actores y los temas por los que circula un problema público podemos suponer que cada una de estas etapas tuvo distintas productividades, ya sean políticas, territoriales, sociales o culturales (Melé, 2016), en las que el Playón de Chacarita se transforma tanto en términos materiales como simbólicos.

A continuación, proponemos desarrollar una historización de la reurbanización como problema público a partir, no ya de una *historia natural* con etapas de conciencia, formulación de políticas, remergencia y formación de instituciones paralelas según proponen Spector y Kitsuse (1973), sino de las micro-arenas públicas por la que el mismo transcurre y las transformaciones que en ella va experimentando el problema (Hilgartner y Bosk, 1988). Así queremos proponer la siguiente periodización hasta la fecha: a) un primer momento de realización de un censo de población y viviendas y el anuncio de la reurbanización, b) una segunda etapa, marcada por el

⁵⁴ En este sentido, ACIJ organizó durante el 2016 un Acuerdo por la Urbanización de las Villas, un documento consensuado entre organizaciones sociales, ONGs, referentes y vecinos de las villas de la ciudad, con 10 puntos mínimos a ser garantizados durante un proceso de urbanización.

debate y la sanción de la ley de reurbanización del barrio en la legislatura de la ciudad; c) una tercera etapa, de retorno del problema al Playón donde se discute la implementación en espacios participativos institucionalizados; y d) una cuarta etapa en la que, además de la MGP, se realizan talleres participativos para la apertura de calles y la intervención por manzana. Dado que el problema público, al momento de escribir este trabajo, aún no se ha “resuelto” ni tampoco ha desaparecido de la agenda pública, esta periodización es temporal y se encuentra abierta a la aparición de nuevas etapas ligadas a futuras arenas y agendas por la que la urbanización puede circular. Rastrear la evolución del proyecto de reurbanización en distintos momentos de la movilización y discusión política nos permite también reconstruir la dinámica de la contienda política (McAdam, Tarrow y Tilly, 2005), dando cuenta del carácter contingente y construido de la acción colectiva, cómo en el transcurso del conflicto misma los actores políticos y sociales son transformados por ésta, y su impacto tanto en la vida cotidiana no-contenciosa como en las formas rutinarias y transgresivas de hacer política.

2.4.1 Primera etapa: la llegada del IVC y el censo del barrio (abril 2016 - noviembre 2016)

Como desarrollamos más arriba, en el asentamiento existían ya experiencias de movilización que apuntaban a la organización del barrio con el fin de obtener intervenciones y mejoras. En particular, ya se había presentado una demanda que se amparaban en la Ley 148/99 solicitando la urbanización del barrio en el 2008. A finales de 2015 comenzaron a reunirse un grupo de delegados y referentes barriales que, inspirados en la experiencia de la Mesa de Urbanización de la Villa 20-Lugano, buscaban elaborar y proponer un proyecto propio. Consideraban que la presencia del mismo signo político en el GCBA y en el gobierno nacional (propietario de los terrenos ferroviarios en los que se encontraba el barrio) configuraban una ventana de oportunidades para lograr el traspaso de tierras al Estado local y reclamar por políticas públicas para el Playón. Esta iniciativa tomará el nombre de *Mesa Abierta por la Urbanización del Playón de Chacarita* (MAU). A principios del 2016, mientras estos vecinos y referentes se encontraban organizando y sumando apoyos, fueron advertidos por múltiples fuentes y contactos informales sobre la existencia de planes en el GCBA para abrir una extensión de la avenida Triunvirato, y al mismo tiempo urbanizar el Playón, con el fin de crear nuevos frentes para el desarrollo inmobiliario. Estos planes habrían sido presentados en un foro organizado por el GCBA con desarrolladores inmobiliarios y expertos urbanistas. Ante este primer actor que hace *sonar la alarma* (Rosanvallon, 2007) de los planes oficiales para el barrio, las organizaciones sociales y los referentes barriales movilizan a sus contactos en la Legislatura porteña para confirmar o desmentir dichos planes. Una referente entrevistada nos contaba que

se había juntado todo esto del *Real Estate* y que la habían convocado a ella como una técnica, Ella fue, por suerte fue, y empezó a ver como este *Real Estate* junto con el gobierno de la ciudad estaban empezando a pensar un proyecto para el Playón de Chacarita que pensaban que el 70% del barrio se fuera y el 30% quedara, hacer la ampliación de la Avenida Triunvirato para armar nuevos frentes de obra para la construcción, para la especulación inmobiliaria y para su negociados y nos transmite esa información a nosotros, [...] y empezamos a investigar y efectivamente [...]. Hubo que avisarles a los vecinos. El primer aviso que ellos tuvieron fue por la prensa que anunciaba el gobierno de la ciudad que iban a hacer la ampliación de la Avenida Triunvirato y que era en el marco de un proceso de urbanización del playón. (Entrevista 26 – Referente organización política que brinda asistencia técnica y legal).

Sin embargo, aun cuando estos contactos confirmaron la voluntad del GCBA de intervenir en el barrio, el gobierno local se mantuvo en silencio en cuanto a los planes sobre el mismo.

La primera intervención del GCBA sobre el territorio fue la realización de un censo de personas, hogares y viviendas del barrio, algo que históricamente señala a vecinos de barrios populares la posibilidad de algún tipo de intervención por parte del Estado (Cravino y Fainstein, 2017) ya sea un desalojo o reurbanización. Éstos son una herramienta clave en este tipo de políticas porque permite establecer un padrón de beneficiarios y determinar la cantidad y el tamaño de las viviendas a construir. Sin embargo, dado que muchas de las villas y asentamientos de la ciudad han protagonizado varios relevamientos poblacionales a lo largo de su historia, son también una instancia ritualizada donde los vecinos tienen un repertorio de comportamientos sobre cómo actuar ante el mismo (Olejarczyk, 2015). Como tales, son procedimientos mediante los cuales se establecen vínculos entre actores locales organizados y autoridades gubernamentales, y cuyos resultados son más tarde recuperados como pruebas técnicas para fundamentar demandas colectivas, habilitar espacios de negociación y acomodar a la población a los requerimientos políticas públicas (Manzano y Moreno, 2011). En nuestro caso particular, el playón fue censado ya en los años 2010 y 2014 en el marco de las elecciones de delegados según dictaba la sentencia de la Jueza Elena Liberatori. Pero también existe una historia previa de registros realizados por el programa Buenos Aires Presente (BAP)⁵⁵, durante la década del 2000, algo que en ese momento era interpretado por los vecinos del playón como una instancia previa al desalojo, como sucedía en las viviendas ocupadas de las que provenían muchos de ellos⁵⁶.

⁵⁵ Buenos Aires Presente (BAP) es el programa del GCBA de asistencia “a personas y familias en condición de riesgo social, afectadas por situaciones de emergencia o con derechos vulnerados y, en general, a población en situación de calle con necesidad de orientación, información y asesoramiento sobre servicios sociales” (GCBA, s.f.).

⁵⁶ Fuente: Entrevista N° 27 con miembro de la Comisión Vecinal que habita en el barrio desde el 2007.

El operativo del censo se realizó los días 23, 24 y 30 de abril de 2016, con dos nuevas visitas más tarde, los días 14 y 15 de mayo. Esta instancia no estuvo libre de conflictos y disputas. En primer lugar, los vecinos relataron que se anunció con pocos días de anticipación, dificultando la tarea de los delegados y referentes para informar a los vecinos. Esto, en parte, puede responder a que algunos técnicos y expertos tienden a considerar el censo avisado con mucha anticipación como posiblemente “inflado” por la visita de familiares, amigos y conocidos que desean también ser beneficiarios de las viviendas sociales a construir (Olejarczyk, 2015). En segundo lugar, casi todos los referentes de organizaciones entrevistadas señalaron que el relevamiento subestimó la población total del barrio y particularmente a los inquilinos. Sucedió que, ante la incertidumbre abierta por el proceso de reurbanización, los propietarios de los inmuebles se negaron a declarar y facilitar el registro de los que alquilaban habitaciones. Para solucionar esta problemática, el IVC instaló una oficina en el territorio para que los inquilinos y vecinos del barrio puedan acercarse en cualquier momento del día y ser censados apropiadamente. Sin embargo, esta medida no habría sido suficiente y los que aprovecharon esta modalidad habrían sido relativamente pocos. El Registro de Inquilinos No Censados (RINSE), apenas relevó 15 familias más a lo largo del 2016 y el 2017.

Este censo presentó una serie de particularidades que lo hicieron diferente a experiencias en otras villas y asentamientos de la ciudad. Aun cuando más tarde la ley de urbanización reconocerá en su artículo 8 que “Cada familia del Barrio Playón Chacarita registrada en el Censo [...] tendrá derecho a una solución habitacional única y definitiva”⁵⁷, los vecinos no consideran este registro como una llave para la vivienda definitiva (Olejarczyk, 2015), como veremos en parte porque la adjudicación de vivienda nueva implica el pago de un crédito, expensas, servicios e impuestos, que en un contexto inflacionario los vecinos creían difícil poder pagar. De forma que aun cuando haber sido relevado por el censo o por el registro de inquilinos no censados del IVC sigue siendo clave para ser beneficiario del proceso de reurbanización, este no se experimentaba como una garantía contra un desalojo en el largo o mediano plazo.

Por otra parte, como dispositivo técnico, el censo devolvió al barrio una imagen de sí mismo y estableció por primera vez estadísticas públicas y transparentes sobre la composición sociodemográfica del barrio. Pero estas también serán disputadas en etapas posteriores. Tanto

⁵⁷ Fuente: Ley 5799/17 Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires.

referentes barriales como académicos y técnicos de ONGs tendrán dudas sobre los resultados del censo. Por ejemplo, una referente nos relataba

¿Qué hizo el IVC? Hizo un censo a las corridas, sin preparación del barrio, para también dar la política de quien acompañaba a ese censo. ¿Cómo posibilitábamos que ese censo fuera efectivamente censar a todo el mundo, incluidos los inquilinos y las inquilinas, que era el mayor miedo? Efectivamente lo que terminó pasando es que muchas personas en inquilinato no fueron censadas. Bueno, lo hicieron a las corridas y resultó que esa fue la base de sustentación de todo el proyecto de urbanización. Después no pudimos mover al IVC de que esos números eran incorrectos. Incluso si vos vas y miras en papel hay índices que están mal contruidos, que fue lo que yo pelee en la Legislatura. No me pueden decir que está bien un censo cuando vos das vuelta los índices y este índice no coincide con lo que da la respuesta del otro índice. (entrevista 26 - Referente organización política que brinda asistencia técnica y legal).

Según las organizaciones y muchos actores barriales que entrevistamos, los propietarios no permitieron el relevamiento de inquilinos ante la incertidumbre sobre la adjudicación de viviendas y vieron también con sospecha que el mismo arrojó un promedio de tamaño de hogar de 2,7 personas, bastante por debajo del promedio de 3,5 para el total de las villas y asentamientos de la ciudad, según fuentes como la Encuesta Anual de Hogares de la DGEyC.

Retomando el concepto propiedad de los problemas público, como “la capacidad de crear la definición pública de un problema e influir sobre ella” (Gusfield, 2014: 76) podemos sostener que lo que se operó fue una confiscación del problema por parte del GCBA y del IVC: si distintos actores del barrio querían tomar una posición proactiva en la definición pública del problema de la urbanización y ya habían comenzado a articularse y organizarse en pos del mismo en la Mesa Abierta por la Urbanización, la decisión vertical y no negociada del GCBA y la intervención del IVC en el barrio transfirió esa propiedad *de facto* al gobierno local. La definición del problema siempre es objeto de conflicto entre múltiples actores que pugnan por establecer su propia definición por sobre otras. Sin embargo, el propietario del problema tiene una autoridad e influencia especial. Así, los vecinos y referentes barriales que en un primer momento fundaron la Mesa Abierta por la Urbanización como una instancia propositiva, debieron entonces replegarse a realizar una intervención política reactiva, y la búsqueda constante de disputar de forma desigual la definición de los distintos problemas implicados en la urbanización. Esto forzaría a las organizaciones a moverse desde un *espacio inventado de participación*, donde es la movilización colectiva la que lidera el diseño y planificación de la reurbanización, a un *espacio invitado de participación*, en el que son ahora instituciones estatales las que deciden y legitiman quién tiene voz y voto (Miraftab, 2004). Esto no es un detalle menor: “cómo el proceso participativo es concebido y creado define fuertemente quién establece las reglas del juego y qué premisas guían la participación” (Miraftab, 2003: 228). A

diferencia del caso de la Mesa Activa por la Urbanización de la Villa 20-Lugano, donde un grupo de referentes y organizaciones surgidos en agosto de 2014, luego del desalojo de Papa Francisco, y que disputaron durante casi dos años distintos proyectos oficiales de urbanización antes de la implementación definitiva de la reurbanización (Díaz, 2019), la confiscación del problema de la urbanización de forma tan temprana desde la conformación de la Mesa Abierta por la Urbanización forzó a la misma a tomar una posición reactiva, más que propositiva, frente a los planes oficiales.

Esta confiscación hace posible que el GCBA defina dos aspectos clave del proyecto y que no podrán ser modificados a pesar de la resistencia de las organizaciones y vecinos del barrio. La primera se trata de la iniciativa del GCBA de vincular la extensión de la avenida Triunvirato con la reurbanización del Playón, vinculación que no tiene asidero a nivel técnico-urbanístico, ya que no es estrictamente necesaria la apertura de dicha avenida para la integración urbana del barrio. Las obras de la avenida (aunque de menor complejidad que las implicadas en la reurbanización) tendrán prioridad a lo largo del proceso y la misma será inaugurada a principios de 2018, bastante antes de otros hitos de la reurbanización. Y el segundo aspecto que quedará fijado en esta etapa y no podrá ser disputada es el proyecto de relocalizar aproximadamente al 70% de los habitantes del barrio a vivienda nueva y solo conservar alrededor de un 30% de las familias en el macizo pre-existente. Nuevamente, no existen criterios técnicos para conservar y relocalizar esta proporción de la población. Incluso, en otros casos de procesos de reurbanización, la proporción de relocalizaciones y mejoramientos fueron otras, por ejemplo, en el Barrio Padre Mugica, donde se construyeron aproximadamente 1.120 viviendas nuevas para una población de alrededor 10.000 hogares (Capalbo y Percossi Bossero, 2020), o en Villa 20-Lugano donde se construyeron 1665 viviendas nuevas para 28.000 habitantes (Observatorio Latino Americano [OLA], 2020).

2.4.2 Segunda etapa: el debate por la ley de urbanización en la legislatura porteña (noviembre 2016 – marzo 2017)

Como siguiente etapa de la reurbanización como problema público podemos considerar la discusión y la participación pública por la ley de urbanización del barrio. El problema público se traslada ahora a la Legislatura de la CABA, donde los actores que discutirán esta problemática serán algunos legisladores, el IVC, y la Mesa Abierta de Urbanización. Como veremos, esta instancia será clave no solo por la sanción de una ley que establecerá un conjunto de reglas y lineamientos para la reurbanización del barrio, sino también, porque las disputas y tensiones que se gestarán en él tendrán importantes consecuencias para las etapas posteriores.

La propuesta inicial de ley es presentada como un borrador por el IVC a los vecinos nucleados en la Mesa Abierta por la Urbanización, la cual desde un primer momento generó un considerable rechazo y disconformidad entre los vecinos. Se abrió entonces una instancia de negociación entre los actores barriales para la modificación de la ley, lo que implicó un momento de intenso compromiso por parte de los vecinos movilizados, quienes sostuvieron extensas reuniones y negociaciones con el IVC. Así, una referente nos relataba sobre la recepción de este primer borrador y algunas de las cuestiones que encontraban problemáticas:

Ellos [el IVC] trajeron un borrador [risas], casi era la ley completa. Era una ley [...] que tenía vacíos por todos lados; desde la conformación de quienes podían venir a la MGP hasta la construcción de viviendas nuevas, hasta como se iban a abrir las vías. Todo un montón de vacíos que daban lugar a todas las dudas del mundo, con muy pocas especificidades con relación también al tema de créditos. Fueron cosas que quedaron abiertas a definición de la MGP, pero demasiadas abiertas y después cosas que tenían que quedar muy claras en la ley como cuál iba a ser el proceso para definir las aperturas de calles, ellos tomaron la decisión de que se abrían cuatro calles y después veíamos el recorrido. Pero que quedaba especificado que se iba a abrir las calles Guevara, Palpa, Céspedes y Teodoro Garcia. [...] Pudimos cambiar pequeñas cosas de participación de vecinos, dejar que no solamente vinieran los delegados y los de la junta vecinal sino los vecinos por manzana a la MGP y organizaciones que pudieran venir a la MGP (Entrevista 26 - Referente Organización política que brinda asistencia técnica y legal).

La lectura e intervención en esta discusión, sin embargo, fue difícil para algunos vecinos a quienes el proyecto de ley se les presentaba como un documento técnico de difícil comprensión y lectura. De acuerdo a nuestras entrevistas con vecinos y referentes, esto produjo angustia y ansiedad ante la posibilidad nuevamente de un eventual desalojo. Un miembro de la comisión vecinal nos contaba de la experiencia en la discusión y negociación de la ley por parte de los vecinos del barrio:

La ley como iba a salir iba a ser un desastre porque el barrio no lo terminaba de entender, nosotros tampoco, y los tiempos eran muy rápidos [...] muchos vecinos no entendían. Yo me acuerdo que les decían que lean que les iba a quedar y que en un momento lo íbamos a explicar punto por punto porque nosotros también los estamos analizando. Y me decían "yo ya leí hasta la 32" y yo recién había leído hasta la 5, "bueno, léanlo de nuevo". Estaba muy preocupados. Algunos se ponían a llorar. También nos pasó de tomar un rol de calmar las aguas, de que no nos van a echar tan fácil, que hay derechos, pero que nos tenemos que poner fuertes. (Entrevista 27 - referente territorial y miembro de la comisión vecinal).

A pesar de los avances en términos de participación relatábamos más arriba, uno de los aspectos que generó más rechazo en el proyecto de ley, y que los vecinos no lograron modificar, eran los altos niveles de discrecionalidad que otorgaba al IVC y al GCBA en la implementación del proyecto de urbanización. Así, el artículo 4 de la ley enuncia que "como regla general, las decisiones surgirán del consenso de la MGP. Excepcionalmente, en caso de disenso, el IVC [...] asesorará al Jefe de Gobierno respecto de la decisión a adoptar para el cumplimiento del

Proyecto Integral de Reurbanización”, es decir que, en caso de no alcanzar un acuerdo entre todas las partes en la MGP sobre algún tema específico, el IVC podrá tomar cualquier decisión al respecto. Dado que la construcción de consensos en todo ámbito participativo es un proceso complejo, la dificultad para arribar a uno facilitaba las condiciones para que el IVC tome discrecionalmente decisiones sin respetar la voluntad de los distintos actores del barrio.

Sin embargo, en estas negociaciones el IVC insistía en apurar los tiempos del tratamiento de esta norma, aludiendo a que, si no se presentaba a la Legislatura ese año (el 2016) difícilmente la misma podría ser tratada el siguiente dado el calendario electoral. Los vecinos no compartían este diagnóstico y decidieron posponer la presentación de la ley a marzo del 2017 para continuar negociando la redacción de la misma. El IVC, entonces, se retiró de las reuniones en el barrio y, una semana más tarde, presentó el proyecto de ley a través de la bancada del PRO para su votación en primera instancia. Los vecinos convocaron a movilizarse a la legislatura en respuesta y mantuvieron encuentros con legisladores y asesores de distintos bloques, donde intentaron convencerlos de introducir modificaciones al proyecto o directamente de votar en contra del proyecto de ley. Esta es la etapa en que la Mesa Abierta logra el mayor nivel de adhesión entre vecinos, y llega a estar conformada por delgados de varias manzanas, y organizaciones sociales como el Colectivo por la Igualdad, El Hormiguero, El Movimiento Evita, el Partido Obrero, La Mutual Sentimiento, La Cámpora, ACIJ, la CCC, Barrios de Pie, entre otros.

En este contexto, el legislador porteño Marcelo Ramal del Partido Obrero propuso realizar un dictamen por minoría presentando un proyecto de ley alternativo, inspirado en un texto que referentes barriales redactaron en el 2011 para el traspaso de tierras al gobierno local⁵⁸. Algunos vecinos y organizaciones invirtieron un esfuerzo considerable en la redacción de este proyecto alternativo a pesar que ellos mismos, y otras organizaciones de la MAU, consideraban imposible su sanción en la legislatura. Aquí se ponen en juego distintas apreciaciones del campo de posibilidades y de horizontes de expectativas entre los distintos actores (Koselleck, 1993): algunos creen que, dado la correlación de fuerzas partidarias en la legislatura, era mejor buscar la mayor cantidad de modificaciones posibles al proyecto de ley oficialista, mientras que otros buscaban la redacción de un proyecto alternativo que plenamente represente la voluntad de los vecinos para intentar perseguir su sanción. Una referente de una organización popular nos

⁵⁸ Durante la década del 2010, distintos vecinos y referentes del barrio escribieron tres proyectos de ley, en distintos momentos, apuntando a la urbanización del Playón o el traspaso de tierras nacionales al GCBA (Rodríguez, 2015).

relataba las contradicciones y fracturas que estas diferencias en los horizontes de expectativas generaron en la Mesa Abierta por la Urbanización:

Porque los vecinos querían otra ley que ésta, pero la realidad es que era innegociable con el PRO adentro de la legislatura, no la iban a votar jamás. Pero bueno ahí el PO voto un dictamen de minoría. [...] Ahí Ramal cobro como un montón de relevancia en el barrio y se juntaron en la Mutual Sentimiento a discutir. Eso fracturó bastante la mesa porque bueno, la realidad es que nosotros tampoco queríamos decirles a los vecinos “sí, va a salir”, porque no iba a salir. Estaban invirtiendo un montón de tiempo y de cosas en algo que iba a quedar cajoneado en lugar de hacerle mejoras a la ley que ya estaba propuesta para ver que podíamos modificar de eso. Igual así y todo salió muy bien la ley, pero bueno, todo el proceso se ordenó después de que la ley salió digamos. (Entrevista 14 - Referente organización política y territorial)

El 15 de diciembre de 2016, en la última sesión del año de la Legislatura porteña, fue aprobado en primera instancia el proyecto de ley de urbanización del barrio⁵⁹. Los vecinos fueron prometidos que habría reuniones para seguir discutiendo el proyecto de ley, sin embargo, entre dicho momento y la audiencia pública no existieron nuevos encuentros.

Esta etapa también implicará la llegada de la Defensoría General de la Ciudad y de la Defensoría del Pueblo como actores estatales involucrados en el proceso de reurbanización, con el objetivo de defender los derechos de los vecinos del barrio. Esto fue el resultado del acercamiento tanto de los referentes alineados con la Mesa Abierta por la Urbanización como de la comisión vecinal, para solicitar la asistencia de estos organismos. A principios de enero de 2017 las defensorías comenzarán a asistir a las reuniones de la Mesa Abierta y, una vez sancionada la ley, harán lo mismo con la MGP, tal como lo estipula la ley de urbanización.

Como lo establece la constitución de la CABA, luego de una aprobación en primera instancia y antes de una segunda y definitiva, el 23 de febrero de 2017 tuvo lugar una audiencia pública en la Legislatura de la ciudad para que los vecinos participen y expresen su opinión sobre el proyecto de ley. Esta, sin embargo, no poseía un carácter vinculante y los legisladores podían aprobar la ley en su segunda votación sin incorporar ninguna de las observaciones que los ciudadanos expresen en la misma. Precisamente por esta razón es que este evento representa quizás uno de los puntos más álgidos del drama público de la reurbanización del Playón de Chacarita: como tal sucedió en “nombre y a la vista de la colectividad” (Gusfield, 2014: 288), como la escenificación de distintos actores que buscan más establecer una forma de comunicación de significados que de acción instrumental, mediante un orden propio ceremonial

⁵⁹ Fuente: “Un paso adelante para ser otros barrios” (Página/12, 16/12/2016).

y ritualizado, en el que la audiencia no es pasiva ni muda y en el que todos los actos e intervenciones se articulan a ser observados por una audiencia.

La misma contó con tres expositores funcionarios públicas que abrieron el debate con exposiciones propias: el presidente del IVC Juan Ignacio Maqueyra, el defensor general de la Ciudad Horacio Corti y la responsable de la urbanización del barrio Ailén Di Dio. La audiencia contó con 126 ciudadanos inscriptos para hablar, principalmente referentes políticos y sociales, vecinos del barrio y técnicos urbanistas. A lo largo de la misma se hicieron patentes las disputas internas entre distintos sectores de vecinos del barrio: mientras los oradores hablaban por turnos según el orden de inscripción, distintos sectores del público acusaban a unos y a otros de “cobrar sobres con plata del PRO”, de “estar con los de la huerta”, de “no representar el barrio” o no ser de él. Las críticas a la ley de reurbanización se centraron en los mecanismos participativos (tanto de la redacción de la ley como del proceso urbano en general), el artículo 4 de la ley, el censo de inquilinos, el estado de las infraestructuras de agua y cloacas, las diferencias sociales entre los vecinos de Fraga y el barrio contiguo de Chacarita.

Figura 4 - Audiencia pública por la sanción de la Ley de Reurbanización del Playón de Chacarita



Fuente: Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Legislatura de la Ciudad, 23 de febrero de 2017.

Finalmente, el 23 de marzo de 2017, la legislatura sancionó la Ley 5.799/17 de “Reurbanización e Integración socio-urbana del barrio denominado “Playón Chacarita”⁶⁰. La mayor parte de las organizaciones y vecinos miembros de la MAU expresaron públicamente su deseo de que los legisladores del bloque legislativo del Frente para la Victoria (FpV) votara en contra del proyecto de ley presentado por el oficialismo, y que en su lugar apoyasen el dictamen de minoría redactado por el legislador Marcelo Ramal. Sin embargo, los legisladores del FpV consideraron que no podían presentarse públicamente frente a la ciudadanía como un partido político que vota en contra de la reurbanización de un barrio popular de la ciudad. Esto implicará un primer quiebre al interior de la MAU, ya que algunos referentes y vecinos vivirán esta decisión política como una traición. Así referentes de una organización con militancia en el barrio, incluso afines políticamente al FpV, nos relataba al respecto:

Yo en el momento estuve más de acuerdo con la postura de la minoría, pero porque las modificaciones que se hicieron en la ley fueron parciales y no era posible, en el momento que estábamos en el barrio, llevarlo a la legislatura. [...] Para la lucha de los vecinos y para el momento que se vivía en el barrio era mejor votar en contra y acompañar eso, y dar más fuerza al proceso. O sea, había una mesa de urbanización donde estaban muchas organizaciones: La Cámpora, el Partido Obrero, nosotros, Kolina, asociaciones civiles, un montón de cosas... [...] Todas las semanas nos reuníamos y los legisladores que votaron en contra acompañaron el proceso que se exigía desde el barrio, metieron modificaciones, algunos dijeron desde el principio "Yo voy a votar a favor y me parece que hay que modificar" como Muios y otros dijeron "yo voy a acompañar a los vecinos" y después en el momento de la votación votaron las modificaciones. [...] La idea era reconocer que la conducción del proceso la llevaba el barrio y no los legisladores que se apoyaron en el barrio y todos los vecinos pedían que se votara en contra, con razón o no, había una mesa unificada de todas las organizaciones que representaban realmente al barrio. (Entrevista 16 - Referente movimiento social nacional con trabajo territorial en el barrio).

Otra vecina y referente, también con posturas políticas afines al FpV agregaba:

Hubo un quiebre muy grande por Ramal, porque presentó su proyecto, que a mí tampoco me gustaba mucho. Digamos que en ese momento me puse de su lado porque no había otro, no había nada ni igual ni parecido, era el nico. Obviamente no iba a ganar. Yo vi un quiebre muy fuerte ahí, un divisionismo total, la Mesa [Abierta] con la que veníamos trabajando se resquebrajó al 100% y hasta ahora no logramos unificarla [...] En su momento el Frente para la Victoria nos iba a apoyar y les iba a votar en contra [el proyecto al oficialismo], y la verdad que en ese momento no sabía si putear o llorar [...] No me sent avalada, pero tampoco me tomó por sorpresa. S me dolió, me sent triste, pero entiendo que son políticos y es así. (Entrevista 25 - Referente territorial de la manzana 1)

⁶⁰ Fuente: “Sesión: el PRO lograr urbanizar Rodrigo Buenos y Fraga” (Noticias Urbanas, 23/03/2017).

Luego de la sanción de la ley, y como producto de esta votación, algunas organizaciones pertenecientes al FPV, como La Cámpora, se retiraron de la mesa y dejaran de tener presencia territorial en el barrio. Otras también afines a esta línea política, sin embargo, continuaron participando y mantendran algún tipo de presencia en el Playón, pero perderan apoyos y referentes que representaban territorialmente a estas organizaciones migraran hacia otras.

El tratamiento simultaneo en la legislatura de la ley de reurbanización de Rodrigo Bueno (Ley 5.798/17) y la ley de urbanización del Playón de Chacarita (Ley 5.799/17) tendra como resultado que ambas presenten profundas similitudes en estructura y en la redacción de artículos clave, resultado de compartir un ambiente de problemas públicos y prácticamente los mismos actores estatales involucrados (Hilgartner y Bosk, 1988). Sin embargo, la segunda es más completa y explícita en cuanto al reconocimiento de derechos para los habitantes del barrio y de obligaciones para el sector público, invocando “principios de igualdad, de justicia espacial, de integración, de no discriminación y del derecho a la Ciudad”⁶¹. Varios de los referentes barriales que entrevistamos consideran que, de las tres leyes redactadas para los cuatro barrios en proceso actual de urbanización, la correspondiente al Playón de Chacarita es la más completa y mejor formulada. Sin embargo, durante nuestras entrevistas realizadas alrededor de dos años después, los balances que haran distintos actores sobre la ley resultante y los cálculos políticos del momento seran diversos: algunos se mostraron satisfechos con las modificaciones realizadas al proyecto oficial y consideraron que fue aquello que se pudo obtener dadas las relaciones de fuerza. Para otros, a partir de la discrecionalidad obtenida por el IVC y la fragmentación que dicha votación habra tenido entre organizaciones y vecinos, consideraron que la misma representó una derrota para las organizaciones sociales del barrio.

Según algunos entrevistados, el quiebre final de la MAU tendra lugar luego de la sanción de la ley de urbanización, cuando uno de sus miembros, perteneciente a una huerta orgánica autogestiva que se presentaba como uno de los actores más comprometidos en confrontar con el gobierno, abandonó la misma luego de llegar a un acuerdo individual con el IVC. Esta huerta enfrentaba la posibilidad de ser desalojada ya que se encontraba en terrenos ferroviarios requeridos para la construcción de viviendas sociales destinadas a familias a relocalizar. Los vecinos del barrio la consideraron como un actor con un reclamo legítimo y le dieron un lugar en la MAU. Durante finales del 2016 y principios del 2017, líderes de la huerta empujaban a los otros miembros de la mesa a tomar una posición radical frente a la propuesta del IVC, de

⁶¹ Fuente: Ley 5.799/17, artículo 1.

abstenerse de negociar con las autoridades y, en su lugar, movilizarse con un repertorio de protesta más radical, incluyendo marchas, cortes y movilizaciones. El anuncio de su abandono de la mesa por haber llegado a un acuerdo individual con las autoridades creó otro conflicto interno que dañó aún más la confianza entre los miembros. Más tarde, algunos vecinos del barrio descubrieron que referentes de la huerta orgánica estuvieron reuniéndose en secreto con el IVC hasta dos veces por semana para negociar el acuerdo. Luego de este quiebre en la MAU, las diferencias y las desconfianzas entre miembros permanecerá tan alto que no podrán volver a articular una coalición tan abarcativa.

2.4.3 Tercera etapa: el retorno del problema al barrio y la MGP como instancia de discusión pública (marzo 2017 – octubre 2018)

En marzo de 2017, con la sanción de la ley de reurbanización del Playón de Chacarita, el problema público volvió al barrio y los actores que se disputan la definición del problema continuaron siendo el GCBA a través del IVC, por un lado, y las organizaciones barriales y los vecinos por el otro. En esta etapa, las micro-arenas públicas sobre las que giró el conflicto fueron una serie de espacios institucionalizados de participación y consulta. Durante este periodo, las organizaciones concurrieron a reuniones periódicas en estos espacios y transmitieron las novedades y discusiones a sus manzanas de residencia dentro del barrio. En esta etapa también comenzaron a sucederse ciertos hitos en el proceso de reurbanización que transformaron el espacio construido. Se realizó la pavimentación de los caminos y pasillos internos del barrio, obras de desagües pluviales y conexiones cloacales como mencionamos más arriba, se completó la extensión de la avenida Triunvirato, se abrieron dos nuevas entradas al barrio conectadas a esta arteria vial y se comenzó a construir las viviendas nuevas.

Según lo estipulado por la ley de urbanización, la Mesa de Gestión Participativa (MGP) se reunió por primera vez el 3 de abril de 2017 en la sede de la comuna 15. Durante las primeras semanas las reuniones de la MGP fueron dedicadas a acordar las reglas internas de participación en este espacio, lo que se llamó el “protocolo” de la MGP y algunas cuestiones presentadas como “emergencias”, particularmente conexiones a servicios públicos. En paralelo a la MGP, comenzó a reunirse una Mesa Técnica en abril de 2017, como una micro-arena alternativa en las cuales cuestiones técnico-urbanísticas eran negociadas. Allí participaron autoridades del IVC y arquitectos, urbanistas y vecinos de organizaciones sociales representación del barrio, aunque el hecho que la misma se reuniese en las oficinas del IVC, lejos del asentamiento, y días de semana por la mañana dificultó la participación de los habitantes. En principio, en este espacio no se tomaban decisiones, sino que tenía lugar un intercambio de información y

participación con asesores técnicos de los vecinos del barrio para que estos luego transmitiesen a los actores políticos y sociales de la MGP sus consideraciones técnicas.

Rápidamente se conformaron al interior de la MGP dos campos organizacionales antagónicos, compuestos por vecinos y referentes sociales con identidades políticas y formas opuestas de entender la participación y la reurbanización del barrio. Durante esta etapa, la tensión y los choques entre estos dos grupos fue tan alta que en varias oportunidades la MGP tuvo que ser levantada o pospuesta debido a los altos niveles de conflicto. Estos desacuerdos fueron agravados por carencias en el diseño y en las prácticas participativas del IVC. Los vecinos recibían poca o ninguna información sobre el proceso de reurbanización, los tiempos para tomar decisiones y construir acuerdos eran demasiado cortos, o las preocupaciones de los vecinos no eran apropiadamente atendidas. Estos tendrán como efecto profundizar los conflictos entre estos dos campos y agravar la desconfianza hacia las autoridades. Las diferencias entre estos dos grupos seguirán los clivajes políticos previamente existentes en el barrio, pero atravesados por nuevas divisiones surgidas con el comienzo de la reurbanización.

Por un lado, nos encontramos con liderazgos vinculados a la Comisión Vecinal del barrio electa en el 2015 y políticamente cercanos a la administración del PRO. Esta cercanía política les permitía administrar cooperativas de trabajo financiadas por el GCBA y el acceso a puestos de trabajo en las obras de reurbanización. Este era un recurso clave en la economía moral del barrio para obtener apoyos y seguidores (Vommaro y Quirós, 2011). A pesar de representar al oficialismo políticamente en el barrio, y de confrontar con otras organizaciones en base a este clivaje, este grupo no necesariamente se alineó automáticamente con el IVC y sus propuestas durante el proceso de reurbanización. En algunas oportunidades presionó a las autoridades para reclamar mejoras en los proyectos y las obras de reurbanización, o construyó alianzas con actores particularmente críticos hacia las políticas urbanas del GCBA. Por ejemplo, algunos de estos miembros de la Comisión Vecinal apoyaron la incorporación del ODC en la MGP. Es decir, a pesar de los lazos políticos con el PRO y de los recursos que recibían del GCBA, estos referentes locales tensionaban su relación con funcionarios del IVC para demandar mejoras en la implementación del proyecto de reurbanización. Así lo explicaba una funcionaria del IVC nos relataba:

Hay una particularidad en el playón que es que la referente del PRO, la puntera PRO, a pesar de que claramente era del partido que gobierna, tenía y sigue teniendo un nivel de demanda y exigencia hacia el IVC que yo no vi en otros territorios. Entonces creo que eso no es menor porque si supuestamente una de las vecinas la tenés cerrada políticamente pero después también es la que te exige y te demanda, y no deja que

avance el proyecto, para mí el rol de esa dirigente me parece súper interesante para analizar en el proceso del Playón. (Entrevista 35 - funcionaria territorial del IVC).

El segundo campo organizacional reunió a los actores que formaban parte de la ya disuelta MAU: principalmente referentes y liderazgos barriales que articulan la presencia territorial de algún movimiento social o político. Debido a las diferencias y conflictos que cargaban de la etapa anterior, estos actores tuvieron dificultades para organizar y articular una posición unificada. A lo largo de los siguientes dos años, estos actores continuaron fragmentándose y atomizándose como producto de sus diferencias sobre el proyecto de reurbanización, identidades políticas y simpatías personales. La falta de confianza entre estos actores, así como también sus desacuerdos en torno a la mejor manera de informar, abordar y movilizar a los vecinos sobre el proceso de reurbanización del barrio, tuvo efectos centrífugos sobre la movilización. Ésta expulsó a distintos actores a través de distintas formas: por conflictos al interior del campo de las organizaciones populares, por cambios en el protocolo de la MGP que prohibieron la asistencia de técnicos y referentes de organizaciones que no vivían en el barrio, por desgaste de vecinos y referentes frustrados por las dificultades para articular posiciones, etc. Esto obligó a los vecinos y organizaciones a confrontar al IVC de forma dispersa, con menor apoyo y poder de movilización (excepto para algunas reivindicaciones específicas que detallaremos más abajo). Así, lo que en un primer momento comenzó como una instancia para proponer un proyecto propio en la Mesa Abierta por la Reurbanización, que en el 2016 mutó a un espacio que reclamaba participación en el proyecto del IVC, ahora se disgregó en múltiples negociaciones de cada actor mantendrá con el IVC por mejoras y beneficios a su manzana o representados.

Figura 5 - Reunión de la Mesa de Gestión Participativa



Fuente: Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Sin fecha.

A lo largo de 2017 en la MGP y en la Mesa Técnica se discutió principalmente en torno a tres ejes: a) las obras de emergencia y conexión a servicios en el barrio; b) el proyecto de vivienda nueva; y c) otras cuestiones (como el protocolo de la MGP, modalidades de créditos, la bolsa de trabajo para las obras del barrio, etc.).

Una de las principales cuestiones que profundizó los conflictos y la desconfianza hacia las autoridades fueron los reclamos de priorizar las obras de mejora de las condiciones de vida actuales en el barrio, por sobre la vivienda definitiva y la apertura de la Av. Triunvirato. Estas fueron enmarcadas en términos de “obras de emergencia” y, una constante a lo largo del 2017 fue disputar las agendas de trabajo propuestas por el IVC en la MGP de parte de delegados, vecinos y organizaciones, solicitando priorizar la discusión sobre obras de infraestructura que consideran inmediatamente necesarias para el barrio. Contra la agenda de trabajo propuesta por el IVC, requirieron que primero se discutan cuestiones ligadas a las conexiones a electricidad, agua, cloacas y pluviales, por sobre las tipologías de la vivienda nueva o la discusión de operatorias de crédito. Al mismo tiempo, los conflictos y discusiones ligadas a la infraestructura no se resolvieron con el inicio de las obras, ya que errores en su ejecución, insuficiencias en su proyección, o retrasos y demoras, obligaron a los referentes a llevar nuevamente reclamos a la MGP. Por ejemplo, en varias ocasiones estas obras produjeron inundaciones en pasillos y casas del barrio porque su ejecución rompió caños de la infraestructura autoproducida. Estas roturas e inconvenientes se podrían haber evitado si se consultaba previamente con los vecinos que

construyeron esas redes precarias. En otros casos, los vecinos detectaron errores o mala calidad en las obras y trabajos en los espacios públicos del barrio, requiriendo que vuelvan a realizarse apropiadamente. Las razones que llevaron a los vecinos y organizaciones a disputar la priorización de estas obras por parte del IVC pueden entenderse mejor a partir de los relatos de estos referentes:

Gustavo: con el PRO en la ciudad, lo transitorio se hace permanente. Hay otros [arreglos temporales] que terminaron siendo permanentes, de hecho, las obras del barrio en teoría son transitorias, las que están ahora. Hay que ver si [después] hacen otra cosa. [...]

Marcelo: Y además por cuestiones de salud. En la última inundación, que es lo que te estaba comentando Gustavo, las cloacas y [...] las napas rebalsaban en función de la cantidad de agua que cayó. Las napas rebalsaban y son una cuestión de salud pública. Desde ese punto de vista es una emergencia. Así que lógicamente para nosotros es algo importantísimo que se resuelva, porque son los vecinos que viven en el playón los verdaderos afectados en lo cotidiano. (Entrevista 16 - Referentes movimiento social nacional con trabajo territorial).

A veces viene el IVC a decirnos propuestas que uno como vecino ve que no es así. Porque, ponele que nos dice “esto es provisorio” y es mentira, porque eso lo van a dejar. Podrían hacer algo bueno porque la plata no viene de ellos ni de nosotros, viene del Estado. Y ahora que hicieron las veredas que te venía mostrando, el asfaltado que han hechos con casas como las que tengo en frente que tiene vereda alta y otras que están bajas. Cuando llueve, todo [se inunda], no han hecho nada para que la lluvia pueda caer y no perjudicar a los vecinos. (Entrevista 18 - Referente movimiento social nacional con trabajo territorial).

Estos reclamos de priorizar obras de urgencia y mejora de infraestructura existente por sobre proyectos vivienda nueva se tornan legibles ante la larga historia de proyectos inacabados o superficiales de reurbanización que han tenido lugar en la ciudad de Buenos Aires (Jauri, 2011; Ministerio Público Tutelar, 2014).

En junio de 2017 el IVC presentó el Master Plan para el proyecto de reurbanización del barrio en la MGP y en la Mesa Técnica. A partir de discusiones en estas instancias participativas, los vecinos propusieron ciertas modificaciones para integrar mejor la vivienda nueva al barrio de Chacarita. En concreto se propuso reducir las alturas máximas de 12 pisos a planta baja más cuatro pisos, así como también se solicitó modificar la morfología de los edificios para que todas las unidades tengan un correcto asoleamiento y que los centros de manzana sean de carácter público. Se discutieron también algunas cuestiones ligadas al tamaño y distribución de los espacios en las unidades de vivienda y en los locales de planta baja y se solicitó que los edificios de planta baja más cuatro pisos tuvieran ascensores. Arquitectos y urbanistas que participaban en la mesa técnica en representación o asesoramiento de organizaciones sociales serán clave en el armado y fundamentación de estas modificaciones. El IVC aceptó algunos de estas propuestas y reformuló el proyecto, reduciendo la altura máxima de los edificios de 12

pisos a 8, manteniendo el resto con una tipología de planta baja más cuatro niveles, reformula el diseño de las manzanas A, B, C, y D (Ver Figura 6) para que los patios internos de los edificios funcionen como espacios públicos y por lo tanto su mantenimiento recaiga sobre el GCBA y no sus residentes. De todas formas, no aceptó incluir ascensores en los edificios de cuatro pisos aduciendo cuestiones de asequibilidad de las viviendas. Sin embargo, éstos fueron diseñados con espacios reservados para su futura instalación por parte de los consorcios de propietarios que puedan pagarlos. Todas estas modificaciones en la altura y diseño de los edificios implicaron la reducción de la cantidad de viviendas proyectadas de 750 a 690.

Figura 6 - Filmina presentada a los vecinos del barrio durante una asamblea celebrada en la entrada de Fraga



Fuente: Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Septiembre de 2018.

Estas mejoras en el proyecto de vivienda nueva, las obras de emergencia, y la expansión de la infraestructura originalmente proyectada fueron conquistas obtenidas con el acuerdo y la alineación de los vecinos de estos dos campos. Un funcionario nos relataba sobre los balances que él y algunos vecinos del barrio hacían sobre estas modificaciones obtenidas en la MGP:

Esa es la discusión que permanentemente tenemos con todos los delegados. Si no se organizan, no se reúnen, no cierran dos o tres lineamientos en los que van a ir juntos no van a ganar nunca ninguna discusión. Y de hecho, durante el año pasado hubo dos o tres escenas solamente en las que se logró ese nivel de unidad de todos los sectores del barrio y tuvieron importantes logros. Uno fue el diseño de la infraestructura definitiva de todo

el barrio, otro fue la modificación del proyecto de vivienda nueva y hay un tercero que es en relación a la ejecución de las obras provisionarias. Lograron un montón de cosas que no lograron en ningún otro barrio. Pusieron condiciones, “vos no vas a lanzar tal aspecto del proceso si no hacés tal obra en mi manzana”. Se pusieron de acuerdo con obras primero el cuerpo de delegados y luego lo presentaron en la mesa y lo consensuaron con el IVC. El IVC hizo entonces un montón de obras que no tenían previstas, fue parte de la negociación en unidad de los vecinos. Para infraestructura lo mismo, la infraestructura prevista era la mitad de lo que es hoy. Cuando los vecinos con sus técnicos se dieron cuenta que con la infraestructura que iban a tener, sobre todo pluvial, probablemente el barrio se siguiera inundando, se pusieron firmes y dijeron “no vas a avanzar con nada más del proceso hasta que no lo modifiques”. Ahí tuvieron el acompañamiento de la Defensoría General y el acompañamiento de sus técnicos designados por manzana, pero eso fue una situación clara en la que su unidad fue la que cambió la agenda del Gobierno. (Entrevista 20 - funcionario territorial de la Defensoría General de la Ciudad).

Si bien el IVC se presentó receptivo ante muchos de las observaciones al proyecto hecha por vecinos y técnicos, en octubre de 2017 se sucedió otro conflicto en la MGP. En ésta, mientras aún estaban siendo discutidos detalles del proyecto de vivienda nueva, el IVC consulta a los referentes y vecinos si el mismo se encontraba listo para ser presentado a licitación. En las mesas se decidió posponer la apertura a licitación para el siguiente año, pero los vecinos del barrio descubrieron que el gobierno ya había comenzado el proceso dos semanas antes de consultarlos. El IVC argumentó que aún era posible incorporar alguno de los aspectos que se encontraban en discusión, pero que era necesario licitar el proyecto debido a la urgencia de ejecutar dichas partidas presupuestarias durante el 2017. Esta es la primera vez en el proyecto en el que el IVC hizo uso del artículo 4 de la ley de urbanización para resolver desacuerdos en la MGP y avanzar el proyecto de urbanización sin la construcción de consensos.

Durante este periodo también se celebraron las primeras tres asambleas participativas del barrio. Estas son presentaciones del equipo técnico y de participación del IVC abiertos a toda la comunidad y realizados en el espacio público del Playón de Chacarita, particularmente en su entrada en Fraga al 900. Estos fueron eventos que dramatizaron frente a un público más amplio los conflictos y diferencias que se expresaban cotidianamente en la MGP. Al igual que esta última, las asambleas fueron altamente conflictivas, con vecinos rechazando los planes de reurbanización, expresando preocupación por la falta de información, de espacios de participación y por la asequibilidad de las viviendas y los mejoramientos. Las asambleas replicaban muchos de los problemas que existían en otros mecanismos de participación como la MGP o la Mesa Técnica:

Son un quilombo. [...] Porque el IVC, viene con información que no es lo que los vecinos reclaman muchas veces. Los vecinos reclaman: ¿Qué pasa que se inunda esta calle que la hicieron ustedes? Y ellos viene con un *Power Point* y te muestran cómo va a ser la cocina de la vivienda nueva. Entonces ahí se genera un cortocircuito y termina

siendo un quilombo porque la gente con bastante razón y bastante criterio se enoja. Eso. Entonces hay reclamos puntuales que se les hace al Estado e información de algo que no es inmediato. Siempre termina siendo un conflicto importante. O sea, no hubo asamblea del IVC que saliera bien. (Entrevista 16 – Referente movimiento social nacional con trabajo territorial).

Así, las asambleas en el acceso al barrio sobre la calle Fraga serán instancias anuales de comunicación de estados de avance a las que podía asistir todo el barrio, donde se distribuían folletos, y se respondía a las preguntas de vecinos. Pero en los hechos la información que los vecinos recibían era evaluada como insuficiente por éstos y no eran una instancia participativa en términos de construcción de consensos y toma de decisiones.

Sin embargo, la asistencia y participación a la MGP será objeto mismo de disputa durante esta etapa. La existencia de una ley de reurbanización y luego de un protocolo que dicta no sólo ciertas reglas procedimentales, sino también quienes pueden asistir y quien no, termina de consolidar ese paso de una *participación inventada* a una *participación invitada* (Miraftab, 2004) que señalamos en la primera etapa. Las reglas que determinan la asistencia y admisión a la misma no terminan siendo claras, de forma que en nuestras entrevistas a referentes y vecinos nos encontramos con relatos e interpretaciones contradictorias. Particularmente luego de una MGP celebrada el 4 de diciembre de 2017. En ella, aprovechando que varios miembros del campo de las organizaciones populares y la izquierda no pudieron asistir porque se presentaba en la legislatura de la ciudad un proyecto alternativo para el barrio propuesto por la Universidad de Rosario⁶², se votó en la misma que las organizaciones sociales no podrían continuar asistiendo sin la aprobación por votación de los miembros de la MGP. Frente a esto, sumado al desgaste producto de los altos niveles de conflictividad entre las distintas organizaciones, algunos actores dejarán de asistir de forma presencial a la MGP, relegándose a asesorar a vecinos en reuniones que tendrán lugar en otros espacios. Otras organizaciones, buscarán la manera de seguir formando parte, mediante la firma de poderes de representación de vecinos de manzanas particulares o acompañándolos a las reuniones pero permaneciendo fuera de la sala. Así, la comisión vecinal y ciertos liderazgos clave termina actuando como porteros de la

⁶² El Programa Arquibarrío de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de Rosario fue invitado por referentes de la Mutual Sentimiento para realizar un proyecto alternativo de reurbanización del barrio. Este fue desarrollado entre estudiantes y docentes de la universidad, con la participación de algunos vecinos y dirigentes del barrio. El proyecto final fue develado al público en la legislatura de la ciudad en diciembre de 2017. Sin embargo, nunca fue presentado en la MGP o la mesa técnica, y sus autores nunca tampoco participaron de discusiones con autoridades públicas del IVC para incorporar aspectos del mismo al proyecto oficial.

participación legítima y terminan detentando un fuerte poder de determinar quién puede y quién no asistir a la MGP.

Durante el 2018 los niveles de conflictividad bajaron significativamente en los dispositivos participativos. Según distintos actores entrevistados, esto es producto de una planificación anticipada que en marzo estableció una agenda de temas a tratar en la MGP a lo largo del 2018, creando marcos claros de negociación entre los distintos actores y el IVC. Sin embargo, también podría haber sido un factor la atomización, fragmentación y el agotamiento de las organizaciones y actores sociales movilizadas a la MGP.

2.4.4 Cuarta etapa: la multiplicación de talleres e instancias participativas a nivel manzana (octubre 2018 – octubre 2019)

En octubre de 2018, con la realización de los talleres participativos de apertura de las calles internas comenzó lo que consideramos una nueva etapa en la urbanización como problema público. En ésta se multiplican las instancias institucionalmente participativas: a la MGP y las mesas técnicas se sumaron también los talleres de apertura de las calles Palpa y Guevara y los talleres de esponjamiento⁶³ por manzana. Los mecanismos de participación de estos talleres fueron pactados previamente en la MGP como instancias en las que se tomaron decisiones clave para el futuro del barrio. Definir los trazados tuvo como consecuencia determinar cuántas y cuáles familias debieron ser forzosamente relocalizadas, al mismo tiempo que se estableció un aspecto central de la morfología resultante para el barrio. En estos, además, se puso en juego quién puede y quién no decidir sobre la trama urbana, ya que mientras que fueron invitados todos los posibles afectados por la apertura de estas trazas, sólo quienes eran poseedores de los inmuebles (considerados propietarios en el lenguaje y las prácticas informales del barrio) tuvieron voto en estas instancias participativas.

En este periodo se agravan las preocupaciones de los vecinos frente a la posibilidad de ser relocalizados a vivienda nuevas y los temores vinculados a su capacidad económica para afrontar los nuevos costos producto de la formalización. Los altos niveles de inflación y la devaluación registrada a partir de abril del 2018 produjeron mayores niveles de incertidumbre en muchos vecinos del barrio. Las políticas habitacionales del programa implican toda una serie de nuevos costos tanto para los que se relocalizan a una vivienda nueva (hipotecas, expensas,

⁶³ Por esponjamiento se conoce una técnica para reducir la densidad poblacional de una manzana mediante la demolición de algunas viviendas seleccionadas, y la consecuente relocalización de familias, abriendo nuevos espacios públicos o ampliando las viviendas restantes.

servicios públicos, impuestos prediales, etc.) o regularizaban dominialmente sus viviendas (préstamos para mejoras, servicios públicos formalizados, impuestos prediales, etc.), que los hogares deberán cargar en un contexto de crisis económica y caída del salario real. Una vecina y referente del barrio se preguntaba:

¿Yo cómo se que lo que el IVC nos propone voy a poder terminarlo de pagar después? Es muchísima plata. No pretendo que me den gratis todo, obviamente que no, obviamente que tengo que pagar mis servicios completos. Yo pago un recibo de luz que me lo dan para compartir, mi vecino me comparte luz que ella paga de Edenor. Lo que no pago es el agua, pero pago un teléfono, pago internet y pago cable. No pago un recibo de ABL, mi marido lo paga pero por el auto que tiene. Yo la verdad como que mi temor es a que si yo podré pagar más adelante, porque en la situación económica que estamos ellos no son claros. Dicen “se fijará la cuota de acuerdo al 20% de tu sueldo”, ¿y qué pasa si tengo un sueldo por debajo de los 9 [mil pesos]? A una señora ya le dijeron que directamente no le corresponde porque el sueldo de su marido es de 8 mil 700. Eso es como que a vos te pone en duda si endeudarte o no. Ellos no contestan. [...] ¿Pero qué pasa si viene otro gobierno que dice que no tiene que hacerse cargo el Estado sino que tiene que pasarse a un banco? ¿Quién nos garantiza a nosotros eso? ¿Qué va a pasar con las personas que no tienen un trabajo blanqueado o si lo tienen, tienen un salario muy por debajo de los 9 mil? ¿Qué va a pasar cuando tengan que pagar el agua, la luz, el ABL, las expensas y el gas? ¿Hasta cuándo vamos a poder sostener ese edificio o su casa, su vivienda? Entonces va a venir el tema de la gentrificación, ¿no? Porque obviamente la gente que tenemos un salario precarizado no lo vamos a poder pagar. ((Entrevista 25 - Referente territorial de la manzana 1).

Así, evitar la mayor cantidad de relocalizaciones a vivienda nueva producto de la apertura de calles y el esponjamiento del barrio se convierte en el objetivo principal de las organizaciones sociales en esta etapa. El proceso de reurbanización carecía de opciones que no implicaran nuevos costos habitacionales para los hogares. Las cuatro opciones que el IVC ofrecía eran: a) la relocalización a la vivienda nueva, a pagar con una hipoteca asequible bajo la modalidad estipulada por la Ley 341/00 (intereses fijos de entre el 0% y el 4%, cuotas no mayores al 20% de los ingresos, probados por declaración jurada para aquellos hogares con ingresos en negro); b) un préstamo hipotecario con las mismas condiciones antes descritas para comprar una vivienda en la ciudad formal, localizada hasta a 60 km de la CABA; c) permanecer en su vivienda actual y hacer obras de mejoramiento bajo criterios y estándares que rigen para la ciudad formal, financiado mediante préstamos con las mismas condiciones de las opciones anteriores; y d) la modalidad de canje, en la que el hogar intercambia su vivienda actual por una dentro del barrio liberada por dueños que tomaron la opción A o B. La opción C, de permanecer y mejorar la vivienda, sólo está disponible para aquellos hogares que no deban ser forzosamente relocalizados por la apertura de calles o las obras de esponjamiento. Aquellos hogares que sean “propietarios” de sus viviendas podrán aportar la misma como parte de pago. El valor será

definido por el Relevamiento Socio-Espacial (RELSE)⁶⁴ y una fórmula que toma en cuenta el valor del metro cuadrado construido. Los vecinos relocalizados a vivienda social nueva recibirán también importantes descuentos y subvenciones en el precio de la misma, que pueden llegar hasta el 50% de su valor de mercado.

Figura 7 - Vista panorámica de las viviendas nuevas y del Playón



Fuente: Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Finales 2018.

Como señalamos anteriormente, todas estas opciones implicaban tomar créditos o alguna forma de endeudamiento, y nuevos costos y servicios a pagar, aun para aquellos hogares que eran propietarios y que no serían relocalizados. A pesar de las subvenciones y las formas flexibles de financiamiento ofrecidas, esta mercantilización de la vivienda introduce dudas sobre la seguridad de la tenencia, incluso cuando en todos estos casos recibirían títulos de propiedad. En este sentido, una referente nos señalaba:

Supuestamente dicen que cuando salgan las viviendas nos van a subsidiar ellos los departamentos. En parte está bien, pero en parte digo “pagar departamento es mucha plata”. Si nos dan la facilidad de pagar un alquiler como lo pagamos acá, o ir allá... sería bueno, pero también lo tenés que pensar. Acá no pagamos luz, no pagamos agua, no pagamos los servicios básicos. Allá creo que sí los vamos a pagar. Entonces ¿Cuál es el beneficio? Nos ponen en eso, nos vamos a gastar más y no nos va a alcanzar porque el sueldo que uno gana es el mínimo para poder vivir. En un departamento se paga luz, agua, teléfono y hasta expensas. Entonces como que lo vemos chueco, sería bueno que

⁶⁴ El Relevamiento Socio-Espacial (RELSE) es, como su nombre lo indica, un relevamiento de viviendas realizado por el IVC para ampliar la información recolectada por el censo de 2016. En el mismo un equipo técnico visita la vivienda para realizar una entrevista y realizar un plano detallado de la vivienda. Este fue un insumo clave para planear remociones por esponjamiento, o mejoras a realizar en las viviendas que permanecieron. El operativo comenzó en mayo de 2017 y terminó en agosto de 2018.

nos dieran el departamento, pero al menos una expensa a la mitad de lo que paga el normal. Por ser villa, porque nos están sacando prácticamente de una villa y si uno vive en una villa es porque no podemos pagar lo que nos piden de afuera. [...] Yo preferiría quedarme aquí. Si me dijeran que esta piccita la van a tomar para ti y tengo que pagarle al dueño lo que invirtió, yo lo pago. (Entrevista 18 - Referente movimiento social nacional con trabajo territorial).

El problema de la sostenibilidad económica de las viviendas nuevas para los hogares relocalizados tendió a enmarcarse como una cuestión de costos (hipotecas, servicios, expensas, etc.) sin contemplar que también era un problema de ingresos y salarios reales. Es decir, que los gastos extras para el hogar que podría implicar la formalización del barrio no serían problemáticos si esta última también trajese mejoras en sus ingresos y condiciones económicas. Pero, en virtud, el proceso de reurbanización también implica la renegociación de arreglos informales y las condiciones económicas que hacían posible la existencia de ciertos emprendimientos podrían tornarse adversas. La formalización del barrio también podría introducir rigedices, impuestos, y nuevos costos en las relaciones productivas y comerciales que atraviesan al barrio, y así reducir también los ingresos familiares. Así reflexionaban dos funcionarios públicos durante nuestra entrevista:

Diego: Igual está todo hecho sobre el pilar de bajar costos mensuales, cuando en realidad siempre la lógica te lleva a que un poco aumente. Por más que se haga cargo van a aumentar, porque servicios por más que pagues tarifa social son caros y aunque te perdonen dos años de ABL, al tercero va a venir. El desarrollo urbano productivo es lo que falta, que es lo difícil para toda la teoría y la práctica, lo que falta. Y cuando falta eso va a faltar plata.

Cinthia: Toda la mirada está puesta en bajar el costo de la formalización de la vivienda y la sustentabilidad es eso, instalar capacidades productivas diferentes. Eso es lo que va a hacer que la gente pueda seguir viviendo donde vive. Trabajar mejor, todo eso no está previsto. En la última mesa técnica sí logramos una especie de compromiso del IVC de convocar a organismos especializados para convocar una mesa para discutir este tema en particular.

Diego: Lo que lleva es que muchas de las actividades que hoy se desarrollan ahora van a desaparecer. O por competencia o por formalización van a caer. De alguna manera algo va a pasar que se va a seguir informalizando la situación o cómo se van a organizar esos negocios en la vivienda nueva o vieja. O va a terminar de desaparecer o a seguir en la informalización.

(Entrevista 20 - Funcionarios territoriales de la Defensoría General de la Ciudad)⁶⁵

El taller de apertura de la calle Palpa tuvo su primer encuentro, en el contexto de estas discusiones por la asequibilidad de las opciones ofrecidas por el proceso de reurbanización, a principios de octubre de 2018. Estos tuvieron una frecuencia semanal y constaron de entre 6

⁶⁵ Los nombres en este fragmento de entrevista fueron modificados para mantener el anonimato de los entrevistados.

encuentros (algunos debieron ser pospuestos por falta de asistencia), siendo el último en el que se votó el ancho final que tendrá la calle en cuestión. Asistieron vecinos de las manzanas 1, 2, 3, 6, y 7, y como asesores del barrio estuvieron presentes representantes de la Defensoría General y el ODC.

Sin embargo, se establecieron ciertos mecanismos que resultaron confusos y algunos vecinos interpretaron esas reuniones como una manipulación por parte del IVC. Dada la cantidad de asistentes, el taller se desdobló en 3 grupos simultáneos, cada uno de éstos dictado por un coordinador diferente. La lectura de las minutas de estos talleres revela que los coordinadores proveyeron a los asistentes información contradictoria, tanto sobre la apertura de calles, como sobre otros temas ligados a la urbanización que aún no se encontraban resueltos y negociados en la MGP⁶⁶. En el tercer encuentro de estos talleres se presentaron 6 propuestas para la apertura de Palpa: 3 con un trazado recto y anchos de 12, 15 y 17 metros de ancho, y 3 con un trazado curvo (llamado “con quiebre” por el IVC) con anchos de 12, 15 y 17 metros. Estas aperturas afectaban a 32, 40, 43, 30, 38 y 38 viviendas respectivamente. La opción que primó en la votación fue la traza con una curva y un ancho de 12 metros, ya que la misma era aquella que afectaba a la menor cantidad de hogares. La lógica que los vecinos habrían adoptado en esta decisión es que la menor cantidad de relocalizaciones sería la mejor posible, ya que implicaría una menor cantidad de familias expuestas a los costos y los riesgos económicos de la vivienda nueva.

Al momento de realizar una segunda ronda entre las dos propuestas más votadas en el quinto encuentro, un grupo de vecinos interrumpió en el taller e impidió la continuación del mismo, sucediéndose también situaciones de violencia verbal entre ellos. Al parecer, corrió un rumor en el barrio que estarían votando todos los presentes, incluyendo inquilinos, y no sólo las familias “propietarias” como había sido pactado originalmente en la MGP. También se sostenía que se estaría prevaleciendo la opción que implicaba más ancho de calle y con ello, más relocalizaciones. Por el contrario, la opción que estaba primando en ese momento era de 12 metros con una curva, la que implicaba menos afectados de todas las evaluadas en el taller. El IVC decidió aplazar la votación una semana y dedicar la misma a calmar los ánimos y realizar todas las aclaraciones necesarias. Finalmente, en un sexto encuentro realizado una semana más

⁶⁶ Como indicamos, varios referentes del Playón percibieron en esta práctica un intento del IVC para fragmentar el barrio e imponer sus criterios en los talleres participativos. Sin embargo, según pudimos constatar, esta es una práctica muy común en otros procesos de reurbanización como los de Villa 20-Lugano y Rodrigo Bueno, donde no es interpretado de esta manera por los delegados y referentes barriales.

tarde, los vecinos presentes en el taller decidieron dar por ganadora dicha opción con mayor cantidad de votos en la primera ronda. Esta movilización al taller durante el quinto encuentro se entiende porque hacia este momento del proceso existían tensiones entre los propietarios de viviendas y los inquilinos del barrio. Los referentes políticos y sociales, que eran propietarios de sus viviendas, y buscaban reducir la cantidad de relocalizados e interpretaban que el gobierno pretendía desinformar y manipular a los inquilinos para maximizar la cantidad de relocalizaciones a la vivienda nueva. Esto generó nuevos clivajes de conflicto al interior del barrio entre dueños e inquilinos.

El primer taller de apertura de la calle Guevara tuvo lugar a mediados de noviembre de 2018, sin embargo, el proceso se estiró hasta finales de febrero producto de un receso de verano de casi dos meses entre el cuarto y quinto encuentro. Nuevamente se convocó a todas las familias potencialmente afectadas por la apertura de la calle, las cuales incluyó a aquellas que habitaban las manzanas 3, 4, 6 y 7. Esto implicó un número total de potencialmente afectados mayor al de la calle Palpa, ya que todo el espacio comprendido entre la nueva traza y la Av. Triunvirato fue reservada para espacio público y equipamientos sociales de acuerdo con lo expresado en el artículo 24 de la Ley de Reurbanización. El IVC sostuvo en el transcurso de estos talleres que, por ley, este polígono debía albergar un mínimo de un 65% de espacios verdes y públicos y un máximo de un 35% en instalaciones comunitarias. Si bien no era en esta instancia cuando se decidiría qué equipamientos albergarían estos terrenos, a la hora de evaluar las distintas propuestas se tuvo en cuenta cuáles podría albergar. Según las minutas de estos talleres, se discutió como posibles usos: a) establecimientos educativos (Jardín, Centro de Primera Infancia); b) establecimientos de sanidad/salud (CESAC); c) espacios recreativos para niños/as y adultos (hamacas, toboganes, etc.); d) espacios deportivos (cancha de fútbol, básquet, vóley)⁶⁷.

Ni bien comenzado el primer taller, el IVC explicó la modalidad del mismo para evitar los conflictos surgidos en el último encuentro del taller de Palpa. Se dejó en claro desde un primer momento que sólo los propietarios tendrán voto sobre el trazado a adoptar, y un solo voto por familia propietaria. En el segundo encuentro, además de las 4 propuestas del IVC, se presentaron 2 más por parte de los vecinos de las manzanas 6 y 9⁶⁸. Sin embargo, éstas serán

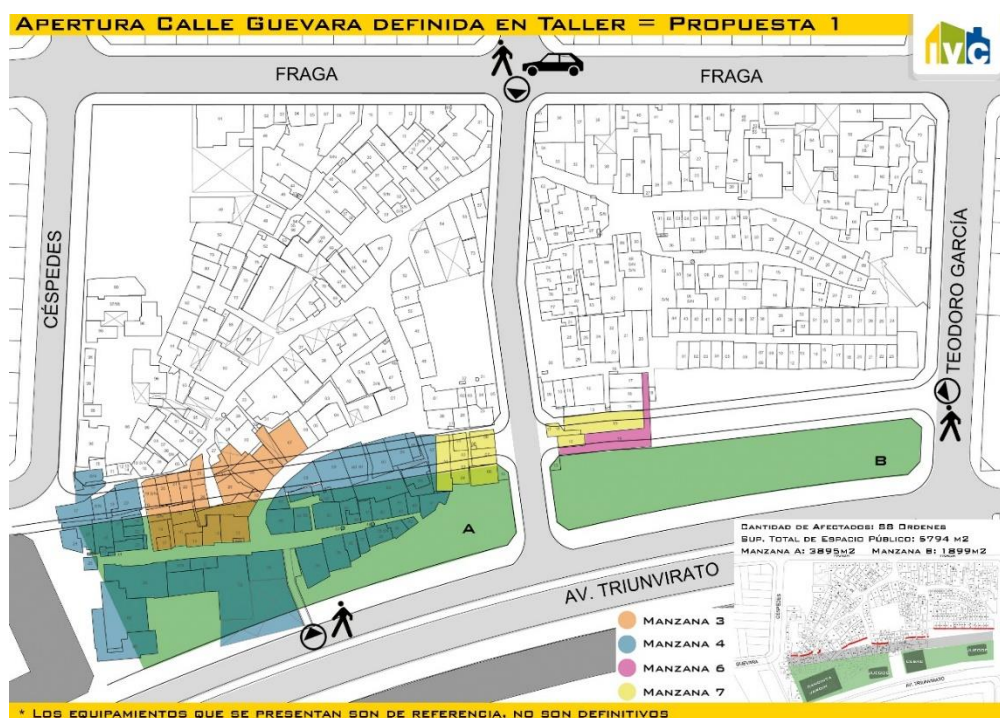
⁶⁷ Fuente: IVC, “Taller de apertura de Guevara. Minuta general. Taller N°2”, 06/12/2018.

⁶⁸ Estas proponían: a) que Guevara se extienda desde Céspedes hasta Palpa, sin llegar a Teodoro García o b) que Guevara llegue a Teodoro García, pero con un quiebre a la altura de la prolongación de calle Palpa, pasando por debajo de la manzana 6

descartadas por pedido del IVC porque, según la ley 5.799/17, Guevara debe ser extendida hasta Teodoro García, y porque no dejaban lugar para equipamiento y espacio verde. Algunos vecinos de distintas manzanas cuestionarán en esta instancia la necesidad de instalar dichos equipamientos, especialmente porque percibían como problemática “la gran afectación de viviendas y que se corre el riesgo de que casi la mitad del barrio desaparezca”⁶⁹ (ver Figura 8). En el quinto encuentro, otros vecinos de la manzana 3 presentarán otra propuesta alternativa. Esta buscaba afectar la menor cantidad posible de viviendas, y fue incluida entre las opciones que los vecinos pudieron votar en el último encuentro del taller.

Al momento de la votación, la misma se realiza a partir de cuatro propuestas presentadas por el IVC⁷⁰ y aquella presentada por vecinos y delegados de la manzana 3. Siguiendo lo estipulado en la primera reunión del taller, se votó en una primera vuelta y, como ninguna de las opciones obtuvo más de la mitad de los votos, se realizó una segunda votación entre las dos opciones con mayor apoyo: la propuesta 1 y la propuesta 6. De estas dos, terminará primando la primera opción con 71 votos por sobre la segunda con 40 votos.

Figura 8 - Proyecto ganador de los talleres participativos de apertura de la calle Guevara, con viviendas afectadas por la propuesta. Nótese la extensión de la calle Palpa votada en un taller participativo previo ya proyectada sobre el barrio



⁶⁹ Fuente: IVC, “Taller de apertura de Guevara. Minuta general. Taller N°2”, 06/12/2018.

⁷⁰

Fuente: Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Febrero de 2019.

En los hechos, la toma de decisiones en estos talleres estaba limitada por aspectos técnico-normativos fijados con anterioridad en la ley 5.799. Esta última estableció que la apertura de calles no podía ser menor a ocho metros de ancho, sin embargo, el GCBA amparándose en estándares técnicos de la empresa de provisión de servicios eléctricos (sin presentar documentación que respalde dicho estándar), presentó cierto número de opciones, pero nunca se evaluó ni se calculó cuántas habrían sido las familias afectadas por trazados de 8 o 10 metros de ancho. Al mismo tiempo, los talleres se redujeron a discutir el ancho en base a criterios técnicos de provisión de servicios, acceso de vehículos especiales (como autobombas, ambulancias y recolección de basura) o el asoleamiento de las viviendas, mientras que algunos vecinos querían discutir también cuestiones ligadas a los usos posibles, como la de restaurantes con mesas, la posibilidad de su peatonalización o que puedan jugar niños y niñas en ella. Por otro lado, algunos de los participantes de los talleres pusieron en duda la misma necesidad de apertura de la calle, pero esto no era una cuestión que pudiese ser revisada en este ámbito participativo. Las aperturas de las calles Palpa y Guevara fueron incluidas en la ley de reurbanización y, por lo tanto, eran ordenadas por ésta. Revisar esta decisión implicaba la sanción de una nueva ley en la Legislatura que modificara este aspecto.

En cuanto a las organizaciones sociales, esta etapa es también un momento de repliegue y de volver a intentar articular a distintos actores, especialmente porque interpretaban que, de permanecer en este estado de fragmentación y dispersión, el GCBA y el IVC avanzarían con decisiones inconsultas y perjudiciales para el barrio ante la falta de resistencia. Consideraban indispensable la unión de los habitantes en el contexto de los talleres de apertura de calle y por manzana. En esta etapa se encontraban particularmente involucrados en convencer a los vecinos a asistir a estos nuevos talleres participativos, situación que resulta difícil en parte por las obligaciones laborales y familiares de éstos, y en parte por cierta apatía, desinterés y desgaste luego de dos años de conflictos ligados al programa de reurbanización, como surgió en las entrevistas que hicimos a dirigentes de distintas organizaciones sociales.

A mediados de octubre de 2019, luego de firmar las correspondientes escrituras, el primer grupo de familias fueron relocalizadas a viviendas nuevas sobre la avenida Triunvirato, comenzando así una nueva etapa en el proceso de reurbanización. Si bien el programa continuó avanzando en las obras de reurbanización, la apertura de las calles y la relocalización de familias a las nuevas viviendas, podemos hacer un balance de sus primeras cuatro etapas. En éstas, la reurbanización circuló por distintas instancias e instituciones en las que diferentes públicos

(vecinos, organizaciones sociales, institucionales estatales, defensorías judiciales, arquitectos y urbanistas con comprometidos políticamente) disputaron su implementación. Así, el censo de residentes, la ley de reurbanización, la participación en instancias institucionalizadas, el master plan del proyecto, el diseño de las viviendas nuevas, los créditos hipotecarios, el trazado y la apertura de calles, fueron algunas cuestiones que emergieron y que, con su discusión pública, fueron transformando al barrio en sus aspectos materiales, políticos, económicos y culturales.

Capítulo 3: Movimientos sociales y entramados barriales. Gramáticas de la política territorializada en una villa de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

3.1 Introducción

Como se pudo observar en el capítulo anterior, en el Playón de Chacarita existe un denso entramado barrial de organizaciones políticas y sociales. Tan así que quizás podríamos recuperar la metáfora de “selva organizacional” propuesta por Cerruti y Grimson (2012) para discutir con la “desertificación organizativa” descrita por Auyero (2012: 112; Wacquant, 2001). Encontramos que dentro de la misma manzana podía coexistir una multiplicidad de organizaciones de todo tipo: organizaciones políticas y territoriales, comedores, merenderos, organizaciones religiosas, ONGs, organizaciones de caridad, etc. Formando parte de este entramado encontramos toda una serie de organizaciones políticas, sociales y populares como el Movimiento Evita, la Corriente Clasista y Combativa (CCC), La Cámpora, el Partido Obrero, Barrios de Pie, Colectivo por la Igualdad, ONGs con trabajo territorial (Tejiendo el Barrio) o con trabajo no anclado en la territorialidad (ACIJ, ODC).

Estas organizaciones llegaron al barrio, o emergieron de él, en distintos momentos de su crecimiento durante los 15 años anteriores, constituyendo una escena (Cefaï, 2002): los referentes de distintas organizaciones se conocen entre sí, están al día con las actividades que realizan unos y otros, cooperan tanto como compiten (por recursos, apoyos, etc.), y conforman un horizonte de vivir juntos. Sin embargo, La existencia de redes de solidaridad y cooperación entre estas organizaciones no debe ser presupuesta como la existencia de un movimiento social, por el contrario, es necesario atender a las actividades de categorización de los colectivos y como son nombrados, individualizados e identificados por los actores (Kaufman y Trom, 2010). Es decir, “no ceder a la ilusión de su unidad y de su identidad, sino que mostrar cómo se hace, concretamente –cómo se organiza, se unifica y se identifica en situaciones problemáticas por resolverse” (Cefaï, 2011: 142), ya que “la pertenencia a redes o ámbitos no se da forzosamente con antelación: ella es inducida por el trabajo de alineamiento de marcos y va en par con una reconfiguración de las coordenadas de los colectivos preexistentes” (Cefaï, 2008: 63). Estas redes y organizaciones conforman una *res publica* afectiva, moral y política, en la que se pone

en juego un interés común en las condiciones de convivencia (Quéré, 2017). Pero particularmente importante es acercarnos a estas redes porque ellas son una precondition para la acción colectiva: su densidad y articulación interna afectará la circulación de recursos e información y condicionará las oportunidades de éxito de cualquier intervención pública (Diani, 1998).

Estas redes se terminaron de conformar en el 2008, con la presentación de una demanda judicial colectiva por parte de vecinos del Playón al GCBA. La misma representó un aprendizaje importante de ciudadanía para los vecinos del barrio, que comenzaron a movilizarse como “Vecinos Auto-convocados” (Vacotti, 2017a; 2018; Rodríguez, 2015). Esta demanda obtuvo un dictamen favorable en el 2010 que ordenó la intervención del barrio y la celebración de elecciones de representantes. Esta última se realizó el día 27 de noviembre de 2011 y, a través de un proceso participativo previo, vecinos del barrio establecieron que el Cuerpo de Delegados tendría 27 miembros, 3 por manzana, con una vigencia de 2 años. Dicho cuerpo elegiría de entre sus miembros un Consejo del Barrio que tendría la función de representar al mismo ante el GCBA. Este proceso, sin embargo, también despertó viejos clivajes y diferencias en las solidaridades del barrio, entre argentinos y migrantes, extrabajadores ferroviarios y no-ferroviarios, etc. (Rodríguez, 2015).

En 2013, vencidos estos mandatos, y no habiendo convocado la junta electoral nuevas elecciones, el Juzgado intervino nuevamente, conformando los padrones y celebrando un nuevo acto de votación en septiembre de 2014. Sin embargo, esta vez, de forma inconsulta con los vecinos, se modificó el esquema de representación y se agregó una Comisión Directiva compuesta por 5 miembros (presidente, vicepresidente, secretarios y dos vocales), que fueron elegidos de forma directa (Rodríguez, 2015)⁷¹. La lista que predominó en estas elecciones se manifestaba como “apolítica”, aunque otros actores del barrio la identifiquen como cercana al GCBA y al PRO. Este periodo también implicó la llegada de actores políticos que generaron clivajes que se mantienen aún hoy: la aparición de militantes tanto de la esfera del FpV como del PRO facilitaron el acceso de la población a servicios y recursos, pero también, estos delegados y referentes comenzaron a priorizar la acumulación política de sus organizaciones por sobre los intereses barriales (Vacotti, 2017a).

⁷¹ Este será el esquema de representación barrial vigente al momento de comenzar el proceso de reurbanización, que, como vimos en el capítulo anterior, tuvo un importante peso en este.

3.2 Vida cotidiana, trabajo político y legitimidad territorial

En nuestro trabajo de campo, encontramos que las organizaciones sociales del Playón de Chacarita dedicaban su trabajo cotidiano, principalmente, a asistir a las familias en la reproducción social del hogar. En nuestras entrevistas y observaciones no participantes encontramos que organizaban comedores, merenderos, apoyo escolar, cursos de oficios, talleres culturales y artísticos, ayudaban a los vecinos a gestionar planes sociales o documentación ante oficinas del Estado. También realizaban colectas y polladas⁷² en beneficio de vecinos del barrio, eventos y actividades para fechas especiales (como el día de la niñez, fechas patrias, etc.), ayudaban a conseguir empleo en cooperativas de trabajo en obras de mejora o mantenimiento del barrio o dependencias del GCBAs, etc. Es decir, un aspecto importante de la labor cotidiana de organización y movilización en el barrio se dedica a responder a las necesidades económicas y sociales de los vecinos, por sobre la movilización y la representación en instancias participativas del proceso de reurbanización. Nuestras entrevistas, realizadas en espacios propios de la organización, eran constantemente interrumpidas por consultas urgentes para la organización sobre actividades a realizar, la asistencia a un vecino que necesitaba tramitar ante el Estado un programa social, la organización de una pollada u olla popular, etc.

Esto puede entenderse a partir de una *inscripción territorial* (Merklen, 2010) de los sectores populares que surgió en los 90s en el que los barrios se conformaron en centros organizativos para la cooperación, movilización y protesta, particularmente de aquellos que no pueden resolver la reproducción de sus condiciones de vida exclusivamente a partir de su inserción en el mercado de trabajo. Los ingresos de los miembros activos del hogar no cubren la totalidad de las necesidades del mismo, de forma que “las familias logran “redondear” sus ingresos precisamente en el barrio. [...] La multiplicación de afiliaciones a nivel local funciona como un seguro social de múltiples dimensiones que permite a los individuos hacer frente a los riesgos de un presente permanente” (Merklen, 2010: 77). Recuperamos esta observación para señalar cómo las problemáticas urbanas y habitacionales no eran las únicas reivindicaciones de estas organizaciones y liderazgos, y la asistencia a instancia participativas por la reurbanización no eran ni la única ni la principal tarea a la que se dedican. Por ejemplo, una referente de una organización que entrevistamos reflexionaba al respecto:

⁷² En los barrios populares, una pollada es un evento en el que un grupo de personas dona ingredientes y prepara algún plato a base de pollo para vender porciones a beneficio de alguna causa social, como un vecino transitando una enfermedad o adversidad personal, recaudar fondos para alguna institución del barrio, etc.

Yo creo que [las reivindicaciones por la reurbanización] tienen un segundo orden de prioridad. Digamos que el primero es bancar el día, o sea parar la olla del día. [...] por ejemplo, [una] compañera vecina del barrio, hasta hace dos meses no tenía laburo y te decía que su prioridad era su laburo y que si no puede venir a una reunión... porque también muchos laburan limpiando oficinas de noche y esas cosas. Tienen la cabeza puesta en otros problemas de la realidad. Es que vos no te pones a pensar en la expulsión de tu casa hasta que no te tocan la puerta. [...] Es como bastante complejo, es mucho más fácil convocar al vecino para ir a manifestarse porque no tiene para comer que porque pasado mañana o en algún día de estos dos años lo pueden expulsar de su vivienda viste, es difícil. Es más lejano entonces, como es más lejano es difícil. (Entrevista 14 - referente organización política y territorial)

Así, las organizaciones sociales recurrían a actividades y ayudas económicas y sociales tanto para responder a estas necesidades reproductivas como para construir solidaridad, conciencia y movilización política. Las actividades organizadas por estos colectivos intentaban articular estas dos necesidades a un mismo tiempo, ya que esta presencia territorial cotidiana es lo que permite a la organización construir legitimidad, confianza con los vecinos del barrio y sumar apoyos a su construcción política. Un referente nos relataba sobre la experiencia de su organización al abrir un merendero en el barrio:

pero recién en el 2016 [...] cuando el [Movimiento] Evita toma más fuerte, digamos, la política de la CTEP, y empieza a usar herramientas propias como los merenderos, recién cuando hicimos el merendero en la manzana 9, ahí fue cuando pudimos empezar a tener una participación más real, o sea de que se sumen vecinos y vecinas a participar de la organización y que no seamos los pibes que venimos de afuera y uno o dos vecinos que nos daban la mano. (Entrevista 16 - referente movimiento social nacional con trabajo territorial).

Estas actividades y esta asistencia estaban basadas en la obtención de recursos de los distintos niveles del Estado o de instancias centrales de la misma organización. Como señalamos más arriba, si los referentes políticos cercanos al gobierno del Cambiemos tenían acceso preferencial a recursos del GCBA (como cooperativas de trabajo o puestos en obras del proceso de reurbanización), otros actores y organizaciones sociales también lograban obtener sus propios recursos de otras instancias para organizar actividades y ayudar a los vecinos del barrio. Estos podían provenir del Estado nacional, de instancias nacionales o provinciales de la propia organización, de sindicatos, de donaciones privadas, de organizaciones religiosas, etc. Así nos describían este entramado territorial de actores y organizaciones asistiendo económicamente y organizando políticamente al barrio:

Delegados y organizaciones políticas también, [...] O sea, cada manzana tiene su asamblea, donde hay delegados que pueden ser o no de organizaciones, son vecinos representativos, y al mismo tiempo las organizaciones laburan por un merendero, comedor, apoyo escolar o un local y participan o no de la política de la manzana. Ponele, ahora hay organizaciones que hacen lo suyo no discuten la política de manzana, otras que sí y algunas participan de la mesa, otras que no. (Entrevista 16 - referente movimiento social nacional con trabajo territorial).

Es en estas redes, en el trabajo cotidiano que el referente realiza personalmente, y en el que organiza el trabajo de otros vecinos, que se construye el reconocimiento tanto social como gubernamental del referente (Vommaro y Quirós, 2011). Mientras tanto, se configura una verdadera economía moral de la multitud (Vommaro, 2017; Vommaro y Quirós, 2011), en la que vecinos y referentes negocian sus compromisos y el carácter justo de sus relaciones en el intercambio de ayuda por apoyo político. Como mucha de la literatura reciente sobre clientelismo político ha señalado, estas relaciones no son una serie de intercambios esporádicos guiados por una racionalidad instrumental, sino que las relaciones de la política barrial están profundamente imbricadas en vínculos interpersonales (Auyero, 2012; Frederic, 2004; Quirós, 2008). En nuestras entrevistas, sin embargo, las críticas de clientelismo político sólo se referían hacia los liderazgos oficialistas locales, pero ligados más a un pedido de transparencia en torno a los usos de recursos públicos del GCBA, que a reclamos de orden ético o moral. Es decir, la denuncia no residía en que se construyan relaciones políticas entre mediadores y beneficiados de la ayuda social, sino en el desconocimiento público de la cantidad de recursos y a quién son otorgados.

Las organizaciones sociales a un mismo tiempo confrontaban, negociaban y recibían recursos del Estado y sus distintos organismos, incluyendo el IVC. Por ejemplo, constatamos que muchos tenían el número de celular y contacto personal con funcionarios y el director del IVC para el barrio e intercedían ante éste de parte de vecinos no censados para ser incluidos en el proceso de reurbanización, que enfrentaban alguna situación que profundizaba sus vulnerabilidades⁷³, o negociaban con él recursos para la propia organización. Varias organizaciones no oficialistas negociaron y obtuvieron recursos o exenciones en el marco de la reurbanización. Este fue el caso de la Mutual Sentimiento, como desarrollamos en el capítulo anterior. La CCC, que posee un galpón que funciona como comedor y que ocupa desde su llegada al barrio durante la década del 2000, negoció su permanencia y su expansión a un segundo piso como parte de las obras de apertura y extensión de la calle Palpa. El Movimiento Evita obtuvo financiamiento para una cooperativa producto de la negociación de su instancia nacional con el gobierno de Vamos Juntos. Así, en el marco de la reurbanización, “el Estado no es ya sólo un adversario, sino que las diferentes instituciones estatales pueden ocupar el lugar

⁷³ Vulnerabilidades como, por ejemplo, ante incendios de la vivienda, situaciones de salud y enfermedad, de violencia de género, entre otras.

de enemigo o de aliado, de investigador, de legislador o de juez, de mediador o de justiciero; y la lucha abierta puede combinarse con procedimientos accesibles al núcleo del Estado” (Cefai, 2011: 146).

Algunos vecinos y referentes sostenían que no existían en el barrio una necesidad profunda de asistencia alimentaria, identificaban que “las realidades del barrio eran otras”, y que había cierta proliferación excesiva de comedores y merenderos. Reconocían que podían existir carencias pero que éstas no eran la inseguridad alimentaria, ya que imaginaban el Playón como era relativamente más próspero económicamente que otras villas de la ciudad. ¿Por qué entonces las organizaciones dedican tanto tiempo, recursos y esfuerzos a esta ayuda? La metáfora de repertorio, que se utiliza en la literatura anglosajona para los métodos de protesta, también se puede hacer extensiva a una figura de *repertorio organizacional* (Dowbor y Szwako, 2016; Clemens y Minkoff, 2004): los actores eligen formas de organizarse que ya están disponibles para ellos, que apropian de forma creativa a partir de un conjunto limitado de opciones, en tensión entre reproducción e innovación, pero que, en última instancia, se encuentra limitada por los aprendizajes y las necesidades comunicativas. Pues, “la acción u organización de un movimiento no puede ser cualquiera; para comunicar qué hacen y cómo se organizan, los movimientos tienen que ser (y parecer) legibles e inteligibles no solamente para las autoridades, sino también hacia sus propias *constituencies* [sic]” (Dowbor y Szwako, 2016: 192). Pero esto “no es meramente aplicar un repertorio de acción de acuerdo a cálculos estratégicos. Significa elegir una forma de vida, organizar nuevas formas de coordinación con colegas en los piquetes o en las marchas de protesta, invertir en nuevas formas de reciprocidad y solidaridad” (Cefai y Trom, 2013: 2). La decisión de abrir un local partidario u organizacional en el Playón o sus inmediaciones, y de organizar desde ahí un comedor, merendero, clases de apoyo escolar, distribuir bolsones de comida, etc. responde a un repertorio de organizacional que ya se encuentra consagrado en los barrios populares y que hace legible para los vecinos y funcionarios públicos el objetivo de la organización.

A diferencia de la literatura y las discusiones sobre clientelismo político, no nos interesa si el intercambio reviste un el carácter político-instrumental o político-moral, sino constatar que las organizaciones del Playón de Chacarita dedican una cantidad de tiempo y esfuerzo considerables a estas tareas, y que las mismas son una pieza clave de su legitimación territorial, tanto hacia los vecinos del barrio como hacia las instituciones responsables de la reurbanización. Describimos aquí este trabajo cotidiano de ayuda y asistencia a vecinos del barrio porque era aquello que fundaba y estructuraba redes sumergidas en la vida cotidiana

mediante las cuales las organizaciones construían unidad y solidaridad (Melucci, 1994b). En ellas, “los problemas de identidad individual y acción colectiva se entrelazan: la solidaridad del grupo es inseparable de la búsqueda personal de necesidades cotidianas afectivas y comunicativas” (Melucci, 1996: 115). Es esta latencia de las organizaciones lo que más tarde hizo posible el surgimiento y desarrollo de la movilización y la protesta ante la autoridad pública (Auyero, 2003), al tiempo que fue la vinculación territorial entre referentes políticos de distintos partidos y movimientos sociales con el estado la forma en que construyeron reconocimiento (Frederic, 2009).

Esto permite comprender también el accionar de aquellas ONGs que no pretendían realizar un trabajo territorial de construcción política (por ejemplo, ACIJ, el ODC, o Colectivo por la Igualdad). Éstas no se involucraban en esta economía moral del barrio porque su legitimidad se construía a partir de otras prácticas o vínculos, como por ejemplo la asistencia jurídica o técnico-urbanística, y su rol era acompañar más que liderar la movilización. Aun así, estas se encontraban igualmente inmersas en el drama político del barrio, construyendo alianzas y antagonismos con actores territoriales que sí estaban involucrados en esta economía moral.

3.3 La territorialización de la política en el Playón de Chacarita y el campo organizacional en el Playón de Chacarita

Si una de las reglas fundantes de la movilización política en estos barrios se vincula a la asistencia en la reproducción ampliada de los hogares ¿Cómo se caracteriza esa relación entre las organizaciones barriales y la política partidaria para la que distribuye y aporta recursos? Si algunas investigaciones en otros programas de reurbanización encontraron que los actores no distinguían entre el trabajo y la acumulación política y el trabajo por la reurbanización y el mejoramiento del barrio (Ferraudi Curto, 2014), otras hallaron que los actores entendían que “trabajar para el barrio” se oponía a “trabajar para la política” y saber separar estas era un elemento fundante del respeto y reconocimiento que referentes recibían de los vecinos (Frederic, 2009). Algunas investigaciones encontraban posiciones más matizadas, en virtud de la situación de entrevista entre investigador social y referente político: estos últimos se mostraban cautos ante la mirada de un investigador (Vommaro y Quirós, 2011). Veamos algunos sentidos que encontramos en referentes, vecinos y militantes del Playón de Chacarita.

Varios actores y vecinos del barrio perciben como negativa la llegada de partidos y movimientos políticos al barrio, los cuales habrían generado clivajes a su interior. Según estos actores, las prácticas y lógicas de militancia política ponen en primer lugar la acumulación político-partidaria por sobre los intereses del asentamiento y sus habitantes. Para algunos

actores, esto habría comenzado con la elección de delegados luego de la judicialización del 2008, y se habría profundizado con las elecciones del 2014. Por ejemplo, una referente que formó parte de dicho proceso reflexionaba:

Yo creo que la formalización de las elecciones le causó mucho daño a la unidad del barrio, era mucho más fácil trabajar colectivamente cuando no había la entrada de alguna manera de esta disputa por un poder más formalizado. Que es una formalización bastante entre comillas porque los vecinos y los delegados no cobran un peso, siempre terminan trabajando los mismos y haciendo lo mismo que venían haciendo. [...] Esta cosa de la disputa entre partidos que era algo que por más de que había vecinos autoconvocados de este cuerpo de delegados inicial que te digo, que participaban de organizaciones y de partidos, como que no jugaba en su participación en el partido en el que estaban sino era más su vocación de trabajar por el barrio. Y eso cuando vienen las elecciones [vecinales del 2014] se transformó un poco porque ya es la necesidad más del partido o de la organización de sentar un base como de disputa de poder territorial. [...] Yo creo que tiene que ver con eso, ha habido mucho uso de los vecinos para esa acumulación por afuera del barrio aprovechándose también de las necesidades o a veces hasta creando necesidades, [...] pero bueno, se crea la necesidad del comedor y alrededor de los comedores comunitarios se arman estas movidas de acumulación política hacia el afuera que no terminan teniendo un impacto en la mejora de las condiciones de vida colectiva, sobre todo. O terminan mejorando uno, dos, tres, cuatro, cinco casas que son las de los que militan con ellos y eso siempre termina generando mucho conflicto al interior de la manzana. (Entrevista 26 - referente organización política que brinda asistencia técnica y legal)

En el marco nuestro trabajo de campo no podemos constatar si realmente la llegada de estas formas de organización y competencia partidaria tuvieron lugar a partir de las elecciones barriales del 2014. Sin embargo, podemos sostener que es un diagnóstico compartido por varios de los actores que entrevistamos, que probablemente sea resultado de cierta experiencia y posea también alguna forma de eficacia simbólica. De todas formas, los barrios populares no son comunidades ideales en las que los intereses y las aspiraciones políticas y económicas de todos sus miembros necesariamente coincidan (Cravino, 2004; Machado da Silva, 2011), de forma que debemos ser cautos sobre cualquier relato de un pasado idílico de organización colectiva.

Estas transformaciones deben entenderse también en clave de un creciente proceso de territorialización de la política en Argentina (Rossi, 2018), entendida como “la disputa por el control físico del espacio, [...] [y] en el entrelazamiento de la política rutinaria y contenciosa, la territorialización implica más que la mera membresía espacial de los actores políticos; refiere, en su lugar, a la interfusión (sic) espacial de los actores de base involucrados en cualquier lucha política particular” (*Ibíd.*: 3). Muchos de los referentes políticos y territoriales que entrevistamos pertenecen a algunas de las organizaciones que han sido protagonistas de este proceso de territorialización de la política durante los años ‘90s y 2000: organizaciones basistas del campo peronista, movimientos piqueteros, partidos políticos de izquierda, etc. Durante estas

décadas, los sectores populares se replegaron a los barrios ante procesos de desafiliación masiva, encontrando en la inscripción territorial una forma de reproducir sus condiciones de vida (Merklen, 2010). Allí peronistas y piqueteros hicieron del barrio el espacio primordial de una inscripción simbólica y social en la que lo político y lo social no son esferas discontinuas, sino dos momentos de una misma lógica (Frederic, 2009). Mientras tanto, el peronismo se reconfiguraba en un partido de masas informal donde los vínculos territoriales informales adquirirían mayor importancia que los burocrático-institucionales (Levitsky, 2001; Auyero, 2012; Frederic, 2004). Esta territorialidad facilitaba para los partidos políticos el reclutamiento de referentes, la reproducción de sus formas de activismo y proveía de una proximidad que nutre la creación de nuevos lazos y relaciones emocionales (Halvorsen, 2021). Finalmente, durante la década del 2010, el partido PRO comenzó a reclutar liderazgos en barrios populares para articular con ellos formas de militancia y distribución de ayudas con lógicas clientelares o de beneficencia, una verdadera novedad para un partido de centro-derecha en Argentina (Vommaro, Morresi, y Bellotti, 2015).

Al no contar con las tradiciones y entramados políticos de villas más antiguas de la ciudad, este proceso de territorialización de la política popular tiene lugar en el Playón a partir de la experiencia de organización y judicialización por la reurbanización del barrio (Vacotti, 2017a), y tendrá como catalizador las elecciones barriales del 2011 y del 2014. Los trabajos académicos sobre la política barrial del Playón en los años anteriores al proceso de reurbanización coinciden en la presencia de una tensión entre el Movimiento de Vecinos Autoconvocados, que se presenta como una organización apartidaria y que protagonizó el proceso de judicialización, y la llegada de nuevos actores con formas propias de hacer política (Vacotti, 2017a; Pace, 2013). La llegada de éstos permitió acortar la distancia institucional y facilitó el acceso al Estado a una población que consistentemente fue desoída por el mismo, pero “produjo significativas fracturas en el entramado político local, al cooptar a varios delegados y referentes, que comenzaron a trasladar las prioridades de esta agrupación a las instancias políticas barriales” (Vacotti, 2017a: 59).

Al momento de realizar nuestras entrevistas podíamos identificar que las organizaciones y liderazgos del playón conformaban un *campo organizacional*: “el número total posible de organizaciones con las que la organización particular podría establecer vínculos específicos” (Klandermans, 1997: 142), y entre las cuales se configuran relaciones de alianza u oposición, que fueron cambiando a lo largo del proceso de reurbanización según tensiones internas y dinámicas centrifugas. Las organizaciones sociales, sin embargo, no establecen alianzas y redes

con todos los actores políticos de su entorno. Hacer un trabajo de *networking* lleva tiempo, esfuerzo y recursos, de forma que al elegir y priorizar un conjunto limitado de aliados ayuda a reducir la complejidad del entorno político en el que se mueve una organización. Pero particularmente, las redes organizacionales son también una oportunidad “para la transmisión de símbolos y significados y, por tanto, para la construcción de representaciones compartidas de la acción. Mediante el *networking* se atribuye sentido a prácticas que de lo contrario permanecerían aisladas e independientes unas de otras, y se desarrollan sentimientos específicos de solidaridad entre actores” (Diani, 1998: 249). Es decir, conformar redes de organizaciones ofrece “oportunidades de reencuentro, amistad y discusión, de cooperación y competición. Crean medios de sociabilidad y socialización, y fabricando lazos personales a través del juego del interconocimiento y del reconocimiento, aseguran el compartir una comprensión de situaciones sociales. Fundan una experiencia colectiva en un mundo común” (Cefai, 2011: 147-148). Existen tres tipos de factores que orientan la elección de actores ante los que una organización dada creará lazos y redes en común (Diani, 2013): a) la existencia de afinidades organizativas y/o de interés, b) por conflictos e identidades colectivas, es decir la existencia de esquemas interpretativos en común, y c) por las oportunidades políticas, entendidas como características propias del ambiente político más que a las de los actores *per se*.

Así, en el Playón de Chacarita, el sistema de alianzas y oposiciones (Klandermans, 1997) se estructuraba en torno a dos grandes grupos (que a su vez podían contener conflictos y alianzas a su interior):

- Por un lado, todo un conjunto de organizaciones y referentes que se identifican con distintos movimientos políticos y organizaciones populares y de la izquierda independiente. Entre estas encontramos formas organizativas muy diversas, pero en general se trata de actores vinculados a movimientos sociales, sindicatos, partidos y agrupaciones políticas y ONGs. Como discutimos en el capítulo anterior, estos conforman una red de organizaciones en la Mesa Abierta por la Reurbanización del Playón de Chacarita durante el 2016. Estos incluyen el Movimiento Evita, la CCC, Tejiendo el Barrio, Barrios de Pie, El Hormiguero, Cienfuegos (UPCN), La Corriente Villera Independiente, La Címpora, Kolina, el Partido Obrero, la mutual El Sentimiento, ACIJ, el Observatorio por el Derecho a la Ciudad, el Colectivo por la Igualdad, delegados de distintas manzanas y algunos miembros de la Comisión Vecinal, entre otros. Sin embargo, a partir del quiebre entre estas organizaciones, esta red

alianzas y oposiciones se complejizó a medida que los actores que la forman parte se fraccionaron y disgregaron, nuevamente en base a diferencias y afinidades ligados a los tres factores que recuperábamos de Diani (2013).

- Por el otro, se encontraban también los “delegados del PRO”: estos eran referentes barriales elegidos como delegados por manzana o miembros de la comisión vecinal del barrio en el marco de la judicialización de Ley 148/98 en las elecciones del 2014, y que en ese momento se reconocían (o no) como militantes de la coalición Vamos Juntos (y dentro de estas, del partido Propuesta Republicana). En particular tres miembros de la Comisión Vecinal: Luisa, Luis “Padrecito”, y La Peti. Uno de estos, en particular, mantiene el control dentro del Playón de un recurso clave en la política territorializada de las villas de la ciudad: las cooperativas de trabajo, y más tarde la bolsa de trabajo en obras de la reurbanización⁷⁴. Este campo de actores barriales toma forma durante la década del 2010, cuando el “ingreso de un partido de centroderecha al mundo de la militancia popular tradicionalmente peronista [ha sido] una alteración profunda de las lógicas que han dominado la construcción política barrial” (Vommaro, Morresi y Belloti, 2015: 381).

Cada uno de estos dos campos conformaba su propia red de liderazgos y organizaciones, confrontando dentro y fuera de instancias participativas, aunque en algunos episodios aislados (por ejemplo, en el caso de la mejora del proyecto urbano para el barrio) lograron unificarse bajo un solo reclamo en la MGP y en la mesa técnica.

Al momento de realizar nuestro trabajo de campo, varios de nuestros entrevistados mantenían esta mirada de la política barrial como causa de las divisiones y los conflictos entre los vecinos. Así, una referente territorial nos decía que “dividen al barrio internamente. [...] el Polo Obrero, el Movimiento Evita, La Cámpora, destruyeron muchas fracciones dentro del barrio. O sea, cada quien puede tener su ideología política, pero venir a tomarte una foto, cuando el esfuerzo es del vecino y no tuyo, y la organización es del vecino y no tuya, no está bien” (Entrevista 33 - referente territorial y presidenta de la comisión vecinal). Otra, por ejemplo, decía “nosotros apuntamos un poco a tratar de dialogar con la mayor cantidad de organizaciones posibles. Pero lo veo difícil, [porque] siempre terminan como fracturándose los espacios. Es complejo también

⁷⁴ Estas son contratadas por el GCBA para realizar pequeñas obras de mantenimiento o limpieza en los barrios precarios de la ciudad, con mano de obra local. Sin embargo, debido a la falta de procesos transparentes de licitación de estas obras, las cooperativas cuyos miembros posean relaciones personales con el oficialismo obtiene más y mejores contratos y licitaciones (ACIJ, 2013).

por las formas de negociación y de crecimiento de muchas organizaciones. Muchas organizaciones aprovechan este tema para su crecimiento propio” (Entrevista 14 - Referente organización política y territorial). Para algunos, también existía cierta responsabilidad en el IVC, el cual estaría agravando estas diferencias a partir de prácticas poco democráticas en las instancias participativas. Pero para todos los actores involucrados en la urbanización, esta fragmentación era una particularidad del barrio que se presentaba como evidente y no requería de mucha explicación. Una funcionaria del IVC nos decía que era

“una particularidad del playón. No sé si tiene que ver con la fragmentación en cuanto al cuerpo de delegados, no sé muy bien por qué. Pero es verdad que, en otras experiencias, uno sabe que hay pesos pesados, [que] sin embargo [se entienden]. En la mesa técnica de la [Villa] 20 uno encuentra a Sahonero⁷⁵ conversando con Beatriz Pedro⁷⁶, y fijando una estrategia para que el proceso pueda avanzar” (Entrevista 30 - funcionaria del IVC).

Pero como se puede entender de una lectura cuidadosa de este último *verbatim*, no es la existencia de formas político-partidarias de organización y movilización en el Playón lo que necesariamente produce estas diferencias. Otros barrios informales en proceso de reurbanización y atravesados por los mismos actores políticos, partidarios y sociales no han experimentado divisiones tan profundas, y sus experiencias en mesas de gestión participativas y mesas técnicas han sido relativamente exitosas en articular actores disímiles (Motta et al., 2018; Ronconi y Cataldo, 2021). De forma que para entender las transformaciones que la movilización político-partidaria han implicado en el barrio, se vuelve “necesario seguir minuciosamente, sin *a priori* normativos, los encadenamientos de actividades que conducen a la formación de colectivos, de problemas y de causas. [Y cómo] Las dinámicas de “movilización”, correlativas a dinámicas de “problematización” y de “publicitación”, ponen en práctica regímenes de acción y de justificación cuya conmensurabilidad no depende de ellos mismos” (Cefaï, 2009: 24). En particular, cómo las organizaciones trazan límites y fronteras en sus redes (pero también al interior de sí mismas) para dar sentido e identidad a formas de colaboración interorganizacional que, por definición, son informales (Diani, 2013). Es decir, cómo se construye un nosotros dentro de un campo de acciones posible (Melucci, 1996). Sucede que los “sentimientos de pertenencia, solidaridad y obligación pueden, y suelen, responder tanto a organizaciones específicas como al movimiento [o en este caso el barrio] tomado como un todo [...] Estas tensiones se reflejan en las múltiples afiliaciones e involucramiento de los

⁷⁵ Maximiliano Sahonero es vecino y referente territorial de Juntos por el Cambio en la Villa 20. Actualmente es funcionario público del GCBA.

⁷⁶ Arquitecta y docente del Taller Libre del Proyecto Social de la Universidad de Buenos Aires.

activistas en varias experiencias a través de memberships organizacionales, conexiones personales y participación en actividades específicas” (Diani, 2013: 154) y mediante las cuales se construyen formas de solidaridad afectiva con los otros individuos y organizaciones que pertenecen a la red sumergida (Melucci, 1994a).

3.4 Liderazgos barriales y sus trayectorias políticas

En nuestras entrevistas y trabajo de campo encontramos que muchos de los liderazgos barriales que entrevistamos cambiaron en varias oportunidades de pertenencia a organizaciones políticas y sociales en los años anteriores (o durante) el proceso de reurbanización. Típicamente, éstos eran liderazgos informales o delegados de manzana que organizaban un comedor o algún espacio en el que se proveía distintas formas de asistencia a vecinos del barrio, funcionando como sede local de alguna organización política o partidaria. Pero estos referentes podían migrar por distintas organizaciones. Por ejemplo, una vecina y referente de una ONG barrial nos contaba su trayectoria personal:

Yo milité casi 20 años con la CCC, que es el que tiene el comedor muy grande acá en el barrio. Después de ahí bueno, por equis motivo dije “bueno, hasta acá llegué, cumplí.” Bueno [es que] querés conocer, como que ya se colapsó tu trabajo. Me fui a trabajar con La Dignidad, en la Corriente Villera, también trabajé un montón y bueno, después se dividieron las compañeras. Una fue, por un lado, otra por otro. Viste que siempre hay una ruptura, nunca es trabajar en grupo desde principio a final, siempre pasa algo. Entonces como que salí. Y ahí empecé a trabajar con Kolina. Kolina trabaje bastante tiempo y después de ahí peleamos mucho por el tema de tener lo que nosotros tenemos, [nuestra propia] asociación civil, y después de luchar 3 años se nos dio. (Entrevista 15 - Referente ONG con trabajo territorial en el barrio).

Otra referente que entrevistamos, miembro de la comisión del barrio, originalmente formó parte de La Dignidad y la CCC, tuvo periodos en que no estuvo encuadrada en ninguna organización, y en la época que hacíamos trabajo de campo, con el Partido Obrero. Otro delegado de la manzana 1, rompió con La Cámpora y el kirchnerismo luego de la sanción de la ley de reurbanización como relatamos en el capítulo anterior, sólo por nombrar algunos ejemplos. Es decir, los referentes locales poseían cierta autonomía y podían migrar de una organización a la otra, llevando con ellos su capital político, como el apoyo de sus vecinos, su rol como representante electo, o su local partidario en el barrio, dejando a la organización o movimiento sin un activo clave en la territorialización de la política. Estas migraciones podían ser tanto pacíficas, con la relación terminando en buenos términos, como rupturas conflictivas.

Esto es consistente con lo que otros investigadores han encontrado en formas de politicidad en barrios populares del Gran Buenos Aires: donde la adhesión y compromiso se establece con un liderazgo o referente barrial y no necesariamente con el Estado o el patrón político (Quirós,

2008; Auyero, 2007; Manzano, 2009). Es decir, “lo que está en juego es un sistema de obligaciones y derechos entre [*referentes*]⁷⁷ y *vecinos*, que son expresados en términos de *ayudas, favores, y agradecimientos* también recíprocos” (Quirós, 2008: 120, las cursivas son de la autora), lo que podría explicar que estos liderazgos pueden migrar de una organización a la otra y llevar con ella su legitimidad. Particularmente entre delegados por manzana y miembros de la junta vecinal nombrados en las elecciones del 2014, ya que el título descansa sobre la persona y no la organización. En suma, el trabajo de representación del colectivo del barrio no sólo puede ser llevado a cabo por una organización, en el sentido estricto de un grupo de personas, sino también por un solo individuo mientras sus acciones se atribuyan a un colectivo más extenso (Trom, 2008).

El reclutamiento de delegados y referentes locales era particularmente importante porque las organizaciones del Playón se componían en general de una militancia que incluía tanto personas que residen en el barrio como otras que lo hacen en la trama formal de la ciudad. Incluso, en algunas agrupaciones el liderazgo local recaía sobre alguien que no residía en el asentamiento. Contar con referentes y militantes residentes otorgaba un plus de legitimación, especialmente en ciertos momentos de performatividad pública en los que habitar en el barrio era necesario para tomarlo como lugar de enunciación y hablar por él. Particularmente en instancias participativas como la audiencia pública en la legislatura o en la MGP. En la primera, varios oradores se presentaron como tales para legitimar su intervención, mientras que otros fueron acusados de “no vivir en el barrio” entre abucheos y silbidos por rivales políticos en el público. En la segunda, por ejemplo, una entrevistada nos contaba de como encontró confianza y seguridad para expresar sus posiciones en la MGP (“Mi segunda parada fuerte fue decirle ‘vos no hables porque no vivís en el barrio’. Me enteré que no vive en el barrio, ¿con qué derecho viene a hablar?”, entrevista 25 - referente territorial de la manzana 1).

Por otro lado, los referentes y delegados de Vamos Juntos no adscribían automáticamente a las posturas del IVC en instancias participativas y no era raro que confronten públicamente con funcionarios del GCBA. Incluso, en muestras entrevistas nos relataban anécdotas en las que en visitas de Horacio Rodríguez Larreta o Mauricio Macri al barrio o a escuelas de la zona, estos habrían reprendido a estas figuras partidarias por no haber entendido las complejidades políticas

⁷⁷ Editamos esta cita y reemplazamos el “punteros” del original por “referente”. Como aclaramos más arriba, no nos interesa de la literatura sobre clientelismo político la naturaleza del intercambio de “favores por votos” (Auyero, 1997) y los sentidos morales que se construyen en torno a este, sino cómo los liderazgos barriales estructuran la movilización política en un territorio.

de la reurbanización del barrio. No es importante si estas anécdotas que nos relataron son reales, sino que se puedan presentar públicamente en desacuerdo con sus liderazgos partidarios. Al mismo tiempo, muchos de los referentes del oficialismo en el barrio habían formado parte de los Vecinos Autoconvocados que presentaron el amparo ante la justicia en el 2008 migraron desde otras simpatías políticas hacia las actuales (Vacotti, 2017a; Rodríguez, 2015).

De esta forma, en el Playón de Chacarita, los referentes locales poseían una independencia relativa de sus espacios políticos de pertenencia. Frente a los recursos económicos que puede otorgar las organizaciones políticas extra barriales, algunos liderazgos locales habrían sido exitosos en mantener su propio capital político (mediante un puesto en la comisión vecinal, en el cuerpo de delegados, o mediante cierta legitimidad y credibilidad propia), que pudieron llevar con si mismos cuando cambiaron sus pertenencias organizacionales o políticas.

3.5 La competencia y cooperación político-partidaria: campos organizacionales y las redes de (des)confianza barrial

El campo organizacional con el que se vincula un liderazgo u organización puede no ser necesariamente de apoyo, bien puede ser también antagonista o incluso indiferente, pero su composición no es azarosa sino el resultado de clivajes políticos y sociales que lo preexisten (Klandermans, 1997, 2013). Como ya indicamos, encontramos que las organizaciones y los liderazgos sociales del barrio cooperaban tanto como competían por recursos y apoyos según estos campos organizacionales. Decimos que cooperan porque organizaban eventos y actividades en conjunto (como ollas populares, la Mesa Abierta por la Urbanización, eventos para fechas especiales, etc.), intercambian información técnica o política sobre el proceso de reurbanización, coordinan de antemano sus intervenciones en la MGP o la mesa técnica, ponen recursos económicos en común, etc. En observaciones de campo en espacios de encuentro y coordinación organizacionales encontramos que compartían recursos para organizarse, se comprometían a obtener recursos de sus propias instancias centrales y ponerlos en común con organizaciones aliadas en el barrio, o intercambiaban información sobre aspectos técnico-urbanísticos a discutir en la MGP. El siguiente fragmento de entrevista relata como la Olla Abierta por la Urbanización del Barrio, un evento que tenía lugar una vez al mes en espacios públicos del barrio para comunicar y concientizar a los vecinos sobre los avances del proceso de reurbanización, surgió a partir de la puesta en común de varias organizaciones y vecinos del barrio, y es un buen ejemplo de cooperación y solidaridad entre organizaciones:

Y la olla salió acá, bueno, nuestras primeras donaciones las trajo Vicky Montenegro, la diputada. Ella fue la que nos donó las primeras verduras para nuestra primera olla. Y las

ollas se compró con plata que se puso de los compañeros, del bolsillo cada uno puso una cierta plata y se compró la olla y bueno. Y después, bueno, un poquito la CTEP, un poquito Tejiendo y así se va articulando para hacer la olla. Porque ahora se están sumando compañeros de otras orgas, que cada uno va poniendo cosas, y así... (Entrevista 15 - referente ONG con trabajo territorial en el barrio)

En esta cooperación no solamente se puede poner en juego un cálculo de conveniencia, o la existencia de formas en común de ver el mundo y la política, sino también porque disfrutan de relacionarse socialmente y compartir una forma de vivir juntos (Quirós, 2008).

Las diferencias políticas no necesariamente se traducen siempre en posturas contrapuestas en las instancias participativas como la MGP o la mesa técnica, algo que sorprendía a los mismos actores. Por ejemplo, un liderazgo local nos decía que “ni siquiera lo hablábamos. Yo me sorprendía cuando ella y yo reclamaba lo mismo, y se acentuaba. Últimamente estamos reclamando casi lo mismo en las mesas” (entrevista 33 - referente territorial y presidenta de la comisión vecinal). Contrario a los relatos que recuperamos más arriba, la política también puede promover o fundar la coordinación y la cooperación entre los actores en torno a una problemática o un antagonismo común, como lo fue, por ejemplo, la ventana de oportunidades (Tarrow, 2012) que implicó los resultados de las elecciones 2015 y dio lugar a la Mesa Abierta por la Urbanización del barrio. Como nos relataba una de nuestras entrevistadas sobre la conformación de la Mesa Abierta a principios de 2016:

se alinearon algunos planetas y, toda la disputa que había antes entre el Frente para la Victoria con otra gente más independiente o de organizaciones más de izquierda o de centro izquierda, digamos que las riñas se terminaron porque ahora había un enemigo común para enfrentarse que era el PRO en ciudad y en nación. Entonces decidimos abrir la posibilidad de empezar a trabajar en conjunto por la urbanización del barrio. (Entrevista 26 - Referente Organización política que brinda asistencia técnica y legal).

Lo mismo sucede con alianzas tejidas a nivel nacional que pueden traducirse en mayores niveles de cooperación a nivel local, como es el caso de llamado *Triunvirato de San Cayetano*: la alianza nacional de la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP), Barrios de Pie y la Corriente Clasista y Combativa (Hudson, 2020) que, en el Playón de Chacarita, se tradujo en una mayor coordinación entre sí de las representaciones locales de esos movimientos. Especialmente a través de la Ley de Emergencia Social de 2016, que habría permitido, según una militante del Movimiento Evita, “más organización de los mismos vecinos [...] y de plantear la posibilidad de que haya un salario complementario para poder trabajar dentro del barrio con las necesidades comunitarias. Y a partir de ahí empezamos a trabajar en conjunto” (entrevista 16 - referente movimiento social nacional con trabajo territorial).

Pero al mismo tiempo, las diferencias políticas intra o extrapartidarias se pueden colar entre las organizaciones: si en la Mesa Abierta por el Playón de Chacarita se unificaron bajo una misma coordinación organizaciones y movimientos peronistas y de la izquierda independiente, estos actores eventualmente “rompieron” entre sí porque sostenían diferencias en sus formas de entender y practicar la movilización en el barrio. Una referente, explicando esta cuestión, nos relataba que

cuando se armó la mesa por la urbanización de Chacarita era “sin banderas políticas”, que nadie traiga sus intereses partidarios a este espacio, “dejemos los intereses afuera”; como cualquiera de las mesas que se arman en las villas. Después se sacaron los ojos porque estaban todos metidos hasta el fondo en las organizaciones [políticas y sociales]. No era gente de quinto rango [dentro] de la organización, uno de a pie del barrio que está en la organización porque le da un laburito, o porque “estoy copada”. Por lo general, la gente que participó estaba muy comprometida con sus organizaciones. (Entrevista 13 - referente ONG en defensa de derechos sociales en villas y asentamientos de la ciudad).

Incluso dentro del amplio abanico de organizaciones que forman parte del peronismo o del kirchnerismo, las relaciones pueden no ser abiertamente antagónicas, pero existir ciertas formas de competencia. Una referente cercana al kirchnerismo nos relataba sobre la desilusión ante la falta de solidaridad por parte de agrupaciones de la misma orientación política cuando fueron echados del barrio: “Yo no defendí a nadie porque nadie me había defendido a mí. [...] Entonces cuando había una Mesa [Abierta por la Urbanización del Playón] y a nosotros nos echaron y todos se quedaron calladitos para que no los echen, así también los fueron rajando a todos. Lo que [se] rompió fue la organización de un espacio de consenso para pelearle al IVC. Todos se quedaron callados y si a los que echaron era a La Cámpora, que se jodan” (entrevista 32 - asesora en la legislatura porteña). Sucede que también existe una competencia política que se lleva a cabo en el Playón por sumar apoyos para el partido u organización de pertenencia y por el prestigio y el reconocimiento que significa el liderazgo del barrio. La competencia también se puede expresar en una búsqueda del prestigio ligado a liderar el barrio con la esperanza que se traduzca a futuro en votos o apoyos políticos. Este es caso, por ejemplo, la llegada de partidos de izquierda a la Mesa Abierta por la Urbanización y sus intentos inmediatos por liderar el espacio, aun sin experiencia o presencia territorial en el Playón, según nos relataron algunos entrevistados. Una referente nos relataba su experiencia diciendo: “Vino gente del Partido Obrero, que no era del barrio y cayó a la mesa y empezaron a regentear. Eso fue rarísimo. [...] En la 20 tienen gente, en la 31 tienen gente. En Rodrigo Bueno no están. [Pero] En Chacarita fue rarísimo. No conozco un solo vecino del PO, pero ninguno. No tienen local adentro y no tienen vecinos. Cayeron a la mesa, y querían armar el comunicado” (entrevista 13 - referente ONG en defensa de derechos sociales en villas y asentamientos de la ciudad). Más tarde algunos

miembros de la comisión vecinal apoyarán y representarán al PO al interior del barrio, luego de que éste presentase el dictamen de minoría como una alternativa a la ley de reurbanización en la legislatura. Como desarrollamos más arriba, los recursos propios para ayudar a vecinos, particularmente con puestos de empleo en el GCBA o en cooperativas de trabajo son un capital clave en esta competencia. Por ejemplo, una referente de una organización territorial en el barrio nos relataba que estaban “esperando hace como tres años la planta permanente que nos ofreció el gobierno y que está pactada” y como una referente afín al oficialismo en el GCBA “es la que consigue los puestos estos. Ella es la que las manda a anotar en nombre de ella, saben cómo es la movida. Entonces a nosotras se nos fueron como siete compañeras con el PRO y están trabajando en una planta permanente” (entrevista 28 - referente organización política y sindical piquetera). Luego de enumerar por nombre una lista de cinco personas que “se fueron”, agregó: “esto es como un River-Boca o te haces de Boca o te haces de River, es así. Es como yo siempre digo, cada uno sabe militar y cada uno sabe lo que quiere” (entrevista 28 - referente organización política y sindical piquetera).

Otro episodio en el que se expresó la competencia entre organizaciones y liderazgos fue la votación el 4 de diciembre de 2017 en la MGP por una modificación en el protocolo de la misma, por la cual ya no podrían asistir a las reuniones de la misma representante de organizaciones sociales, sin el consentimiento de los miembros de la Comisión Vecinal. Así, los liderazgos de la comisión vecinal se tornaron en guardianes que podían decidir qué organizaciones políticas y sociales tenían acceso y protagonismo en la MGP y la mesa técnica. Los lazos personales, las cercanías y las distancias con los miembros de la comisión determinaron qué organizaciones pudieron seguir asistiendo a las reuniones. Uno de estos liderazgos de la comisión vecinal nos decía:

siempre se lo dijimos a las organizaciones, que no queremos que ningún militante hable por el barrio, como organización política lo puede hablar, pero en algunas cuestiones del barrio nosotros lo necesitamos encarar y hablarlo. Y también de nosotros respaldar a ciertas organizaciones porque tales organizaciones nos apoyan y trabajan con nosotros, y nombrarlo. Pero que no sea al revés y que ellos quieran negociar. Hemos visto en otras experiencias que lo han hecho, así como copiamos de la [Villa] 20[-Lugano], también hubo críticas y les dijimos que no queríamos como la Mesa [Activa por la Reurbanización] de la [Villa] 20. En la 20 deciden cuándo reunirse o no los militantes y no los vecinos, y si dicen cuándo activar y cuándo no, lo deciden las organizaciones, no los vecinos. En cambio, nosotros hacemos al revés. Nosotros decimos qué hacer, cómo activar, qué esto y que las organizaciones nos puedan dar una mano, como sacar un volante, cómo hacer un diseño y todo eso, y nos den una mano, o algún conocimiento que nosotros también lo vamos a agradecer, o si bien algo que nosotros no vemos, que nos cuenten y nos digan para nosotros difundirlo también. (Entrevista 27 - Referente territorial y miembro de la comisión vecinal).

Así, varias ONGs y organizaciones territoriales dejaron de tener presencia institucional en la MGP. Aquellos que asistían sólo podían hacerlo en carácter de vecinos de su manzana. Algunas organizaciones, como por ejemplo el Movimiento Evita, intentaron seguir ayudando a los vecinos acompañándolos a las reuniones y esperando fuera de la carpa hasta su finalización para ser informados de qué cuestiones se habían discutido y cómo se habían resuelto. Otros lograron que sus técnicos sigan participando gracias a vínculos personales con los miembros de la comisión que resultaron en alianzas políticamente disímiles, pero legibles en el marco de estas relaciones y los objetivos de los liderazgos de tensionar políticamente con el IVC.

3.6 “Dividen al barrio internamente”: trabajar para el barrio, acumular para el partido

Es la experiencia sobre estas formas de cooperación y competencia entre organizaciones y liderazgos sobre la que se construyen los sentidos que circulan en el Playón que presentan el trabajo político como opuesto a los intereses de los vecinos del barrio. Sin embargo, encontramos también que la política que acumula hacia afuera del barrio siempre era presentada como la política de *los otros*. Es decir, si todos coincidían en un diagnóstico sobre los problemas de coordinación y movilización, éste siempre acusaba a otras agrupaciones sin hacer referencia a las situaciones y las prácticas en que la propia priorizó su acumulación política. Esto sucedía con todos los actores que relevamos, sean delegados afines al PRO, las organizaciones kirchneristas, o los movimientos sociales de izquierda independiente. A diferencia de otros trabajos sobre politicidad popular, donde la política era mal vista cuando era practicada fuera de su tiempo y lugar (Borges, 2017), en el Playón era presentada como una fuerza fragmentadora y destructiva de las solidaridades barriales cuando era practicada por un adversario político. La política propia siempre representada como la expresión desinteresada de ayudar y construir lazos de solidaridad al interior del barrio. Volviendo a un *verbatim* que expusimos más arriba, al recuperarlo de forma más extensa podemos observar esto:

Dividen al barrio internamente. Como le digo a la gente del Polo [Obrero], a Rodrigo del Movimiento Evita, de Tejiendo, le digo "Rodrigo, hay cosas que podríamos hacer juntos, más allá de que pensemos distinto". *Pero acá, cada quien, busca marcar su territorio. Yo no marco ningún territorio. Yo no hago política dentro del barrio. Yo ayudo dentro del barrio con el apoyo escolar, con el tema de que vengan los médicos. Me voy a hablar con los radicales, que no opino como ellos, pero si traen un beneficio para el barrio, bienvenido sea. [...] Ahora, el Polo Obrero, el Movimiento Evita, La Cámpora, destruyeron muchas fracciones dentro del barrio. O sea, cada quien puede tener su ideología política, pero venir a tomarte una foto, cuando el esfuerzo es del vecino y no tuyo, y la organización es del vecino y no tuya. No est  bien.* (entrevista 33 - referente territorial y presidenta de la comisión vecinal).

Volviendo a la pregunta sobre la relación sobre la acumulación política y trabajar para la urbanización del barrio, se revelan matices complejos: todos los actores que entrevistamos

hubieran respondido que no existe una tensión o separación entre su propio trabajo político y trabajar para beneficio del barrio (o hubieran identificado uno o dos actores aliados como influencias positivas) pero, según ellos, el resto de los actores políticos militando el asentamiento sí anteponían intereses partidarios a los de los vecinos. Nadie se reconocía como responsable del distanciamiento y disgregación de las organizaciones sociales del campo popular en el barrio. Esto responde en parte a las gramáticas de motivos (Trom, 2008) que despliegan los actores: se trata argumentos estilizados para explicar la fragmentación y disgregación se encuentra en responsabilizar a los otros. Admitirse como parte de ese problema es construirse como actores políticos cínicos poco interesados en el bien común y sólo preocupado por sumar apoyos a la organización propia. Pero “las acusaciones de incompletitud, de ilegitimidad, de pérdida de representatividad o de ausencia de tipicidad fragilizan o escinden continuamente los lazos más o menos sólidos y durables entre acción y colectivo” (Trom, 2008: 22).

Por otro lado, nos parece incorrecto caracterizar la llegada de la política al barrio como una forma de cooptación: no necesariamente los realineamientos están marcados por una búsqueda cínica de recursos o de responder con una oferta política a una demanda vacante. Por ejemplo, una de las dirigentes más importante del barrio y que se presenta abiertamente como referente del Cambiemos, nos expresó de forma espontánea en nuestra entrevista su simpatía por el fujimorismo en su Perú natal. Ella formó parte del conjunto originalmente movilizados entre los *Vecinos Autoconvocados* en la judicialización del barrio en el 2007. Pero, luego de esta experiencia original, y de ser elegida en comicios barriales en el 2011 y el 2014, migró a presentarse como referente territorial de Cambiemos, un partido relativamente afín ideológicamente al fujimorismo en sus valores y preferencias. Otros actores que entrevistamos expresaban sus simpatías políticas con el peronismo, o movimientos piqueteros o de base, interiorizando elementos valorativos y discursivos propios de estas agrupaciones políticas. De esta manera, creaban y practicaban límites y fronteras, así también como alianzas y acercamientos (Diani, 2013), estructurando un campo de acciones posibles según formas de identidad colectiva (Melucci, 1996), traduciendo a nivel local la competencia política y partidaria que existe a nivel nacional, provincial o municipal (Ferraudi Curto, 2011), pero de forma compleja, mediada según clivajes propios del barrio como afinidades o antagonismos personales, migratorios, religiosos, o laborales (Manzano, Groisman, Moreno y Hurtado de Mendoza, 2010).

La exacerbación de esta competencia entre organizaciones quizás sea lo que haya debilitado los ya frágiles lazos de solidaridad entre las distintas organizaciones y liderazgos, de forma que cuando una de éstas era “echada” del barrio, cuando entraban en conflicto entre sí y se distanciaban unas de otras, ninguna organización mediaba en su defensa o recuperaba su aporte como un activo clave para otras militancias en el barrio. Así, “el horizonte de vivir-juntos y del bien-vivir-juntos no dej[ó] de reconfigurarse al confrontarse con actos de resistencia, protesta, desobediencia y crítica, de denuncia y reivindicación [...] Las fronteras de lo que es “político” y de lo que no[fueron] incesantemente desplazadas” (Cefaï, 2017: 17). Prácticamente, todos los liderazgos que entrevistamos comparten la idea de que la unificación de los distintos actores del barrio producía mejores resultados en el proceso de reurbanización y que las mejoras que se han obtenido en el proyecto urbanístico, la ejecución de las obras, y la transparencia institucional del proceso, han sido resultado de momentos de unificación entre distintos actores. Sin embargo, tender puentes y hacer a un lado diferencias políticas y personales ha sido difícil y la tendencia hacia la fragmentación ha persistido durante los primeros cuatro años del proceso de reurbanización. Esto no debe ser entendido como un carácter irracional de los actores que, desconociendo lo que es mejor para ellos, deciden ignorarlo para profundizar sus diferencias. Por el contrario, estos actores están inmersos en un campo de posibilidades en los que los “nosotros” y los “ellos” son estructurados de formas conflictivas y donde diferencias personales, políticas, y sociales se superponen entre sí. Fundar lazos de solidaridad no es una mera cuestión de voluntad de los actores. Si bien la consolidación de un frente de organizaciones no es imposible, las reglas del juego político local y un contexto de profundas diferencias políticas y personales dificultan el armado y mantenimiento de semejante articulación. Así, las gramáticas en que la política se estructura en el territorio son aquello que hacen posible la representación y la defensa de intereses, al mismo tiempo que limita sus alcances. Es decir, las mismas reglas gramaticales de organización y acumulación que hace posible la expresión política en el barrio, al mismo tiempo marcan sus límites para construir y mantener alianzas y coaliciones más abarcativas.

Capítulo 4: Toda reurbanización es política: espacios de la experiencia y horizontes de expectativas en el mejoramiento del barrio

4.1 Introducción

Durante la movilización por el proceso de reurbanización del Playón de Chacarita como en todo conflicto y problema social, las organizaciones crearon marcos de significación colectiva para significar su acciones y sus intervenciones públicas. En este caso, sobre la urgencia de atender y participar en la reurbanización del Playón, sobre los sentidos en torno a sus consecuencias urbanas y habitacionales, y sobre lo que debería implicar una intervención de este tipo en términos de política pública. Sucede que desde un punto de vista técnico-urbanístico, una reurbanización, mejoramiento barrial o integración socio-urbana puede implicar un abanico amplio de intervenciones posibles: conexión a infraestructuras y servicios, viviendas sociales, regularización dominial, relocalizaciones, desalojos, esponjamientos, etc. A esta indeterminación técnica del concepto de reurbanización se suma la intrincada historia de las políticas hacia las villas de la ciudad, signadas por los desalojos, los mejoramientos parciales e inconclusos, las titulaciones sin mejoramiento, etc. (Ministerio Público Tutelar, 2014; Jauri, 2011; Cravino y Palombi, 2015). En la audiencia pública por la ley de reurbanización una referente de una ONG y académica sostenía:

Hemos asistido a distintas inauguraciones de supuestos procesos de reurbanización e integración que no son tales. En el barrio Los Piletones, barrio supuestamente urbanizado, la gente no cuenta con agua ni con cloacas. Cada vez que llueve se inunda porque no ejecutaron los desagües pluviales. Siguen concurriendo a los comedores comunitarios para poder comer y, además, se encuentran precarizados laboralmente. ¿Qué le podemos explicar a esas familias cuando les decimos que el barrio ya fue reurbanizado e integrado sociourbanamente? Lo mismo sucede en INTA, donde distintas compañeras de comedores comunitarios reparten agua en sachet. Lo mismo sucede en Carrillo y lo mismo sucedió en las villas 31 y 31 bis, donde hace pocos días el Jefe de Gobierno, Horacio Rodríguez Larreta, inauguró las obras de infraestructura en el marco del proceso de urbanización y en la primera tormenta esas obras quedaron bajo el agua⁷⁸

⁷⁸ Fuente: Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (2017, 23 de febrero) *Audiencia Pública Reurbanización e integración socio-urbana del barrio "Playón de Chacarita"*. Pág. 22. (Intervención de María Eva Koutsovitis). <https://www.legislatura.gov.ar/InfoVT/17>.

Como señalábamos en el capítulo 2, la consagración estatal (Lenoir, 1993) y su fijación como un problema de reurbanización *in situ* cierra algunos sentidos posibles sobre las políticas a reclamar para el barrio, pero implica entonces definir qué quiere decir (re)urbanizar el Playón de Chacarita y los sentidos en torno a esto se convierten en un campo de disputa para las organizaciones, movimientos y liderazgos territoriales del barrio.

Para entender los sentidos que se ponen en juego, creemos particularmente productivo recuperar las nociones de espacio de experiencias y horizonte de expectativas como fueron formuladas por Reinhardt Koselleck (1993). La primera de éstas son campos en los que experiencias pasadas y actuales, resultado de la elaboración de elementos racionales e inconscientes, propios y ajenos, personales e institucionales, son estructurados en una totalidad que en la que están simultáneamente presente estratos y tiempos anteriores. Las experiencias pueden modificarse con el paso del tiempo, a medida que nuevas son reunidas, superpuestas e impregnadas con otras referidas a periodos anteriores. Estas pueden repetirse o confirmar en el futuro, pero lo que las caracteriza es que son el resultado de elaborar acontecimientos pasados y presentarlos en la actualidad como una realidad.

Los horizontes de expectativas, por otro lado, refieren a futuros posibles e imaginados, a “futuro hecho presente, apunta al todavía-no, a lo no experimentado, a lo que sólo se puede descubrir” (Koselleck, 1993: 338), que no se deducen directamente de la experiencia, aunque tampoco se encuentran completamente desvinculados de ellas. Son constituidas por elementos emocionales (esperanza y temor, deseo y voluntad) como también el análisis racional o la curiosidad y no son necesariamente verosímiles: bien se puede esperar lo improbable. No se pueden simplemente deducir las expectativas de las experiencias porque los pronósticos siempre están atravesados de nuevas posibilidades, de condiciones alternativas que entran en juego y se articulan con el temor y la esperanza. De forma que la experiencia abre y guía las expectativas, pero no las define sino que las libera. Al mismo tiempo, las expectativas no configuran un campo sino un horizonte, porque como tales nunca pueden ser experimentadas en el presente. Configuran un *horizonte* porque nunca llegan a experimentarse directamente, permanecen en lo indeterminado, de forma que pueden ser revisadas y reformuladas, pero nunca llegan a hacerse presente.

Como veremos a continuación, los marcos de significación colectiva que las organizaciones desplegaron en el proceso de reurbanización del Playón de Chacarita constituyeron espacios de experiencia en las que políticas urbanas pasadas y actuales, propias y ajenas, vividas personalmente o compartidas organizacionalmente, fueron recuperadas para intervenir

públicamente. Como espacio de experiencia, se presenta como una totalidad en la que el pasado no se encuentra cronológica ni espacialmente ordenado, de forma que experiencias de desalojos pasados, reurbanizaciones incompletas, en estas y en otras partes de la ciudad se recuperaban para entender y significar las políticas que el IVC desplegaba para el barrio.

A partir de estas experiencias y de las intervenciones implicadas por la reurbanización, se abría un horizonte de expectativas sobre el futuro del barrio y sus efectos en la vida de los vecinos. Para algunos actores, lo que se pone en juego con las transformaciones territoriales de la reurbanización no son sólo modificaciones físicas al espacio urbano, o una mera mudanza de una vivienda a otra, sino que *imaginaban la reconfiguración de todo un entramado de relaciones vecinales y de vivir juntos*. El proceso de reurbanización desestabilizaba el carácter negociado de la vida cotidiana del barrio, y abría nuevas incertidumbres sobre el futuro de los arreglos sociales existentes. Ante un proceso de reurbanización que amenazaba la vida cotidiana, los vecinos y sus organizaciones

“rechazaron los códigos comunicativos predominantes y los reemplazaron por sonidos, expresiones idiomáticas, señales de reconocimiento que rompen el lenguaje de la racionalidad técnica. A través de prácticas sociales que no son sólo el mero objeto de pensamiento sino también de experiencia vivida, los movimientos han introducido una ruptura en las normas de percepción y producción de realidad” (Melucci, 1996: 357).

4.2 Mi casa, mi vida: la vivienda como motivo de involucramientos en la reurbanización del barrio

Analizar los motivos por los que los vecinos del barrio se involucraban en la movilización y participación por la reurbanización permite volver inteligibles sus acciones, en la medida en que se comprendan de forma situada y cómo una elaboración no personal, constreñida o limitada por una gramática de motivos socialmente aceptables (Trom, 2008). Sucede que “a través de los motivos, las conductas de las personas son calificadas y se vuelven inteligibles. La imputación de los motivos o su evitación proporciona una respuesta a la pregunta del “¿por qué?” (Trom, 2008: 33). Es necesario aclarar que en esta perspectiva los motivos no explican la acción de forma causal, sino que “ligan” la acción con la situación mediante un compromiso, y suceden (no siempre pero principalmente) *ex post facto* a la misma, como una justificación ante sí y ante otros. Sin embargo, su carácter prospectivo no quiere decir que no tengan efectos al momento de la acción: dado que son también compromisos, los actores competentes toman en cuenta las consecuencias anticipadas y sus necesidades futuras de justificación. Según la perspectiva pragmática, los motivos no son subjetivos, sino que son elaborados a partir de un

vocabulario de motivos aceptables para la situación particular, y como tales, no residen en la cabeza de los actores, sino que se encuentran públicamente disponibles (Wright Mills, 1940).

En primer lugar, encontramos que existía una gramática de motivos que recupera la defensa de la vivienda amenazada como fundamento de movilización e involucramiento. Durante una de las primeras asambleas realizadas en la entrada del barrio en Fraga 900, cuando debía decidirse si se aceptaría un proceso de reurbanización para la villa, una referente en situación de entrevista recordaba que:

fue una asamblea espectacular donde casi todos tuvimos sentimientos encontrados. Era “defendamos nuestras viviendas”. [...] Porque era defender la casa con todo lo que habíamos luchado, con lo que se había vivido y con lo que teníamos que supuestamente acomodarnos. Era “yo hice esto, hice aquello, mi casa tiene valor y sentimientos”. (Entrevista 25 - referente territorial de la manzana 1).

En este fragmento y en muchas de nuestras entrevistas, los motivos que movilizaba a los vecinos no era solamente la reivindicación de un bien común y colectivo abstracto (el barrio, la villa, la ciudad, etc.), sino también una preocupación individual por el futuro de la vivienda propia. En el caso de nuestros entrevistados dueños de su vivienda, ésta aparecía como objeto de defensa, reivindicada como posesión propia e individual, vinculada con sentidos de esfuerzo personal, sacrificio, trabajo, superación y muchos años de inversión acumulada. Era también recipiente de un valor afectivo y personal que superaba sus aspectos meramente económicos y mercantiles (Cravino, 2008; Cravino y González Carvajal, 2014; Pérez, 2019). Se trata de entender que “la emergencia de causas públicas tiene siempre un anclaje en las experiencias vividas. Los compromisos pueden sostenerse sobre objetos, territorios o colectivos distantes, pero la gestión de información disponible, la articulación de argumentos, y la formulación de motivos también se apoyan sobre datos de experiencia personal, sobre reservas de saberes locales y sobre redes de relaciones cercanas” (Cefai, 2008: 78). Un ejemplo particularmente ilustrativo lo encontramos en la declaración de una vecina del barrio en la audiencia pública por la Ley de Reurbanización en febrero de 2017:

Nuestra casa a nosotros nos costó. Mi casa, para mí, es mi castillo, por más que digan que yo vivo en una villa. Es mi templo. Y a mi templo y mi castillo lo voy a cuidar, porque es de mis hijos y de todos los hijos que viven en el barrio⁷⁹.

Otra vecina y referente del barrio, nos decía en una entrevista:

⁷⁹ Fuente: Legislatura Porteña (2017, 23 de febrero). *Versión Taquigráfica audiencia pública. Reurbanización e integración socio-urbana del barrio “Playón de Chacarita”*, p. 16.

Yo mi casa me la hice a pulmón, laburando, acá tengo 14 años. Trabajando en Carrefour, cuando fue el despido, invertí todo en mi casa. Puse agua caliente y todavía le estoy metiendo [...] Por eso me preocupa también ver si estoy afectada o no en lo de talleres que se va a abrir. Pero tampoco voy a estar esperando ese momento sentada en casa. (Entrevista 15 - Referente ONG con trabajo territorial y residente del barrio).

Estos motivos son consistentes con otros trabajos que han encontrado cómo en barrios populares la movilización por la vivienda condensa una lucha por la dignidad en la que se movilizan categorías morales vinculadas a la subjetividad propia (Pérez, 2019; Manzano, 2020). Sabemos que la propiedad de una vivienda en una villa de la ciudad es el resultado de un largo y sinuoso camino de trayectorias y movilidades residenciales que pueden incluir (Cravino, 2008): la migración desde un país limítrofe, años alquilando informalmente habitaciones, la compra u ocupación de un lote o una casa en la villa, la mudanza a viviendas en mejores condiciones dentro del mismo barrio, las mejores progresivas en la calidad de los materiales o sucesivas ampliaciones de la vivienda, etc. La vivienda, siendo el activo más importante dentro de las inversiones del hogar, se encuentra cargado de sentidos y decisiones estratégicas en las que se ponen en juego como recurso y capital económico para la reproducción de la vida (Di Virgilio y Gil y de Anso, 2012; Cravino, 2008; Abramo, 2003), así como también como recurso simbólico en términos de posición, distinción, identidad y distanciamiento moral al interior del barrio (Cravino, 2008; Segura, 2006). Así, ante situaciones de incertidumbre o de incompreensión los temores sobre perder la casa propia eran activados como motivos que justificaban la movilización colectiva. Una asesora de la legislatura y militante de una organización política nos explicaba que esto se expresaba en que “[cuando] los vecinos no tienen cómo abordar algo y lo que te dicen es ‘yo lo único que quiero es que no me saquen mi casa’” (entrevista 32 - asesora en la legislatura porteña).

A diferencia de otros casos, donde fue la antigüedad y la permanencia, registrada o no a partir de algún tipo de documentación (Borges, 2017; Moreno, 2016; Cravino y González Carvajal, 2013), en el Playón de Chacarita eran los esfuerzos y la inversión personales aquello que movilizaba el merecimiento y estructuraba el reclamo como una forma de injusticia. Esto quizás podría explicarse por el carácter relativamente joven de esta villa comparada con otras de la ciudad (algunas de las cuales pueden registrar hasta 90 años de ocupación ininterrumpida), y que la misma no pasó por intervenciones urbanas anteriores en las que se entregaron títulos de propiedad o certificados que de alguna forma se pueden presentar como prueba de permanencia (como, por ejemplo, en la Villa 21-24, Villa 20-Lugano, etc.). Podríamos decir, recuperando la perspectiva pragmática, los trabajos sobre la vivienda y las trayectorias habitacionales en barrios populares, y nuestras entrevistas en el barrio, que la dignidad, el esfuerzo y la vivienda

propia forman parte de los vocabularios de motivos. Es decir, son razones socialmente satisfactorias y aceptadas para la movilización política, especialmente cuando se encuentran cargadas de sentidos morales de merecimiento en base a un esfuerzo personal de trabajo, ahorro, e inversión.

Esta moralización de la vivienda explica también por qué encontramos que a partir de estas narrativas de merecimiento se ponían en cuestión el derecho de otros vecinos y habitantes a recibir ayudas económicas una vivienda nueva. Algunos referentes acusaban a otros líderes o vecinos de manipular el proceso de reurbanización para obtener una vivienda de forma ilegítima para sí mismos, para un familiar o para un amigo. Aquellos que no merecerían ayuda por parte del IVC serían los vecinos e inquilinos que “no trabajan en todo el día”, que “son narcos”, o que “quieren hacer un negocio para que familiares y amigos se queden con una vivienda”. Parecería entonces, reeditarse en el mejoramiento del barrio y en el marco de adjudicación de viviendas nuevas, todas aquellas formas de distanciamiento y merecimiento moral que encuentran al interior de los barrios populares y particularmente en procesos de adjudicación de viviendas o programas sociales (Cravino y González Carvajal, 2013).

Esta moralización del merecimiento, la proximidad física y social de los vínculos barriales, junto a las políticas habitacionales del proceso de reurbanización, implicaban también cuestiones ligadas con la biografía personal y decisiones de vida a futuro, desdibujaban los límites entre lo público y lo privado. Más que un caso en lo que lo personal es político, se entiende mejor al “comprender como las fronteras de lo personal y de lo político, de lo privado y lo público, de lo subjetivo y lo intersubjetivo, de lo individual y lo colectivo, se desplazan gradualmente [en el] enmarcamiento de los problemas públicos y de las acciones colectivas” (Cefaï, 2008: 77). Una funcionaria de un organismo público reflexionaba en situación de entrevista sobre aquello que se ponía en juego en el proceso de reurbanización:

Para mí lo que está puesto en discusión es la vida íntima de las personas, su casa, su proyecto de familia. Ellos sienten que cualquier discusión que participan es eso lo que están discutiendo. *No están discutiendo un proyecto de barrio en abstracto. Ni siquiera tienen la capacidad de posicionarse en la idea de barrio o de ciudad, no es eso lo que está en discusión. Lo repiten todo el tiempo, lo que está en discusión es “mi casa”, entonces es muy difícil avanzar en una discusión. [...] los vecinos sienten que lo que está en juego es su vida privada, su vida íntima.* No es solamente cuando se pelean, tienen que exponerla para conseguir sus objetivos. (Entrevista 20 - funcionaria territorial de la Defensoría General de la Ciudad)

Así, esta funcionaria nos explicaba como la discusión por la reurbanización del barrio ponía constantemente en juego la vida personal y privada de los vecinos, sus proyectos de vida y, como discutiremos más abajo, ciertos sentidos morales en torno al esfuerzo y la propiedad de

la vivienda. Pero no creemos que los vecinos sean incapaces de pensar “un proyecto de barrio en abstracto”, o que no tengan “la capacidad de posicionarse en la idea de barrio o de ciudad”, algo que relevamos en el próximo apartado, sino que tanto los sentidos de lo público y abstracto (la ciudad, el barrio) como de lo privado y concreto (mi casa, mi vida) se encontraban movilizados y tensionados por el proceso de reurbanización. Este obligaba a vecinos y referentes a considerar su situación y tomar una decisión dentro de un conjunto limitado de opciones habitacionales disponibles que afectarían sus condiciones de vida actuales y futuras (por ejemplo, en nuestras entrevistas era muy común considerar el futuro de sus hijos, dejar un bien en herencia, los riesgos y oportunidades que implicaría habitar la ciudad formal, la posibilidad de dar un lugar fuera de la villa a familiar con consumos problemáticos, etc.). Las formas de organización, reclamo y acción colectiva no ahorraban a los referentes y vecinos de tomar decisiones personales e individuales sobre su futuro, como nos los explicaba una referente: “El día que yo tenga que decidir por mi casa, me dirijo al IVC y veo qué es lo que yo voy a hacer” (entrevista 28 - referente organización política y sindical piquetera).

Había tres aspectos en particular en el programa de reurbanización que se presentaban para los vecinos y referentes del barrio como una amenaza a la vivienda propia. En primer lugar, para muchos habitantes, el proceso de reurbanización implicaba volver a pagar por un bien que ya se había saldado con muchos años de esfuerzo e inversiones propias. Entre las opciones habitacionales ofrecidas por el IVC, todas implicaban realizar algún tipo de pago y desembolso extra, ya sea la mudanza a la vivienda nueva construida en las inmediaciones del barrio, la mudanza a vivienda en la ciudad formal, la modalidad canje, o permanecer en la vivienda propia mejorándola a estándares del resto de la ciudad. Todas estas opciones requerían realizar algún tipo de inversión. Así nos expresaban una referente que vivía en el barrio:


a mí me costó muchísimo construir mi casa, mi casa era toda de lata, era toda chapa y chapa dura. Hice una losa y después hice otra, teché e hice las habitaciones. Ahora el gobierno pretende que yo entregue mi casa, me da un plan de cuotas de 30 años para que yo pague, me descuenta el valor de los materiales y la mano de obra de mi casa, supuestamente. (Entrevista 28 - Referente organización política y sindical piquetera).

Para los vecinos entregar su vivienda como parte de pago para ser relocalizados a un departamento nuevo era una decisión difícil que implicaba desprenderse de un bien con afectos mucho más que económicos. Este valor (económico, moral y afectivo) fue puesto a prueba y objeto de controversias con la fórmula por la cual el IVC tasaría las viviendas que tomaría como parte de pago. Esta fórmula establecía un valor monetario a partir de una serie de indicadores que resultarían del RELSE: la cantidad de metros cuadrados de la vivienda, el costo de

construcción por metro cuadrado, ajustado por la calidad de los materiales constructivos y actualizado según un índice publicado por la Cámara Argentina de la Construcción.

Figura 9 - Presentación mostrada en la MGP con fórmula de valorización de las viviendas a entregar como parte de pago

VALUACIÓN





FÓRMULA QUE SE UTILIZARÁ PARA REALIZAR LA VALUACIÓN

$$Vt (\$) = S (m^2) \times P (\$/m^2) \times \alpha \times \beta$$

Vt (\$) = Valuación total de la vivienda (en pesos argentinos)
S (m2) = Superficie de la vivienda (en metros cuadrados)
P (\$/m2) = Costo de la construcción (en pesos argentinos) por metro cuadrado \$/m2.
 α = Coeficiente de habitabilidad según calidad de la construcción
 β = ICC CAC = Índice de actualización de costos de la construcción de la Cámara Argentina de la Construcción.

→ La forma de valuar la vivienda existente tiene en cuenta el espacio construido y calidad de la construcción. No se incluye el costo del suelo.

Buenos Aires Ciudad

Fuente: Instituto de Vivienda de la Ciudad. Presentación asamblea 26 de septiembre de 2018.

Para ajustar el valor según la calidad de los materiales constructivos, el término *alpha* podía tomar uno de cuatro valores posibles establecidos por el RELSE: muy bueno (0,6), bueno (0,45), medio (0,30) o regular (0,15). Si bien el valor era el resultado de toda la fórmula, vecinos y referentes interpretaron que la misma era el resultado sólo de la multiplicación de la cantidad de metros cuadrados por el precio establecido por la cámara argentina de la construcción, e interpretaban que el valor de *alpha* era un intento del IVC por tomar la vivienda a un valor menor. Si bien la fórmula no fue modificada a pesar de los reclamos de vecinos y referentes, esto profundizó los temores y la desconfianza hacia el IVC, el cual ahora era percibido como intentando hacerse de las viviendas del barrio a un valor menor al de mercado.

Un segundo aspecto en el que la vivienda se veía amenazada era una pérdida de autonomía sobre ella. En aquellos casos que conserven su vivienda o sean relocalizados a otra dentro del macizo a través de la modalidad de canje, el proyecto requiere el mejoramiento de estas unidades a estándares de habitabilidad acordes al resto de la ciudad. De forma que se requiere que sobre dicha vivienda se realicen mejoras cuyo costo recae principalmente sobre los habitantes del barrio. Para algunos casos, el IVC subvencionará hasta la mitad de éstos, con el resto a ser financiado a través de préstamos a tasa fija provisto por el Banco Ciudad o ahorros

del hogar. Así una vecina y referente expresaba sus preocupaciones ante la idea de endeudarse y ser forzada a emplear a los mismos contratistas de obra pública utilizados por el IVC:

no quiero el préstamo. Si tengo que hacerle mejoras a mi casa las quiero hacer [yo]. Que me digan qué mejoras hago, cómo y qué. Si ellos quieren que vengan a supervisar, pero la gente la pongo yo porque soy yo quien va a pagarlo. Yo tengo derecho a saber quién va a trabajar en mi casa, cómo está trabajando y que se haga el trabajo. No van a venir un par de chabones [...] que vienen hasta 10 hombres y no trabajan (Entrevista 25 - Referente territorial de la manzana 1)

En este fragmento de entrevista podemos leer los temores que se activaban y la reivindicación de un derecho personal a elegir quiénes y por cuánto dinero realizarían los mejoramientos habitacionales. Estos temores provienen de la experiencia de los vecinos al observar en las obras de infraestructura realizadas en el barrio. Tanto en nuestras entrevistas, como en minutas de la MGP, los vecinos relataron cuadrillas excesivas de obreros que apenas trabajaban y que realizan mal las obras. Se resistían a que ciertas ineficiencias y sobrefacturaciones en la contratación de la obra pública recayera sobre la economía de sus hogares. Al mismo tiempo, también encontramos en este *verbatim* que ponían en juego cuestiones de dignidad, autonomía y autosuficiencia como los encontrados en las luchas por la vivienda en los campamentos de Chile (Pérez, 2019).

Finalmente, un tercer aspecto del proceso de reurbanización que amenazaba a la vivienda era la posibilidad de un desalojo a futuro producto de la posible insolvencia para afrontar los compromisos que estas intervenciones estatales implicaban, como veremos a continuación.

4.3 La reurbanización como amenaza de desalojo: hipotecas e (in)seguridad en la tenencia

La relocalización a las viviendas nuevas, como desarrollamos en el capítulo 2, implicaba toda una nueva serie de costos que muchos hogares del Playón no podían enfrentar por su inserción informal en la trama urbana. Los esquemas hipotecarios con los que se financiarían estas obras y relocalizaciones produjeron cierta controversia entre autoridades, vecinos y organizaciones. Para algunos, estos esquemas activaban alarmas sobre la posibilidad de futuros desalojos o desplazamientos por mecanismos de mercado en el mediano y largo plazo debido a una posible incapacidad de los hogares para afrontar estas cuotas. Otros actores estatales o sociales del barrio, por el contrario, insistían en que esto no sucedería por el carácter social de estas hipotecas, cierta flexibilidad ante retrasos en los pagos y el carácter de fijo de las cuotas en pesos.

En virtud, según lo establecido por la ley de reurbanización del barrio, los créditos hipotecarios otorgados por el Banco Ciudad en el marco de la misma debían ser a tasa fija⁸⁰ con intereses de entre el 0% y el 4% anual bajo los términos de la Ley 341/00⁸¹. Es decir, la cuota quedaba fijada en pesos y no era ajustada por inflación ni por variaciones en el sector financiero. Sin embargo, también existían cláusulas en el modelo de escritura que preocupaba a referentes y a sus abogados asesores y que creaban desconfianza hacia el IVC y el GCBA. Estas incluían varios artículos que introducían cuestiones de tipo financiero, que estipulaban condiciones para la ejecución hipotecaria en caso de no pago o que, en caso de derogarse o modificarse ciertas leyes nacionales, el IVC podría reajustar la deuda unilateralmente⁸². Frente a estos temores, las autoridades insistían en el carácter social de los créditos y en el compromiso del IVC de no desalojar personas en situaciones de vulnerabilidad. Pero técnicos y referentes recordaban las amplias experiencias de remociones en distintas villas de la ciudad realizados por el IVC u otros organismos dedicados a la vivienda (Cravino, 2009a, 2019). Aunque las autoridades insistían en que nadie sería expulsado de las viviendas, no permitieron que se modifiquen aspectos claves de la escritura que introducirían mayores garantías en este sentido, como adecuar la operatoria a la Ley nacional de Barrios Populares, eliminar la cláusula de ajuste de deuda, prohibir el remate de viviendas y establecer su inembargabilidad, o proveer los servicios públicos a través de una tarifa social especial⁸³. Al mismo tiempo, se mantenían en silencio cuando en asambleas públicas que asistimos eran preguntados por un hipotético escenario de una familia que no pague las cuotas de su hipoteca por un periodo prolongado. El siguiente fragmento de entrevista es bastante revelador sobre las expectativas a futuro que se tejían en torno a los costos hipotecarios vinculados a la nueva vivienda:

Los más vulnerables en algún momento no van a poder pagar y uno cree que no los van a terminar echado, pero ¿y si sí? ¿Y si en un par de años empiezan a echar al que no pagó? Ninguna de las líneas de crédito va a cero [costo]. Si a la familia que es una mujer sola con su hijo discapacitado, golpeada y qué sé yo, la meto en ese quilombo... Es un crédito hipotecario a condiciones excepcionales, es una re oportunidad, [pero] para el

⁸⁰ Un préstamo hipotecario a tasa fija mantiene la misma tasa de interés durante todo su periodo de pago. Por lo tanto, las cuotas son también montos fijos que pueden ser calculados anticipadamente. Un crédito de tasa variable, por el contrario, determina una tasa de mercado o referencia que fluctúa en el tiempo. Por lo tanto, el monto total, y las cuotas de referencia, pueden variar, particularmente en un crédito a tan largo plazo como lo es un hipotecario.

⁸¹ La Ley 341/00 estableció una línea de créditos hipotecarios con fines sociales para hogares de escasos recursos. Ésta determinó, mediante una tabla, tasas de interés máximas según la cantidad de años del préstamo hipotecario.

⁸² Fuente: Observatorio del Derecho a la Ciudad, “Análisis de las escrituras de viviendas nuevas del Playón de Chacarita”. <https://observatoriociudad.org/2019-10-analisis-de-las-escrituras-de-viviendas-nuevas-del-playon-de-chacarita/>.

⁸³ Fuente: Observatorio del Derecho a la Ciudad, “Análisis de las escrituras de viviendas nuevas del Playón de Chacarita”. <https://observatoriociudad.org/2019-10-analisis-de-las-escrituras-de-viviendas-nuevas-del-playon-de-chacarita/>.

que la puede pagar. Entonces para mí está mal todo el proceso de urbanización de villas. No tiene más objetivo que meter tierra en el mercado. Desde ahí más allá de lo que podamos hacer las organizaciones, es responsabilidad del Estado. (Entrevista 32 - asesora en la legislatura porteña).

Estos temores se hacen particularmente legibles cuando consideramos que en los años 2018 y 2019 varios indicadores socioeconómicos mostraban un considerable deterioro de las condiciones de vida, aumento de los niveles de pobreza y desocupación, con altos niveles de inflación (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos [INDEC], 2020a, 2020b). En este contexto era difícil ser optimista sobre las condiciones económicas y materiales a futuro de los hogares del Playón. El proceso de reurbanización del barrio, más que garantizar la integración socio-urbana de sus vecinos, era representado por la mayor parte de los referentes como una autentica amenaza de desalojo o de un futuro deterioro de las condiciones de vida por el aumento de los gastos habitacionales. Así, para las organizaciones sociales y los liderazgos barriales “el peor escenario, en realidad, es que estén terminadas las viviendas, que repartan los créditos, que los créditos sean impagables para los vecinos y que el gobierno de la ciudad se termine quedando con todo” (Entrevista 16 - referente Movimiento social nacional con trabajo territorial).

En una asamblea a la que asistimos, celebrada el 8 de mayo de 2019 en la entrada al barrio, vecinos y referentes desconfiaban del carácter fijo de las cuotas hipotecarias ante su anuncio por parte del director del IVC para el programa de reurbanización del barrio. Incluso urbanistas y técnicos de las organizaciones se expresaron escépticos de que las cuotas no sean reajustadas a futuro, o que se apliquen esquemas de securitización⁸⁴ de las hipotecas como en ese momento se discutían para la reurbanización del Barrio Padre Múgica. El espacio de experiencias y los horizontes de expectativas que se tejían en torno a las hipotecas ofrecidas a los vecinos del barrio no otorgaban seguridad en la tenencia en términos reales. Aun cuando los vecinos del barrio pasaran de un régimen de propiedad precario a un título de propiedad, los nuevos costos, las expectativas macroeconómicas a futuro y la lógica financiera de un esquema hipotecario abrían un horizonte posible de futuros desalojos en el mediano y largo plazo.

Otros referentes barriales, cercanos al oficialismo local y en apoyo a las autoridades y al proceso de reurbanización, cuestionaban este enmarcamiento de inasequibilidad de las viviendas nuevas

⁸⁴ Securitización es un anglicismo para referirse a la titulación. Este es un mecanismo financiero mediante el cual se puede vender en un mercado de capitales, aquellos activos que no son de por sí líquidos (por ejemplo, las deudas de un conjunto de hipotecas), mediante su reagrupación en una cartera, típicamente bajo la forma de bonos. Así un tercero adquiere los derechos de recibir los pagos vinculados a ese activo.

y la amenaza de desalojos futuros. Éstos apelaban con particular énfasis al caso de los vecinos de la manzana 8, los cuales fueron ofrecidos créditos hipotecarios con tasas fijas para comprar viviendas en la trama formal de la ciudad durante el 2017⁸⁵, en una modalidad similar a la ofrecida para los hogares a relocalizar a las viviendas nuevas. Dado que luego de casi dos años estos hogares no habrían sufrido desalojos, y las cuotas demandaban una cantidad cada vez menor de sus ingresos, estos casos se movilizaban como contraejemplos al marco de inasequibilidad. Así presentaban tres argumentos para sostener que los hogares del barrio sí podrían, a futuro, hacer frente a las cuotas de las hipotecas: a) presentaban el caso de estas 48 familias de la manzana 8 como describimos más arriba; b) sostenían que los inquilinos del Playón ya se encontraban abonando alquileres mensuales por un valor cercano a las cuotas de que abonarían con hipotecas a 20 o 30 años; y c) el carácter de tasa de interés fija de la hipoteca ofrecida por el Banco Ciudad haría que estas cuotas, por efecto de la inflación permanezcan nominalmente pero que sean cada vez más bajas en términos de los ingresos del hogar. En sus propias palabras:

Las familias que se fueron de Triunvirato son 48 familias, y se compraron casas aledañas al barrio. Pidieron un crédito entre la familia, que eran cuatro o cinco familias en una misma casa. Están pagando, una que vive en frente del barrio, está pagando \$3000 ya hace dos años. Ahora, sigue pagando \$3000. [...] Van a pasar de acá a diez años y ella va a seguir pagando \$3000. Digo, ¿por qué la desconfianza de decir que no? O sea, por qué se piensa que no se puede pagar, cuando realmente pueden pagarlo. [...] Entonces el vecino dice que no va a poder pagar, pero ¿por qué no vas a poder pagar? [...] Ahora, ¿qué no van a poder pagar? ¿La luz, el gas, el agua? Todos sabemos cómo vivir. (Entrevista 33 - Referente territorial y presidenta de la comisión vecinal)

Esta referente cercana al oficialismo no expresaba una desconfianza hacia el proceso de reurbanización (“¿Por qué la desconfianza de decir que no?” se preguntaba durante nuestra entrevista). Para esta dirigente los vecinos del barrio podrán afrontar todos los servicios, impuestos e hipotecas vinculados a la vivienda nueva porque ya se encontraban abonando mensualmente montos similares en alquileres. Esto se entiende también a partir de algunos sentidos que circulaban entre algunos vecinos (tanto oficialistas como opositores) sobre el Playón de Chacarita como una villa con cierto nivel de prosperidad, al menos comparadas con otros asentamientos de la ciudad. Como prueba de la asequibilidad de las opciones habitacionales del programa de reurbanización, en la entrevista que citamos más arriba, esta referente recuperaba el caso de algunos vecinos de la manzana 8 que habrían conseguido comprar viviendas cerca del barrio. Dos años después de contraída la hipoteca, éstos aún

⁸⁵ Los vecinos que residían en la manzana 8 debieron ser relocalizados para la apertura de la Av. Triunvirato, mucho antes que las viviendas nuevas estén disponibles (ver Figura 3).

abonaban cuotas por el monto inicial en pesos gracias a las condiciones favorables de tasa fija del crédito de hasta el 4% anual. Al mismo tiempo, esta dirigente interpretaba que, si existía alguna dificultad para pagar, esta sería producto de una responsabilidad personal (“todos sabemos cómo vivir”) y no de presiones estructurales.

Pero no eran sólo los hogares y sus costos habitacionales los que se verían afectados económicamente por el proceso de reurbanización. También existían controversias sobre cómo los emprendimientos productivos y comerciales que existen en el barrio podrían ser afectadas, desalojados o llevados a la bancarrota por la formalización y las transformaciones territoriales. Esto es algo que preocupaba a algunos los actores que entrevistamos. Sin embargo, dado su carácter comercial y económico se movilizaban sentidos muy diferentes sobre la justeza de proveerles de programas sociales, subsidios y transferencias. El siguiente fragmento de entrevista resume muy bien algunas cuestiones que preocupaban a funcionarios y autoridades públicas:

Diego: Muchas de las actividades que hoy se desarrollan van a desaparecer. O por competencia o por formalización van a caer. De alguna manera algo va a pasar que se va a seguir informalizando la situación o cómo se van a organizar esos negocios en la vivienda nueva o vieja. O va a terminar de desaparecer o a seguir en la informalización. [...] Con nuevos costos seguramente van a terminar de desaparecer, porque una carnicería que tenga nuevos costos de luz va a desaparecer. [...]

Cinthia: Otra cosa es que en el diseño del barrio, por lo menos en el caso de la ley de Chacarita, no se pensó en ningún momento en esa dimensión de lo productivo. Lo único que se hizo fue instalar locales en la planta baja de los edificios, pero fue como “ya que está el lugar pongamos los locales” y está tan mal que hay como sesenta locales para tres manzanas. Eso de por sí no es sustentable, si alquilás todos esos locales la competencia misma hace que ninguno venda. ¿60 locales de qué vas a poner?

Diego: Aparte, ¿quién se va a instalar desde un primer momento en el barrio? No es que la urbanización se da como algo dado que de repente hay un Carrefour Express. En Rodrigo Bueno hay más posibilidades para ver el tema de la sustentabilidad porque es un lugar que tiene polos de atracción distintos: tiene un río con un mirador, tiene un proyecto de un faro de la cultura como el de la Villa 21 24 bastante grande y tiene un lugar grande que se está viendo qué puede ser. No hay nada que tenga incidencia real para producir o para crecer, sí para mantener y dar un poco de laburo.

(Entrevista 20 - funcionarios territoriales de la Defensoría General de la Ciudad)

Los pobladores también se preguntaban sobre la continuidad de distintos negocios y emprendimientos barriales ante los procesos de apertura de calle y esponjamiento, y su relocalización a los locales que se construyeron sobre la planta baja de las viviendas nuevas. Los referentes entendían que esto implicarían costos nuevos para estos emprendimientos productivos, y el uso futuro de los locales construidos en la planta baja de los edificios de vivienda nueva:

Toda la parte baja de los edificios van a ser locales comerciales. ¿Locales comerciales para quién? Para sustentar al costo de los edificios, dicen ellos. ¿Pero a la larga cómo van a quedar esos locales? ¿Son para la gente de adentro o para la gente de afuera [del Playón de Chacarita]? Si son para la gente de adentro ellos están felices si les van a dar un local comercial a los que tienen su negocito. Pero fíjate, vas a tener que pagar tu casa, el alquiler del local, ¿te va a alcanzar para todo? (Entrevista 25 - referente territorial de la manzana 1)

Pero al mismo tiempo que otros se preguntaban por la equidad de otorgarles algún tipo de subsidio o promoción económica, ya que, en su carácter de emprendimientos económicos, en ellos se ponía en juego el interés individual. Un miembro de la comisión vecinal nos decía al respecto:

También hay que ver que los edificios de allá tienen locales comerciales en los cuales los vecinos tienen que saber que van a pagar ahí. No es lo mismo estar acá informalmente que empezar con tu emprendimiento afuera del barrio. Los vecinos quieren pagar lo que tengan ahí, y eso no va a ser subsidiado. [...] Y se sabe que no tienen la necesidad [de ayuda] y que tienen la plata [para invertir]. (Entrevista 33 - referente territorial y presidenta de la comisión vecinal)

En estos *verbatimims* podemos observar que no parecían reconocer la existencia de un derecho de los emprendimientos y comercios del barrio a percibir subsidios y financiamientos como aquellos ofrecidas a los hogares a ser relocalizados. Los primeros eran evaluados según un criterio comercial y como regidos por intereses económicos para los cuales el lenguaje de derechos y las ayudas sociales no era aplicable, aún a pesar de implicar la reproducción de los propios vecinos del Playón. Los referentes que entrevistamos percibían que la formalización podría afectar a estos emprendimientos, pero también imaginaban que los mismos eran solventes, y que era necesario que los propietarios de los mismos hagan un cálculo económico sobre la conveniencia de reacomodarse a estos cambios. En el momento en realizamos nuestras entrevistas entre 2018 y 2019, no parecía expresarse alguna forma de solidaridad o empatía por parte de residentes y pobladores hacia estos emprendimientos como sí existía para los hogares del barrio. Sin embargo, es necesario aclarar que a partir de la lectura de minutas en la MGP, sabemos que este problema adquirió una importancia mayor en etapas posteriores de la reurbanización.

4.5 Transformaciones territoriales, incertidumbre y el futuro de las redes de sociabilidad barrial

Pero los marcos movilizados en torno a la reurbanización no referían solamente a la vivienda como bien individual y propio. También existían sentidos en los que se encontraba bajo amenaza era la ciudad y el barrio como forma de bien común y recurso clave en la reproducción de los hogares. Los referentes que entrevistamos identificaban o imaginaban múltiples formas

en las que la reurbanización afectaría a la trama social, económica y política del barrio. Creían que estas transformaciones perturbarían a los vecinos de múltiples maneras, de forma que nadie quedaría sin afectar por la intervención. Así una referente nos relataba:

Los que son inquilinos con la urbanización pueden ser echados, para los que tienen alguna cosa [emprendimiento] en negro puede ser que le entren adentro de la casa, para el que tiene más información puede ser endeudarse, para los que están acostumbrados a hacer el asado en la puerta de su casa es que los pasen a un departamento y eso no les gusta. (Entrevista 32 - asesora en la legislatura porteña).

Prácticamente todos los referentes y organizaciones que entrevistamos tenían una mirada crítica sobre el proceso. Sostenían que este podría afectar a los vecinos de distintas maneras, incluyendo tanto aspectos económicos (perder las oportunidades económicas brindadas por la informalidad, endeudarse con un crédito hipotecario) como sociales (ser expulsado del barrio, el debilitamiento de formas de socialización típicas de la villa, etc.). Así, la reurbanización no necesariamente implicaría un mejoramiento de las condiciones de vida de los vecinos. Pero existían también aspectos imaginados en los que las transformaciones en el entramado social barrial por la relocalización a las viviendas nuevas serían más sutiles. Un aspecto lo podemos encontrar en el relato de una referente sobre las relaciones de convivencia actuales entre los vecinos de su manzana:

A mí lo que me jode de la vivienda nueva es los vecinos que te van a tocar. Yo vivo en un sector que, más allá de ser un asentamiento, vos no te enterás cuando hay pelea, cuando hay música fuerte o cuando están a los gritos, porque es totalmente tranquilo el sector. Son vecinos que no molestan y nunca tengo problemas con el vecino de enfrente, de al lado, nunca. Cualquier cosa que pasa nosotros nos tocamos la puerta, nos hablamos. (Entrevista 28 - referente Organización política y sindical piquetera)

Las expectativas en torno a la mudanza a vivienda nueva (o su permanencia en el macizo y la aparición de nuevos vecinos mediante la modalidad de canje) activaba la preocupación sobre futuras *pruebas de proximidad urbana*, es decir, por “situaciones en las que elementos de un medioambiente se convierten en fuente de perturbación para aquellos que cultivan relaciones de proximidad más o menos duraderas a través de las formas de cohabitación, de vecindad o de inscripción en un barrio” (Breviglieri y Trom, 2003: 490). Las relocalizaciones, traslados y desplazamientos masivos, como fenómenos sociales colectivos, revelan las relaciones tejidas entre los miembros de una comunidad entre sí y en particular con su ambiente construido (Bartolomé, 1985). En este proceso, las prácticas reproductivas y de subsistencia de los hogares relocalizados pueden ser seriamente afectadas, agravando situaciones de carencia y vulnerabilidad al desconectar a los hogares de las redes sociales y económicas que hacen posible su subsistencia, requiriendo de los hogares de respuestas estratégicas adaptativas (Brites, 2004).

Lo cierto es que en estos procesos las “estrategias y procedimientos antes efectivos dejan de serlo, redes sociales pacientemente tejidas se desarticulan, liderazgos pierden vigencia, y se desdibuja o pierde totalmente la grilla de simbolismos que los seres humanos sobreimponemos sobre nuestro medio ambiente físico y social” (Bartolomé, 1985: 12). A diferencia de otras relocalizaciones que estaba teniendo lugar otros barrios populares de la CABA (Fainstein, 2018; Najman y Fainstein, 2018), los planificados en el marco de la reurbanización no implicaban el traslado a un punto distante de la ciudad y, por lo tanto, no afectaban seriamente la inserción laboral y social de los miembros de hogar. Sin embargo, de todas formas, se activaban temores sobre la inseguridad y posibles perjuicios:

yo ya lo plantié [sic] varias veces. Yo no sé qué vecino me va a tocar, a mí me toca un transa y me tengo que bancar un allanamiento el día de mañana, y que me rompan toda mi casa sin comerla ni beberla” (entrevista 28 - referente organización política y sindical piquetera).

La relocalización a vivienda nuevas suele ser un momento clave en los procesos de reurbanización, y en anticipación a los mismos florecen emociones como miedos, ansiedad y expectativas, ya que lo que se abandona no es una mera vivienda, sino también una sociabilidad y un conjunto de lazos sociales construidos con vecinos, cargados de vínculos afectivos e identitarios (Cravino y González Carvajal, 2014). En suma, “se trata, así, de una experiencia muy fuerte también en términos colectivos, ya que muchas familias llegaron juntas a esas villas y se acompañaron en la construcción de su barrio y sus casas.” (Cravino y González Carvajal, 2014: 219). Algunos vecinos habrían encontrado formas de reducir esta incertidumbre, evitar futuros conflictos, y salvar la estrecha proximidad de estos vínculos. Por ejemplo, como esta misma referente nos explicaba de la existencia de grupos de familias de una misma manzana que habían negociado con el IVC para ser todos relocalizados a departamentos dentro del mismo edificio y así evitar estas situaciones⁸⁶. De todas formas, para los vecinos del barrio y sus referentes políticos, la mudanza a una vivienda nueva implicaba múltiples y profundas transformaciones en la vida cotidiana de las personas, que afectarían a cada una de forma diferente. Al respecto nos decían:

Vivir en un departamento no es lo mismo que vivir en una villa. Por más que digan que es lo mismo no es lo mismo, la villa es la villa [risas]. Al margen que digan “todos van a ir allá” [a las viviendas nuevas], acá los conozco a los vecinos, ya sé que el de en

⁸⁶ Si bien no pudimos entrevistar a ninguno de los hogares envueltos en este esquema de relocalización (y confirmar o desmentir su existencia). Lo cierto es que como forma de organización colectiva no parece haberse revestido de aspectos contenciosos, en la medida que, según el relato de nuestra entrevistada, negociaron sin confrontar o antagonizar con el GCBA (a diferencia de, por ejemplo, la Mutual Sentimiento). Así, parecerían haberse movilizado bajo una gramática más afín a la de un grupo de interés que a una gramática de la vida pública.

frente es así y el de mi costado también. El día que me pasen a un departamento no sé, por ahí piso algo fuerte o jalo algo fuerte y al de abajo le está molestando o al de arriba lo mismo conmigo. [...] yo me siento cómoda, me siento bien viviendo acá. No tengo ninguna duda. (Entrevista 18 - referente movimiento social nacional con trabajo territorial en el barrio).

Lejos de un espacio urbano caracterizado por la desatención cortés y el anonimato, las relaciones vecinales y de convivencia en los barrios populares están atravesadas por vínculos personales y de cercanía (Merklen, 2005; Cravino, 2008). Los reacomodamientos que implicarían las relocalizaciones a la vivienda nueva y la modalidad de canje para aquellos que permanezcan en el barrio, podrían en jaque estos vínculos y forzarían a los vecinos a renegociar arreglos de convivencia. En estas redes barriales, además, se establecen formas de solidaridad y de intercambio que hacen posible la reproducción económica y social de los hogares (Abramo, 2003; Merklen, 2005; Cravino, 2008). Para algunas organizaciones, estas redes estarían amenazadas por las transformaciones espaciales implicadas en el proceso de reurbanización. Así nos afirmaba una referente de una organización política con trabajo territorial en el barrio:

Yo desde un tiempo para acá y sobre todo gracias a mi militancia en el playón de Chacarita creo que las villas son territorios de resistencia. Son eminentemente territorios de resistencia, de autogestión, de cuestiones colectivas que no ves en el resto de la ciudad. Cuando hablo con los vecinos les digo “lo primero que deberían valorar es lo colectivo, de saber que si necesitan dejar a sus hijos tocan la puerta de la vecina y le entregan a sus hijos y se pueden ir. Van a saber que se los van a cuidar” [...] ellos se cuidan entre sí, se acompañan, son padrinos y madrinas entre ellos de sus hijos y esas cosas la van a perder a medida que vaya pasando el tiempo. [...] *Con todos los procesos de desmembramiento de la comunidad, sumado a que van a sacar también los edificios y que la horizontalidad te genera otras relaciones colectivas.* Porque no es lo mismo vivir verticalmente que horizontalmente, que no es lo mismo tener una placita en la mitad del barrio que tener espacios abiertos en donde no te encuentras nunca y en donde te ves sólo en las escaleras y en los ascensores. (Entrevista 26 - referente organización política que brinda asistencia técnica y legal).

Este fragmento de entrevista es particularmente ilustrativo. Para esta referente, la vida cotidiana en las villas de la ciudad se encuentra atravesada, a pesar de sus carencias, por relaciones colectivas de solidaridad que hacen posible enfrentar las dificultades de la pobreza urbana (“territorios de resistencia, de autogestión, de cuestiones colectivas que no ves en el resto de la ciudad”). Las transformaciones territoriales introducidas por el proceso de reurbanización activaban temores sobre el futuro de estas formas colectivas: la mudanza a los edificios nuevos implicaría esas formas de habitar y de sociabilidad de la desatención cortés, del anonimato, de los encuentros casuales y esporádicos que tejen débiles lazos comunitarios y de solidaridad entre vecinos. Se movilizaban como amenaza aquellos sentidos que existen sobre las formas de habitar de los sectores populares en los conjuntos de vivienda social que existen en la CABA,

sobre los cuales pesan “miradas mecanicistas que sostienen que las características físicas de estos complejos determinan la conducta anómica de sus habitantes” (Girola, 2007: 153).

4.6 La reurbanización como mercantilización del espacio urbano

Luego de casi cuatro años de iniciado el proceso de reurbanización, vecinos y referentes elaboraban una denuncia sobre sus objetivos reales. Si su necesidad y urgencia era compartida por todos los actores involucrados, los varios referentes y organizaciones sospechaban de los verdaderos objetivos urbanísticos detrás de la intervención. El siguiente fragmento de situación de entrevista es bastante ilustrativo:

Marcelo: *Esta zona, digamos, si vos le sacas el playón y le sacas los alrededores, [...] es Palermo II esto. [...] Hay un interés, claramente, de lograr eso. [...] el primer proyecto que presentaron decía que el setenta por ciento del barrio, se tenía que mover. Eso significa que quieren sacar el barrio porque no hay ninguna necesidad de sacar el setenta por ciento cuando dentro del barrio hay un montón de calles que ya están [...] Querer abrir Palpa digamos y destruir todas las casas y bueno, entonces hay que sacar el barrio. No querés adaptar porque hay un montón de calles que son curvas en la ciudad y nadie va y saca todas las casas que están en el medio, entonces, hay una vocación de que quede lo menor posible del barrio. Pero, además, la gente que vos mudás, es gente que después va a poder vender o que no va a poder pagar el crédito y se va a poder ir entonces yo creo que quieren tener el porcentaje más alto de gente moviéndose porque es mayor cantidad de gente que puede llegar a mudarse y dejar libre el lugar.*

Gustavo: Está claro que el gobierno no tiene la intención de beneficiar a los pobres. O sea, no son el sujeto de la urbanización.

(Entrevista 16 - referentes movimiento social nacional con trabajo territorial)⁸⁷

Más que mejorar las condiciones de vida de los habitantes del asentamiento Playón de Chacarita, para vecinos y referentes la intervención tendría por objetivo mejorar el entorno construido del barrio para poner en valor inversiones inmobiliarias y atender a las preferencias urbanas y estéticas de los sectores medios que habitan Chacarita y alrededores (Palermo, Villa Ortuzar, Villa Urquiza, etc.). La denuncia consiste en desenmascarar el interés particular oculto bajo una fachada de un bien general, así “el escándalo es siempre la conspiración” (Boltanski, 2000: 31) en la que el bien común es sacrificado por el beneficio particular. Esta denuncia es justificada a partir de dos pruebas de realidad (Boltanski, 2000; Nardaccione, 2021) que se constituyen a partir de experiencias sobre el proceso de reurbanización en sus aspectos políticos y participativos. La primera se construye a partir de cómo fue tomada la decisión y cuáles serían los motivos detrás de relocalizar alrededor de 700 familias a viviendas nuevas conservando en el macizo del barrio sólo alrededor del 30% de sus habitantes originales. Vecinos y referentes

⁸⁷ Los nombres en este fragmento de entrevista fueron modificados para mantener el anonimato de los entrevistados.

que consultamos no tenían claro cómo ni por qué se tomó esta decisión tan importante en una etapa tan temprana del proyecto de reurbanización, sin consultar a vecinos en cuanto a sus preferencias sobre ser relocalizados. Éstos saben que la decisión de conservar alrededor de un tercio del barrio es relativamente arbitraria en términos urbanísticos. Por ejemplo, la cantidad de viviendas nuevas construidas en la reurbanización del Barrio Padre Mugica es de un poco más de 1.180, para una población de alrededor de diez mil hogares⁸⁸. Es decir, sólo alrededor de un 10% de los hogares serán relocalizados a viviendas nuevas, principalmente provenientes de dos sectores específicos donde era necesario liberar espacio: ambos debido a los cambios en el recorrido de la Autopista Illia. No se trata de que un alto porcentaje de hogares a ser relocalizado sea malo o bueno en términos de política urbana, sino que la falta de transparencia y participación en una decisión clave, junto con los temores de los vecinos de su capacidad para pagar una hipoteca en el largo plazo, activaban las sospechas sobre los motivos detrás de la reurbanización. Los referentes entienden, como nos contaban una entrevistada, que

por eso construyeron 700 casas de concreto, [porque] tiene detrás un proceso de negocio, de gentrificación futura. Y bueno todos los instrumentos que ya sabemos para aniquilar el barrio, lo van a partir. Literalmente lo van a descuartizar al barrio. (Entrevista 26 - referente organización política que brinda asistencia técnica y legal).

Los referentes y vecinos interpretaban que detrás debía existir un proyecto de desplazar a sectores pobres e informales mediante mecanismos del mercado del suelo y la sospecha se constituía en una prueba.

⁸⁸ Fuente: “Villas: los procesos de integración social y urbana en la ciudad” (Defensoría del Pueblo, 11/05/2021). <https://defensoria.org.ar/noticias/villas-los-procesos-de-integracion-social-y-urbana-en-la-ciudad/>.

Figura 10 - Pintada sobre Avenida Federico Lacroze próxima al barrio



Fuente: “Legislatura: vecinos del Playón de Chacarita llevan su propio proyecto para el barrio”, Noticias Congreso Nacional, 2/12/2016, <https://www.ncn.com.ar/legislatura-vecinos-del-playon-de-chacarita-llevan-su-propio-proyecto-para-el-barrio/>)

Un segundo argumento mediante el cual se justificaron las dudas sobre los verdaderos motivos detrás de la reurbanización se encuentra en cómo se definieron prioridades en las distintas etapas del proceso de mejoramiento del barrio⁸⁹. Como desarrollamos capítulo 2, la vinculación entre la apertura de la avenida Triunvirato y la reurbanización no responde a criterios técnico-urbanísticos. Es decir, no era estrictamente necesario completar la primera para terminar la segunda. De hecho, mantener la interrupción de esta avenida en su cruce con Av. Elcano, sin atravesar los terrenos ferroviarios, hubiera liberado más suelo para las viviendas nuevas y la mejora del barrio (ver Figura 3). Así, una vecina señalaban lo siguiente, que coincidía con lo surgido en otras entrevistas:

Empezaron todos los proyectos de laburo, de romper acá, de agrandar las calles, todas esas cosas. Bueno, ¿Qué hicieron primero? Inauguraron la calle de un día para otro sin avisar a la gente, o sea los vecinos la mayoría no estaban avisados. [...] O sea, la ley en teoría dice que es para dar una solución habitacional definitiva a los vecinos, un derecho

⁸⁹ Sospechas análogas se expresaban públicamente en los procesos de reurbanización tanto en el Barrio Padre Mugica, como en Rodrigo Bueno y en la Villa 20-Lugano/Barrio Papa Francisco. En todos estos casos existían zonas o terrenos aledaños con un alto valor inmobiliario, y en todos estos casos existían ciertas decisiones y prioridades esbozadas en los proyectos de reurbanización que creaban posibilidades de una mayor valorización para dichas inversiones. Estas sospechas eran esgrimidas tanto por vecinos movilizados como por saberes expertos en urbanismo y vivienda.

a la vivienda digna, todo esto que Inés estaba mencionando. Cuando en realidad en lo primero que avanzan es en la apertura de calles o en la construcción de las casitas nuevas, pero en lo que es la periferia, sin dar soluciones habitacionales definitivas a las emergencias reales del barrio. (Entrevista 15 - referente ONG con trabajo territorial en el barrio).

Los vecinos entienden que la priorización de ciertas obras por sobre otras, y su inauguración mediante un acto público sin invitar los habitantes del Playón, refuerza sus dudas sobre los auténticos beneficiarios del proceso de reurbanización: nuevamente ya no serían quienes habitan en el asentamiento, sino los vecinos de clase media que residen en las inmediaciones y que verían mejorada su circulación y su experiencia estética de la ciudad. Estas dudas cobran sentido en el marco de las políticas maquillaje urbano en villas del sur de la ciudad que fueron implementadas por el GCBA en durante la gestión anterior (Cravino y Palombi, 2015): intervenciones estéticas (como la pintura de fachadas o el mejoramiento de espacios públicos) que apuntaban a mejorar su imagen hacia el resto de la ciudad más que mejorar las condiciones urbano-habitacionales de sus residentes. De todas formas, según fue discutido en las reuniones de la MGP, la priorización de la apertura y extensión de la avenida sí responde a la necesidad de instalar caños maestros para la conexión a servicios públicos para el asentamiento y las viviendas nuevas. Tender la conexión a servicios luego de ordenar la trama urbana podría bajar considerablemente los costos de un proceso de reurbanización (Abiko *et al.*, 2007). Así, existirían razones técnicas para priorizar esta por sobre otras obras. Pero, aun así, la celebración de la apertura de la avenida a espaldas del barrio en marzo de 2018 es interpretado como una prueba más de desinterés político por parte del GCBA hacia los vecinos del Playón.

Este marco de mercantilización del espacio urbano se entiende mejor cuando se lo contrapone a las narrativas de integración socio-urbana con las que el GCBA comunicaba los proyectos de mejoramiento barrial en documentos y medios periodísticos. La ley misma de reurbanización establece como objetivo de la intervención la “integración social, cultural, ambiental y urbana del Barrio denominado Playón Chacarita [...] basado en los principios de igualdad, de justicia espacial, de integración, de no discriminación y del derecho a la Ciudad”⁹⁰. Así, este vocabulario que presentaba la reurbanización como “integración socio-urbana” permeaba toda la comunicación del GCBA en general y del IVC en particular. Por ejemplo, en una publicado en la página oficial del IVC en Facebook, el Instituto comunicaba que a “cada paso que damos en este enorme proyecto de urbanización e integración es un avance más hacia una Ciudad más conectada para todos los vecinos y vecinas. ¡Mirá todo lo que está pasando en Playón de

⁹⁰ Ley 5.799/17, artículo 1.

Chacarita!”⁹¹. Adjunto se mostraba un video con un montaje con distintos planos mostrando el estado de avance de obras, obreros trabajando en la vivienda nueva, planos panorámicos del Playón y las viviendas nuevas, etc., en el centro del cuadro se detallaba en letra molde:

Avanzan las obras en el Playón de Chacarita. Para que más de 2700 vecinos y vecinas tengan un barrio más seguro y conectado a la ciudad. Con calles asfaltadas, iluminación, desagües y más de 600 nuevos departamentos. La integración de la Ciudad va para adelante⁹²

La reurbanización como política de integración socio-urbana que va más allá de la mera integración física y habitacional también se encontraba en los discursos público de las autoridades del GCBA. En una entrevista al director del IVC para un medio especializado, éste sostenía que

Nosotros tenemos un enfoque que tiene 3 partes: una es garantizar el acceso a una vivienda adecuada, por otro lado, la integración urbana tiene que ver con que no solamente tengas una casa adecuada, sino que también tengas acceso al transporte público, a que entre una ambulancia, la policía, a todos los servicios básicos. Y la tercera parte es la integración socioeconómica, que tiene que ver con la salud, el trabajo, que generemos un camino para que la gente pueda tener trabajo dentro del barrio, o cerca del barrio. *La mirada no es hablar de urbanización sino de integración*, en ese marco se trata de estos tres pilares atravesados por un proceso participativo (las cursivas son nuestras)⁹³

Así, el IVC construía sentidos del proceso de reurbanización como una política que buscaba beneficiar al bien común (“para todos los vecinos y vecinas”), que producía una ciudad más justa al conectar al barrio y proveerle de los servicios urbanos del resto de la ciudad (“un barrio más seguro y conectado a la ciudad”, “que también tengas acceso al transporte público, a que entre una ambulancia, la policía, a todos los servicios básicos”), así como también atender a la pobreza, informalidad y las dificultades particulares de una villa de la ciudad (“el trabajo, que generemos un camino para que la gente pueda tener trabajo dentro del barrio, o cerca”). Así, la reurbanización era más que una intervención físico-edilicia, o el mejoramiento de las viviendas (“integración urbana tiene que ver con que no solamente tengas una casa adecuada”), se presentaba como un desplazamiento semántico de no “hablar de urbanización” sino de “integración”.

⁹¹ Fuente: Instituto de Vivienda de la Ciudad (2019, 16 de mayo). *PLAYÓN DE CHACARITA NO PARA DE CRECER Cada paso que damos en este enorme proyecto de urbanización e integración es...* [publicación] [video]. Facebook. <https://www.facebook.com/IVCBuenosAires/posts/2226666657388267>.

⁹² *Ibíd.*

⁹³ Fuente: “Juan Maquieyra: “El Estado tiene que estar presente y tener un rol protagónico” (Informe Digital Metropolitano, agosto 2018).

Frente a esto, una referente y vecina que habitaba la manzana 1 del barrio impugnaba la intervención como una forma de integración social e igualaba la reurbanización con un negocio inmobiliario en estos términos:

Es un negocio inmobiliario. Yo creo que una persona que tiene un sueldo por debajo de los 9 mil [pesos], ¿qué hacemos? ¿Le vas a vender una vivienda así? Si ves que una persona tiene un sueldo por debajo de los 9 mil, automáticamente si es social le corresponde, por lo menos, que le subsidien el 50% del costo, mínimamente. [...] No está pasando eso, la vivienda nueva aquí la pagas sí o sí. Si eso no es negocio inmobiliario, ¿qué es? Porque de social no tiene nada. La integración sociourbana, ¿a qué le llaman? ¿A que yo tenga que pagar servicios o que venga un préstamo y me pasen a una vivienda nueva? [...] Y obvio que tenemos que pagar todos los servicios como corresponde a cualquier ciudadano. Por eso pregunto yo: ¿qué es integración social para vos, que pagues todos los servicios o que te den un departamento en un edificio? ¿A qué le llamas integración social, o sociourbana, como dicen ellos? (Entrevista 25 - Referente territorial de la manzana 1).

Este fragmento de entrevista es particularmente revelador sobre los términos en los que el proceso de reurbanización se representaba para muchos dirigentes y vecinos: como un “negocio inmobiliario”. Ante los discursos públicos enunciados por el GCBA de la intervención como “integración socio-urbana”, las organizaciones sociales del Playón pugnaron “por reapropiar la capacidad de nombrar a través de la elaboración de códigos y lenguajes designados para definir la realidad, en el doble sentido de constituirlo simbólicamente y de recobrarlo, escapando así de las predominantes formas de representación” (Melucci, 1996: 357).

Actualmente existe un cierto consenso generalizado, tanto en círculos académicos y profesionales (de Mattos, 2016; Cuenya, 2016; Fernández Wagner y Varela, 2003), como entre las organizaciones sociales movilizadas por la vivienda en la CABA (Benitez, 2018b, 2019), sobre el carácter mercantilizador del espacio urbano de las políticas del GCBA. En los marcos de estas organizaciones (que incluyen algunas de carácter villero, pero también barriales, contra desalojos, de inquilinos formales, por los derechos de las personas en situación de calle, contra la gentrificación, etc.) el deterioro de las condiciones habitacionales y los procesos expulsivos serían resultado de una política urbana liberalizadora del mercado inmobiliario. El acceso y disfrute a la ciudad dependería cada vez más de la capacidad económica de los hogares para pagar los bienes y servicios vinculados a ésta. Esto se experimentaría no sólo con el aumento de los valores inmobiliarios, sino también en múltiples instancias de la vida cotidiana: tales como el vaciamiento y privatización de servicios públicos, en el encarecimiento de las condiciones de vida, la inquilinización de las villas de la ciudad, el deterioro de las condiciones habitacionales, etc. Así, los marcos de significación en el Playón se reapropian y dialogan con un repertorio de enmarcamientos que ha probado ser exitosos para representar y explicar las

transformaciones y urbanas y denunciar las injusticias ligadas a los procesos expulsivos. Es decir, que forman parte de una ecología de problemas públicos más amplia (Hilgater y Bosk, 1988; Cefai, 2017a), un trasfondo cultural que les da sentido (Zald, 1999; Swidler, 1986), y un vocabulario de motivos socialmente aceptado para la protesta y la movilización (Trom, 2008).

La existencia de marcos múltiples y formas de conciencia alternativas ponen en disputa las responsabilidades y prioridades a la hora de tratar un problema. Un cambio en la teoría causal traslada el foco a otros actores, aspectos y posibles soluciones, al mismo tiempo que no son diferencias solamente en medios-fines, sino que tienen profundas implicaciones morales y políticas (Gusfield, 2014). Es decir, los procesos de enmarcamiento diagnósticos, aquellos involucran la identificación de un problema y sus causas, no necesariamente implican un solución, estrategia o táctica, aunque la mayor parte de la vez sí existe una continuidad o vínculo entre una y otra (Snow y Benford, 1988). En este caso, si bien el marco de la mercantilización urbana no desplaza la responsabilidad política de un marco de integración socio-urbana, sí resignifica el accionar estatal en cuanto a sus objetivos e intenciones, sus intervenciones en el barrio y las relaciones de los actores sociales y políticos del asentamiento hacia el GCBA en general y el IVC en particular.

Como política pública que se presentaba como un proyecto de integración social y urbana, el proceso de reurbanización era denunciado por los referentes y vecinos como viciado por intereses espurios, mediante la introducción de marcos de injusticia (Gamson, 1994; Cefai, 2008) para revelar cómo los objetivos de garantizar un derecho a la vivienda y a responder a las necesidades sociales de los habitantes vulnerables del barrio no eran aquellos realmente detrás de la intervención. Por el contrario, la posibilidad de “un negocio inmobiliario” se presentaba a estos actores como aquello que motivaba la intervención del gobierno. La movilización de este marco se entiende también debido a que “la denuncia del interés disimulado puede ser entendida como una de las modalidades más importantes de la descalificación en la arena pública” (Barthe *et al.*, 2017: 271). Estos argumentos ponen en disputa el proceso de reurbanización y sus pretensiones de servir a un bien colectivo no solamente en sus aspectos instrumentales y materiales, sino también morales y culturales (Gusfield, 2014), impugnando una política pública por ser llevada adelante a espaldas de sus propios beneficiarios.

Parte III. Los códigos urbanísticos y de edificación

Capítulo 5. Los códigos urbanísticos y de edificación como problemas públicos

5.1 Introducción

El 6 de diciembre de 2018, en medio de una conflictiva sesión con vecinos agitando banderas y entonando cantos en repudio, la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires aprobó un nuevo código urbanístico y uno de edificación. Luego de un proceso de casi tres años, una primera votación en el recinto de la legislatura, y una serie de audiencias públicas con casi 500 oradores entre vecinos, referentes políticos y sociales, urbanistas, investigadores y desarrolladores inmobiliarios, la legislatura sancionó los códigos con la abierta oposición de un amplio abanico de actores. Durante este proceso se puso a prueba la ciudad como ámbito de vida cotidiana, la posibilidad del acceso a una vivienda asequible y el derecho a participar en las políticas urbanas que le dan forma y sentido a la ciudad.

El código urbanístico (CU) es el más preciso de tres documentos que regulan el crecimiento y desarrollo de la ciudad, tanto en términos constructivos (estipulando alturas máximas y tipologías de edificación posibles para cada parcela), como en términos de usos del suelo (estableciendo que actividades residenciales, comerciales e industriales se pueden realizar en ella). El código determina qué, dónde y para qué se puede construir en la ciudad, de forma que en su escritura y sanción se juega mucho más que la valorización inmobiliaria de una parcela: se afecta también a la vida cotidiana de millones de personas, su posibilidad de acceder a una vivienda asequible, las actividades que pueden realizar, el asoleamiento y aireamiento de las viviendas, la calidad y cantidad del espacio público, etc. De esta manera, su reforma movilizó a una amplia variedad de actores que veían afectados sus intereses futuros y que deseaban participar activamente en su formulación y sanción.

Sin embargo, como veremos a continuación, esta participación no fue siempre admitida y aceptada por las autoridades públicas. Un primer intento del GCBA de escribir y sancionar estos códigos a puertas cerradas con técnicos, profesionales y organizaciones corporativas se encontró con la judicialización y un fallo que lo obligó establecer un cronograma de reuniones y consultas en las comunas de la ciudad. Estas instancias, aunque no consultivas ni vinculantes, y vividas en términos frustrantes para las organizaciones vecinales de la ciudad, tuvieron una curiosa productividad: activaron un entramado disperso y reticular de organizaciones que se

movilizaron y presentaron críticas tanto generales, como precisas y locales. Estas organizaciones, que preexistían a esta discusión y que surgieron durante los anteriores 15 años en toda una serie de conflictos de proximidad desperdigados por la CABA, cada una desde su barrio, comuna o manzana, lograron poner en cuestión la elaboración de un documento técnico, opaco y voluminoso (las distintas versiones tuvieron volúmenes cambiantes de entre 800 y 900 páginas), y conformar un problema público en torno al CU.

Mientras que el GCBA presentaba el proyecto de nuevos códigos como un esquema moderno, que actualizaría la legislación urbanística a estándares internacionales, haciendo de CABA una ciudad más accesible, sustentable y descentralizada, diversos actores sociales pusieron en cuestión este discurso y mostraron, con argumentos técnicos y políticos la inadecuación de los nuevos códigos para cumplir sus propios objetivos y demandaron un rol más activo en la escritura y formulación de los mismos. Sin embargo, a pesar de la importancia que reviste un debate de este tipo para el futuro de la ciudad, éste no logró acumular niveles importantes de publicitación y mantuvo niveles bajos de visibilidad pública hasta último momento, cuando se realizó la audiencia pública en la legislatura porteña y la misma se disponía ya a sancionar su versión definitiva. Dada la composición de la legislatura (en ese momento, ocupando en mayoría por la alianza Vamos Juntos, compuesto por los partidos PRO y CC-ARI) hacían esperable su sanción.

A lo largo de esta tercera parte, nos acercaremos al caso de la sanción del nuevo código urbanístico a través de tres capítulos. En éste, el capítulo 5, repasaremos este caso cómo un problema público, reponiendo algunas cuestiones que nos permitirán entender mejor el conflicto, como la historia e importancia de la zonificación urbana, para luego atender a la evolución del problema en tres etapas, en donde distintas instituciones, organizaciones y públicos disputaron aspectos técnicos y simbólicos en camino a su sanción. Seguidamente, en el capítulo 6, nos adentraremos en las gramáticas de la acción colectiva de las organizaciones sociales movilizadas por el código, en particular su territorialidad, estructuras organizativas, repertorios de protesta, *ethos* vecinal y su relación con la política partidaria. Finalmente, en el capítulo 7, analizaremos las controversias y los enmarcamientos que las organizaciones sociales construyeron en torno al nuevo código y las disputas por los efectos que éste tendría sobre la ciudad y sus barrios.

5.2 Zonificación, orden jurídico y orden urbano

Desde su surgimiento en la Alemania de finales del siglo XIX (Hirst, 2014), los códigos urbanísticos, urbanos o de zonificación (*zoning* en inglés) se han transformado en una de las

herramientas más utilizadas por el urbanismo y la planificación (Levy, 2017). Sucede que la operación espontánea del mercado produce efectos urbanos indeseables como hiperdensificación, congestión, segregación socioespacial, subutilización del parque inmobiliario con fines especulativos, precariedad habitacional de los sectores económicamente más vulnerables, etc. (Jaramillo González, 2009). Un aprendizaje realizado a partir de las ciudades europeas del siglo XIX para las cuales, al son de la revolución industrial y su rápida urbanización, la zonificación se presentó como un remedio a las externalidades negativas de la ciudad industrial (Talen, 2009; Benevolo, 1974; Hall, 2006). Sin embargo, las políticas de zonificación y ordenamiento territorial no son sólo una cuestión meramente técnica, limitadas al quehacer de arquitectos y expertos urbanistas. Por el contrario, involucran profundos aspectos políticos que hacen a quién puede habitar la ciudad, qué se puede hacer en ella, en cuáles sentidos crecerá, afectando profundamente los intereses económicos y sociales contrapuestos de distintos actores (Levy, 2017). Una política de zonificación puede hacer más asequible o más difícil el acceso a una vivienda (Monkkonen y Ronconi, 2013), puede producir o agravar procesos de segregación racial o socio-residencial (Shertzer, Twinam y Walsh, 2022), y condiciona la experiencia urbana y la vida cotidiana de todos sus habitantes (Lynch, 2015).

Los planes de zonificación no se traducen de forma completa en el espacio urbano, ya que por un lado existen huellas de regulaciones anteriores en espacios construidos, así como también rigidices introducidas por otros arreglos jurídicos y normativos pre existentes como, por ejemplo, regulaciones en torno a la propiedad de la tierra (Melé, 2017). Al mismo tiempo, si bien los códigos de zonificación modernos toman forma de ordenamientos jurídicos, algunos ideales urbanísticos pueden tener afectos análogos, aunque no se encuentren formalmente regulados, mientras que reglamentaciones que no se proponen como códigos pueden tener efectos indirectos en la forma física de la ciudad (Talen, 2009). De cualquier forma, los códigos deben ser transparentes y conformes a principios fáciles de comprender, de lo contrario “cuando los códigos de zonificación no responden a las condiciones locales y no explican la razón de sus requerimientos [...] podrían prevenir desarrollos que no cumplan la normativa al pie de la letra, aunque satisfagan el espíritu de la ley” (Talen, 2009: 157). Sin embargo, la planificación y el ordenamiento de los usos del suelo mediante normas jurídicas no son los únicos elementos que definen qué se pueden hacer, construir y vivir en una ciudad. Junto a estas existen todo un conjunto de reglas consuetudinarias, prácticas, formas de hacer y de percibir que atraviesan la cuestión urbana y que configuran reglas no escritas que ordenan el desorden urbano (Duhau y Giglia, 2008). Incluyendo formas de producción para-legales y desreguladas de la ciudad, que

han dado como resultado que amplios márgenes de la población accedan a su vivienda a través de formas de autoproducción del hábitat que no tienden a guiarse por los ordenamientos formales (Cravino, 2009; Roy, 2005). Así, los códigos expresan *ciudades ideales* que entran en juego con *ciudades posibles* (Diez, 2011), donde las últimas son el resultado de complejas relaciones sociales, que conforman las formas construidas posibles según las condiciones de producción reales. El ordenamiento urbano debe aceptar (aunque no siempre lo haga) que sus resultados son abiertos a producir diversos efectos, en virtud del encuentro de fuerzas como “a) la potencialidad del sector urbano analizado, [...] b) los tipos culturales expresados por la demanda [...], c) el trazado y la manzana existentes, d) el parcelamiento existente, e) el tejido existente, [...] y d) las regulaciones de edificación” (*Ibíd.*: 191). De forma que los códigos, normas y ordenamientos de edificación son apenas una más entre las múltiples variables que intervienen.

Al mismo tiempo, las expectativas y objetivos que pesan sobre los códigos son contradictorios: mientras que algunos actores esperan que se configure una regulación estable y duradera de un ordenamiento urbano para disminuir la incertidumbre y planear racionalmente infraestructuras públicas y proyectos inmobiliarios, otros desean una mayor flexibilidad y capacidad de adaptación a los cambios en el mercado y las formas de habitar (Talen, 2012; Melé, 2017). De forma que luchas de poder y distintas prácticas de producción y apropiación de la ciudad terminan pujando entre la fijación normativa de un orden urbano y su posterior modificación mediante enmiendas que no acaban de estabilizarlo (Melé, 2017). Esto ha tenido como resultado ciertos debates al interior del urbanismo sobre cuál es la mejor forma de escribir un código, donde algunos han priorizado la flexibilidad y otros la predictibilidad (Talen, 2012).

Para el caso de la flexibilidad, un amplio abanico de mecanismos legales y técnicas fueron desarrolladas, principalmente mediante la introducción de distintas formas de áreas especiales, reducir las mixturas de usos, la introducción de nuevas técnicas como el factor de ocupación total (FOT) y el factor de ocupación del suelo (FOS)⁹⁴, la revisión discrecional por edificio o proyecto, la redacción de ordenanzas específicas para proteger algunos entornos construidos, etc. Todas estas medidas tendieron a producir ordenamientos complejos que se expresaban en

⁹⁴ El factor de ocupación total y el factor de ocupación del suelo son dos indicadores cuantitativos de constructibilidad para un terreno dado creados por el CPU del 1977 (ver *infra*). Ambos son coeficientes que deben multiplicarse por la superficie total de la parcela, arrojando el primero la superficie máxima que puede edificarse y la segunda la superficie máxima que puede ocuparse. En otras geografías se lo ha también llamado *floor area ratio* (FAR) y *building coverage ratio* (BCR) (EE.UU.).

documentos abultados, y en los cuales los altos niveles de discrecionalidad produjeron manipulaciones, favoritismos e injusticias (Salins citado por Talen, 2012). Sin embargo, tanto los consensos en torno al Congreso Internacional de Arquitectura Moderna (CIAM)⁹⁵ y el urbanismo modernista, como su crítica posterior de las décadas de los 60s, 70s, y 80s, coincidieron en reivindicar la flexibilidad y denunciar la zonificación, a pesar que “una significativa desventaja de la aproximación negociada y flexible a las reglas es que puede resultar fácilmente en malas formas y malas políticas” (Talen, 2012: 181).

La predictibilidad, por otro lado, surge como respuesta a los efectos indeseados de esta flexibilidad, particularmente durante la década de los 80s, cuando los urbanistas y reguladores buscaron reglas y ordenamiento que garanticen espacios amigables al peatón que incentiven la diversidad (Talen, 2012). Será dentro de estas discusiones que se propondrán los que la literatura sajona llamó códigos basados en la forma (*form-based codes*) y que en el contexto del debate porteño se llamarán códigos morfológicos (ver *infra*). Esta perspectiva entiende que códigos que explícitamente regulan la morfología de la ciudad pueden resultar en más libertad al proteger a arquitectos y desarrolladores de las arbitrariedades de la política y la burocracia. Aquí, los edificios deben definir más que ocupar el espacio, coordinando las perspectivas de múltiples profesiones y especialistas, y responder a las necesidades reales que mejor sirven a los ciudadanos. Los códigos basados en la forma codifican un plan de forma transparente y predecible, controlando la forma de edificios, líneas, fachadas y frentes, evitando tipologías que ignoran la capacidad de los edificios de producir espacio. Mientras que los códigos clásicos de zonificación que priorizaban la flexibilidad se plasmaban en largos y complejos documentos que no mostraban los resultados físicos de sus normas y regulaciones, los códigos basados en la forma tienden a ser gráficos en su presentación, incentivando la participación pública y la transparencia de sus resultados. Por otro lado, arquitectos y diseñadores han criticado a estas perspectivas debido a su rigidez y a su dificultad para adaptarse a circunstancias cambiantes, y consideran que sabotea más de lo que promueve la morfología urbana. Una estrategia para resolver esta tensión entre flexibilidad y predictibilidad será la redacción de códigos mínimos que regulan sólo los aspectos más esenciales (Talen, 2009, 2012).

Pueden distinguirse entonces tres generaciones de códigos (Corti, 2007): a) una primera generación, vinculada a su surgimiento a finales del siglo XIX y principios del XX, que

⁹⁵ Congreso Internacional de Arquitectura Moderna (CIAM) fue una organización y ciclo anual de conferencias entre arquitectos y urbanistas. Durante la mayor parte de su existencia (entre los años 1928 y 1959) sus ideas representaron el paradigma dominante en la arquitectura y el urbanismo.

prescribe rigurosamente zonas y uso y capacidades constructivas; b) una segunda generación, característica de mitad del siglo XX, donde se establecen coeficientes y *ratios* que pretenden inducir el desarrollo urbano mediante bonificaciones, así como también la designación de áreas especiales, con un espíritu de promover e incentivar; y c) una tercera generación, actualmente en boga, nacida a finales del siglo XX, interesada en la construcción de consensos participativos, articulada con agendas y causas sociales (como la sustentabilidad ambiental, la protección patrimonial) y buscando un desarrollo equilibrado entre los intereses de distintos actores urbanos (mediante la regulación del suelo, la captura de plusvalías o la reducción de capacidades constructivas).

Según esta última generación, los códigos deben apoyarse en consensos públicos con el fin de ejercer limitaciones que en otro momento eran el resultado de la tecnología u otros constreñimientos técnicos. Sin embargo, si los nuevos códigos deben regular entramados urbanísticos y procesos sociales más complejos, no se debe tanto a una precariedad de arreglos jurídicos *per se*, sino a la creciente presión del mercado del suelo y la vivienda como ámbito estratégico de acumulación capitalista (Harvey, 2013; De Mattos, 2016). Los gobiernos locales, no intervienen en estas disputas como actores neutrales que negocian diversos intereses para construir consensos. La existencia de un régimen urbano transnacional que se presenta a los gobiernos locales como un ámbito de competencia por inversiones los empuja a una gobernanza emprendedorista (Harvey, 1989; Hall, 2006) en la que, más que reguladores y ordenadores del crecimiento urbano, se transforman en un promotores activos e interesados en captar inversiones inmobiliarias para su ciudad. Las nuevas formas de gobernanza urbana bajo la forma de un neoliberalismo realmente existente (Theodore, Peck y Brenner, 2009) se asocian a procesos de reformulación de compromisos y marcos normativos, contextualmente insertos y dependientes de las trayectorias locales. Estos resultan en geografías de desarrollo desiguales, socialmente regresivas y políticamente volátiles.

5.3 Breve historia del ordenamiento y la morfología urbana de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

En Argentina existe un complejo entramado de responsabilidades locales, provinciales y federales en cuanto a la potestad de regular el ordenamiento urbano y ambiental (Petrelli, 2018). Así, mientras la mayor parte de estas potestades se encuentran en el nivel provincial, con algunas capacidades de regulación sobre los inmuebles estatales y privados delegadas a los municipios (según esquemas propios en cada provincia), en los hechos, no existe ninguna ley de ordenamiento territorial que le permita al Estado nacional tener alguna participación en la

misma (Reese, 2006; Petrelli, 2018). Esto tiene como resultado que distintas ciudades (e incluso distintos municipios del Gran Buenos Aires) posean legislaciones y regulaciones muy diferentes (Monkkonen y Ronconi, 2013).

Para el caso de la CABA (o de Capital Federal antes del 1996), existieron distintos ordenamientos que se fueron sucediendo a medida que la ciudad creció horizontalmente primero y verticalmente más tarde. A lo largo del siglo XX, serán el Plan Noel de 1925, el Código de Edificación de 1944, el plan Director de 1962 y el Código de Planeamiento de 1977, los que tendrán mayor repercusión en la forma de la ciudad (Clichevsky, 1996). Por su parte se puede dividir la evolución del tejido urbano porteño en tres periodos (Diez, 2011)⁹⁶: a) un primer periodo desde fines del siglo XIX hasta 1944, caracterizado por la densificación vertical y la sustitución edilicia; b) un segundo periodo desarrollado entre 1944 y la década de 1990, en el que distintas normas de edificación acompañadas de casos puntuales de urbanización y vivienda social, intentarán regular dicho proceso de densificación y crecimiento urbano; y c) un tercer periodo desde mediados de la década de 1990 hasta el presente en el que se intentarán corregir algunas de las dificultades generadas por dichas normas y códigos, sin por eso realizar una reformulación cabal de las mismas.

Hasta mediados de siglo, las normativas se caracterizaron por un modelo de reglamentación restrictiva (Diez, 2011), es decir, que establecía máximos de altura y mínimos de patios, como una forma de limitar tendencias de mercado que afectaban el interés común. Sin embargo, a pesar de la tendencia a explotar el máximo de edificabilidad permitido, el carácter inespecífico de ciertos aspectos del edificio permitía a los arquitectos distribuir las superficies no edificadas libremente y jugar con las formas, dando como resultado una gran variedad de tipos de edificios. En 1944, el Poder Ejecutivo Nacional autoriza a la Municipalidad de Buenos Aires a establecer restricciones al dominio privado mediante el derecho administrativo (decreto N° 9.434), en defensa del interés público (Oszlak, 2017). Así la cuestión del planeamiento urbano se consolida en la órbita municipal, la cual sanciona un Código de Edificación que funciona como primer intento exhaustivo de todos los aspectos de la construcción, para promover cierta forma urbana. Este se guiaba por regulaciones postulativas inspiradas en la “*ville radiuse*” del movimiento modernista (Diez, 1997). El código de edificación de 1944 por primera vez

⁹⁶ En virtud, Diez (2011) distingue cuatro periodos, incluyendo un primero desde la fundación de Buenos Aires hasta finales del siglo XIX, que no desarrollamos porque el mismo se caracteriza por la continuidad de ciertas prácticas y tradiciones arquitectónicas coloniales que no estaban reguladas por la ley u ordenamiento jurídico-normativo alguno.

propone en relación la regulación del dominio privado para intervenir efectivamente sobre el dominio público al reglar que los edificios se retiren del fondo de la parcela, de forma de crear un centro de manzana libre de construcciones que funcione como pulmón (Diez, 1997). Como compensación se permitiría el aumento de las alturas de edificación, lo cual se revela como problemático porque las operaciones inmobiliarias buscarían maximizar la rentabilidad explotando la altura máxima permitida por la parcela, independientemente del desarrollo del lote lindero, desarticulando, discontinuando y fragmentado el tejido urbano (Torres, 2006). Al mismo tiempo, el CE permitía altos niveles de densidad poblacional, estimados en 50 millones de habitantes para la Capital Federal de completarse la totalidad de la trama, según Torres (2006). Sin embargo, la población se mantuvo estable durante los más de 30 años que estuvo vigente este código, el cual, más que producir sobrepoblación, habría facilitado el acceso a la vivienda a amplios sectores de las clases medias urbanas y el desarrollo de un sector inmobiliario con empresa pequeñas y medianas poco tecnificadas. Al mismo tiempo, la introducción de la Ley de Propiedad Horizontal en 1948, permitió subdividir edificios en altura y compartir la propiedad de la parcela, introduciendo complejidades y rigideces que dificultarán el englobamiento de parcelas⁹⁷ y la renovación del tejido (Sabbadini, Labra, Rouco Oliva, Friejo y Delgado, 2018).

La tendencia hacia la fragmentación y la discontinuidad del tejido se agravaron con modificaciones al CE que introdujeron el “edificio torre” en 1957, particularmente porque esto implicaba una propuesta de espacio urbano radicalmente diferente al tejido porteño (Diez, 2011). A partir del dicho año, estos edificios torre (retirados del frente, sus laterales y ocupando una menor proporción del terreno) serán premiados con alturas máximas de hasta el doble o el triple (Torres, 2006; Diez, 1997). En esta nueva tipología de torre “un jardín o espacio parquizado perimetral que sirve como separación con los edificios vecinos y la acera [...] conforma un negativo del tejido urbano tradicional, configurando principalmente por manzanas edificadas en sus perímetros y horadadas por jardines y patios en sus corazones” (Vecslir y Kozak, 2013: 160).

El Código de Planeamiento Urbano (CPU) sancionado por la dictadura cívico-militar en 1977, impuso drásticos cambios sobre el Código de Edificación de 1944, pero sin presentar soluciones a sus problemas, agravando estos procesos de fragmentación y disolución del tejido urbano

⁹⁷ Por englobamiento o englobamiento de parcelas se entiende cuando un propietario adquiere dos parcelas continuas y las integra en una sola, produciendo un predio más grande.

(Torres, 2006, Diez, 2011; Oszlak, 2017; Vecslir y Kozak, 2013). Con principios postulativos fuertes, el código mantuvo los mismos principios tipológicos de las modificaciones del '57 (el incentivo a edificios de perímetro libre por sobre los edificios entre medianeras) (Diez, 1997), pero introdujo el Factor de Ocupación Total (FOT) y el Factor de Ocupación del Suelo (FOS) como como novedad, reduce considerablemente las superficies edificables permitidas, lo cual tendrá un fuerte impacto en áreas y barrios densos en los que el tejido ya no podrá ahora completarse (Torres, 2006). Esta reducción se estableció a partir de una estimar una población máxima de 4,3 millones de habitantes para la capital en base a los requerimientos ambientales de habitabilidad (Oszlak, 2017). Con dicho fin se adquirieron 1.600 hectáreas de terrenos en barrios residenciales para desarrollar equipamientos a futuro. Sin embargo, uno de los aspectos más salientes de CPU es que termina de consolidar un proceso en el que lentamente los códigos pasaron de regular las fachadas, la calle y el espacio público mediante reglas restrictivas, hacia un modelo de ordenamiento del espacio interior de la manzana, con los edificios como objetos formalmente ordenados por regulaciones postulativas. Así “la calle, el espacio público por excelencia, resulta paradójicamente informe: el espacio negativo. [...] De esta forma, el dominio privado pasa a ser lo más condicionado por las regulaciones y el dominio público se convierte en una situación espacialmente residual.” (Diez, 1997). Las normas postulativas apuntaban a una ciudad ideal, futura, y terminada, que no reconocían la existencia de una ciudad preexistente ni instrumentos con los que operar sobre ella (Diez, 2011), exacerbando la diversidad tipológica existente, y promoviendo aquellas que “erosionan la trama [urbana] y atentan contra la vitalidad de la calle” (Vecslir y Kozak, 2013: 158). Se esperaba que eventualmente la sustitución edilicia renovaría completamente el tejido urbano, pero esto nunca sucedió (Sabbadini *et al.*, 2018). De hecho, la Ley de Propiedad horizontal, el tamaño de las parcelas y el momento de consolidación limitaron las posibilidades de dicha renovación. Como resultado se produjo un tejido con fuertes heterogeneidades, donde conviven preexistencias, tipologías altas y bajas en una misma manzana. Se estableció también un régimen de transición del CE al CPU con el fin de desincentivar la especulación de quienes presentaban permisos de obra regidos por el viejo código (con mayor capacidad constructiva), pero no evitará que los permisos presentados durante 1977 casi llegaron a triplicar los del año anterior (Oszlak, 2017). Sin embargo, este auge de la construcción se contraerá en los siguientes años, más producto de la situación económica y financiera del país que por efecto del CPU.

En los años 1989 (Ordenanza 44.092/89) y 2000 (Ley 449/00) se realizaron algunas modificaciones al CPU que apuntaron a subsanar algunos de sus aspectos más rígidos y

augmentar el FOT de algunos distritos, el establecimiento de medidas mínimas de locales y de patios internos, y la liberación de alturas máximas para la torre con perímetro libre (Diez, 2011; Vecslir y Kozak, 2013). Se introdujo también el concepto de “enrase” que permite igualar la altura de edificios adyacentes y completar los tejidos, y se abandonaron las áreas monofuncionales. En el contexto de la Asamblea Constituyente y la sanción de una constitución para la ciudad en 1996, se comenzará a trabajar en renovar el ordenamiento, ahora titulado como “Plan Urbano Ambiental”, el cual no será sancionado hasta casi 10 años más tarde. Las extensas modificaciones al CPU dieron como resultado “una compilación normativa confusa, ambigua e incluso contradictoria en muchas de sus partes” (Corti, 2007: 45), que no impidió la proliferación de torres y la renovación edilicia a nuevas escalas, una vez que la crisis económica y social de 2001 fue superada. Sucede que el choque entre una ciudad ideal y una ciudad posible (Diez, 2011), producto de la sanción de normativas rígidas y ajenas a las formas de habitar y construir de los vecinos y habitantes de la ciudad, tuvo como resultado una vocación de gobernar por excepciones y consideraciones particulares, donde los intereses de grupos inmobiliarios primaron sobre el ordenamiento del CPU del ‘77 (Clichevsky, 1996). Durante este periodo aparecen también la “torre jardín”, “torre country” o “torre cercada”, como nueva tipología de torre con perímetro libre, que además de *amenities* (servicios extra, equipamientos deportivos o de ocio), proveen un cerco perimetral con pocas entradas y seguridad privada y son particularmente erosivos de la grilla urbana de la ciudad (Vecslir y Kozak, 2013).

La década del 2000 trajo con la reactivación económica un crecimiento dramático de la valorización inmobiliaria y del mercado del suelo (Baer y Kaum, 2016), que produjo la proliferación de la construcción en altura en tipologías de edificio torre y de edificio entre medianeras (Vecslir y Kozak, 2013). En este contexto, varias organizaciones vecinales se movilizaron reclamando rezonificaciones que reduzcan las alturas máximas y los FOT en zonas residenciales específicas (Azuela y Cosacov, 2013; Hölzl and Verwiebe, 2020), y políticas contra la demolición de casas con valor patrimonial (González Bracco, 2013, 2014). Aparece, entonces como novedad “que se cuestione la posibilidad de realizar lo que la normativa vigente establece para un predio, sin excepciones ni abusos de interpretación, indica[ndo] la existencia de nuevas formas de manifestación y posicionamiento vecinal frente al poder político en materia de gestión urbana” (Corti, 2007: 38).

A finales del 2008, el Plan Urbano Ambiental (PUA) fue sancionado como ley marco (Ley 2.930/08) a la que debe ajustarse toda la normativa urbanística de la CABA. Como bien señala Corti (2007) el PUA es el primer ordenamiento urbanístico porteño aprobado en un contexto

democrático. Más allá de sus extensas modificaciones en democracia, tanto los códigos de edificación de 1944, el CPU del '77, como el Plan Director del 1962 (que establecía los lineamientos generales del CPU), fueron sancionados por gobiernos militares. El PUA fue el resultado de un largo proceso político iniciado con la nueva constitución de la ciudad y la Ley 71/98, donde se establecieron las condiciones para la conformación del Consejo del Plan Urbano Ambiental (COPUA) dedicado a la redacción y gestionar la participación del nuevo plan (Espina, Foray, Lerena Rongvaux y Moroni, 2013). Sin embargo, el proceso se demoró casi ocho años desde el completamiento de un primer borrador en el 2000, su ingreso a la legislatura proyecto de ley en el 2004 y su sanción final en el 2008 (Clichevsky, 2008). Este alargamiento se debió, en parte, a la judicialización de organizaciones sociales denunciando la falta de participación en la redacción del PUA (Gravano, 2007).

El PUA propuso ordenar el desarrollo de la ciudad bajo los lineamientos de ciudad integrada, policéntrica, plural, saludable, y diversa (Espina, *et al.*, 2013). Con el fin de hacer realidad estos objetivos, el PUA mandaba en su artículo 29 que el COPUA priorice el desarrollo de un Modelo Territorial, para espacializar estos lineamientos del PUA, y la sanción un nuevo Código Urbanístico (CU) que reemplace al CPU. La función del CU era “guiar la conformación de la ciudad, incluyendo tanto los espacios públicos como los espacios privados y las edificaciones que en los mismos se desarrollen, considerando tanto las dimensiones ambientales, morfológicas y funcionales de la ciudad en su totalidad, como las particularidades de sus diversas zonas, barrios y sectores”⁹⁸. Era junto con los códigos a) Ambiental, b) de Edificación y c) de Habilitaciones y Verificaciones, un instrumento normativo clave para regular la construcción y las formas de uso de la ciudad. En los años posteriores, el GCBA publicó el Modelo Territorial en el 2009 (aunque no con carácter de ley como requería el PUA) ni tampoco sancionó un Código Urbanístico dentro de los plazos establecidos.

5.4 Lo urbano en cuestión: la discusión pública por los códigos urbanísticos y de edificación

La voluntad del GCBA de sancionar un código urbanístico que reemplace el CPU del '77 y actualizar los aspectos técnico-arquitectónicos del código de edificación de 1944 (ambos mandados por el PUA) conformó un problema público en la que distintos actores (como organizaciones vecinales de la ciudad, profesionales y expertos en arquitectura y urbanismo, agencias estatales, etc.) discutieron y disputaron los sentidos de hacer ciudad. El PUA de 2008

⁹⁸ Fuente: Artículo 24, Ley 2.903/08 Plan Urbano Ambiental.

funcionó como causa de la necesidad de renovar el CU y el de edificación (aun cuando los plazos establecidos por éste se encontraban ampliamente vencidos), pero también como experiencia que los distintos actores mantuvieron como referencia. Muchos de los repertorios recuperados por los distintos actores involucrados ya habían sido desplegados satisfactoriamente para forzar al GCBA a contemplar la participación (como la judicialización, los argumentos basados en la legitimidad de las comunas como instancias de consulta y participación en la redacción de códigos, etc.) (Gravano, 2007).

Al igual que para la reurbanización del Playón de Chacarita, la discusión y tratamiento público de los códigos como un problema puede ser periodizada a partir de las distintas arenas institucionales por las que circuló, los actores que disputaron sentidos en torno a él y las tareas e intervenciones que demandaron para estos actores (Hilgartner y Bosk, 1988). Para el caso de los códigos, proponemos una periodización en tres etapas: a) una primera durante la cual el código fue redactado al interior de una oficina técnica del GCBA y las organizaciones sociales y vecinales de la ciudad debieron judicializar y disputar su derecho a participar en su formulación, entre octubre 2016 y marzo 2017; b) una segunda en la que el código comenzó a ser debatida públicamente por actores sociales, técnico-urbanísticos y privados en instancia participativas en las comunas, y en medios de comunicación masiva, entre abril 2017 y marzo 2018; y finalmente, c) una tercera etapa en la que el código ingresó a la Legislatura como proyecto de ley, donde fue tratado en la comisión de urbanismo y planificación, una asamblea pública con casi 500 inscriptos, y finalmente fue sancionada, entre abril 2018 y diciembre 2018). En cada una de estas instancias la ciudad, como producción colectiva resultado de un ordenamiento urbanístico fue puesta a prueba (Boltanski, 2000; Barthe *et al.*, 2017, Nardacchione, 2021): los sentidos construidos en torno a ella fueron desestabilizados y los distintos actores involucrados pugnaron entre ellos por distintas visiones sobre lo que debería contemplar y regular los nuevos códigos, y sobre quiénes eran los actores legítimos para determinar la forma y los usos de la ciudad.

Si bien, el tratamiento del código urbanístico y el de edificación fueron en paralelo, el primero fue aquel que tuvo mayores niveles de discusión y exposición mediática a lo largo de dos años y medios de tratamiento público. Creemos que esto se debió en parte al carácter más técnico y arquitectónico del segundo, es decir no interpelaba a amplios sectores de la población, sino a públicos más reducidos como arquitectos, ingenieros, empresas constructoras, o personas especialmente afectadas. De todas maneras, al discutirse públicamente de forma conjunta, ambos se configuraron como un mismo problema porque transitaban por las mismas arenas,

etapas y agendas, compartiendo argumentos y actores (Hilgartner y Bosk, 1988). De forma que, en el presente y en los dos próximos capítulos, nos concentraremos en el tratamiento público del CU y sólo daremos cuenta de cuestiones relacionadas con el código de edificación en cuanto sean relevantes para comprender al primero.

5.4.1 Primera etapa: sonar la alarma y la judicialización a la participación (octubre 2016-marzo 2017)

A comienzos del 2016 el GCBA comenzó la redacción de los nuevos códigos urbanístico y de edificación, cuya tarea recayó sobre la Subsecretaría de Planeamiento, del Ministerio de Desarrollo Urbano y Transporte (MDUyT). A mediados de año, esta cartera organizó el Foro de Desarrollo Urbano “con el objetivo de asesorar al referido Ministerio en el análisis de los diferentes desafíos del urbanismo moderno y colaborar en los procesos deliberativos en torno a las nuevas reglas que determinarán la morfología de la Ciudad”⁹⁹. La participación en el mismo no fue abierta ni pública: sus invitados fueron elegidos por este ministerio de forma arbitraria e incluyó, principalmente, a desarrolladores inmobiliarios. Entre las organizaciones sociales comenzaron a circular rumores sobre el proyecto de un nuevo CU, quienes estarían involucrados en el proyecto y cuáles serían las modificaciones que introduciría. Así una asesora de la legislatura nos relataba al respecto:

A penas empezó el *run run* de que había un proyecto de cambio de códigos me metí con todo, en todo lo que se podía y mucho antes de las judiciales de [l Observatorio del Derecho a la Ciudad] [...] Primero empezó como un rumor. Empezaron a ver algunas cosas en la página. Yo trabajé en la Secretaría [de Planeamiento, del Ministerio de Desarrollo Urbano y Transporte], entonces en algún momento me lo crucé a Colombo¹⁰⁰ y empecé a averiguar quién era que lo estaba trabajando y qué información teníamos y cómo lo iban a hacer. Todo lo que pude. Ahí empezamos a tener algunas primeras informaciones con las que empecé a mirar qué es lo que proponían en Ciudad. Antes incluso del primero texto. (Entrevista 32 – asesora en la legislatura porteña).

Un artículo publicado en el diario Clarín en octubre de 2016 ya adelantaba algunas de las modificaciones más importantes y sostenía que el “anteproyecto del código se está debatiendo desde agosto en el COPUA [...]; ahora pasa a ser debatido en los Foros participativos, por el

⁹⁹ Fuente: resolución N° 406/2016 del Ministerio de Desarrollo Urbano y Transporte.

¹⁰⁰ Carlos Colombo es un arquitecto, urbanista, y Subsecretario de Planeamiento del Ministerio de Desarrollo Urbano y Transporte del GCBA durante los años 2015-2019. Es decir, fue el funcionario responsable del área que escribió el proyecto de nuevo CU.

COPE¹⁰¹ [...] y por las Comunas para luego convertirse en proyecto de ley y ser tratado en la Legislatura a principios del año que viene”¹⁰².

De forma análoga al proceso de reurbanización del Playón de Chacarita, que relevamos en los capítulos anteriores, la discusión pública por los códigos fue el resultado de un actor que hizo “sonar la alarma” (Rosanvallon, 2007; Chateauraynaud, 2014). Fue el ODC quien presentó en octubre de 2016 un amparo judicial ante el Juzgado Contencioso y Administrativo N°28¹⁰³, demandando “democratizar la discusión del código urbanístico” y amparándose en diversos artículos de la constitución de la ciudad y del PUA¹⁰⁴. Esto tuvo como resultado una medida cautelar dictada el 24 de noviembre de 2016, en el que la jueza Liberatori ordenó al GCBA realizar un cronograma de participación comunal a los fines previstos en los artículos 25 inciso A y B y artículo 29 inciso D de la ley 2.930¹⁰⁵.

Podemos analizar este primer momento de emergencia pública de la controversia por los códigos a partir de la sociología ambiental francesa y sus estudios sobre la vigilancia pública y las alarmas. La vigilancia “por sí misma no “produce” nada, pero [...] ante todo es creadora de posibilidades o de limitaciones, y estructura un campo general de acción” (Rosanvallon, 2007:50), es una forma de poder diseminado en el cuerpo social, que se vuelve generalizada a partir de la década de los 90s en virtud de la problematización de la inseguridad, la incertidumbre y la incompletitud de los sistemas sociotécnicos (Chateauraynaud, 2014). Es una forma especialmente ejercida por ONGs y observatorios, vinculando saberes expertos con actividades públicas de interpelación de autoridades (Rosanvallon, 2007). Así podemos pensar el ODC como un portador de alarma (Chateauraynaud y Didier, 2005): un actor que no sólo denuncia públicamente un riesgo, sino que además se mantiene activo y permanece en el conflicto más allá de las primeras etapas iniciales. El ODC tuvo un importante grado de liderazgo en la organización de actividades y la distribución de información entre las organizaciones vecinales de la ciudad. Al mismo tiempo, no fue casual la elección de la vía judicial como forma de alarma, denuncia y demanda de participación, ya que formaba parte de

¹⁰¹ El Consejo de Planeamiento Estratégico (COPE) es un organismo consultivo con representación de distintos sectores para proponer planes estratégicos como insumo en la formulación de políticas de Estado en la CABA.

¹⁰² Fuente: “El borrador del futuro Código Urbanístico porteño” (*Clarín*, 19/10/2016).

¹⁰³ La judicialización por la participación en políticas urbanas no es nueva como repertorio de las organizaciones y movimientos sociales de la CABA: formó parte del ciclo de judicialización de finales de la década del 2000 y principios del 2010 (Delamata, 2016), y fue también un recurso al que las organizaciones apelaron durante las discusiones por el PUA a mediados de la década del 2000 (Gravano, 2007).

¹⁰⁴ Fuente: “Demanda judicial para democratizar la discusión del código urbanístico” (Observatorio del Derecho a la Ciudad, 10/2016). <http://observatoriociudad.org/?s=noticia&n=92>.

¹⁰⁵ Fuente: “La Justicia quiere que los vecinos opinen” (Página/12, 26/11/2016).

los repertorios de contención consolidados en las organizaciones sociales de la CABA (Smulovitz, 2013; Delamata, 2013). Este no sólo era un recurso importante para el control de las autoridades públicas, forzar a la toma de decisiones y la visibilización política para una puesta en agenda, sino que también, durante los 10 años anteriores, el poder judicial había sido particularmente receptivo frente a distintas demandas urbanas (Gravano, 2007; Delamata, 2016). Sin embargo, sin una red de actores que recepcionen y retransmitan la denuncia, éstas quedan en letra muerta (Cefai, 2014). Tienen que entrar en relación con públicos masivos o especializados que se congreguen en torno a ellos para retomarla y amplificarla, como veremos en el próximo apartado, pues no puede predecirse *a priori* la trayectoria que realizará una señal de advertencia (Chateauraynaud, 2014).

En esta etapa, la propiedad del problema público (Gusfield, 2014) de los nuevos códigos recayó en la Subsecretaría de Planeamiento, del MDUyT quienes fueron responsables de redactar los borradores de los códigos y organizar el Foro. Este hizo público un primer borrador completo del código en febrero de 2017, aunque algunos actores (como expertos de la CPAU) habrían tenido acceso a pre-proyectos en instancias anteriores o en el Foro de Desarrollo Urbano del MDUyT. Esto marcó un primer momento de acercamiento a este proyecto para aquellas organizaciones sociales que seguían activamente la problemática. Para otras, sin embargo, el acercamiento a la discusión pública por el código se debió a que algún arquitecto, urbanista o ingeniero vecino descubrió alguna cuestión problemática ligada a su barrio de residencia en una lectura guiada por necesidades e inquietudes laborales o profesionales.

En términos precisos, el Código urbanístico se plasmó en un documento con un cuerpo principal, tres anexos (un anexo con un listado de muebles catalogados para protección, un anexo detallando áreas especiales individuales, y un anexo con un atlas del código¹⁰⁶) y una serie de planchetas de edificabilidad y usos¹⁰⁷. Hasta su sanción en ley, el código llegará a tener 12 versiones distintas, cada una con más de 900 páginas de extensión incluyendo la totalidad de los anexos, dificultando su revisión por parte de los distintos actores involucrados.

El GCBA presentó el nuevo código como un instrumento capaz de “diseñar una ciudad a escala humana, donde el vecino sea el principal beneficiario de todas las transformaciones de Buenos

¹⁰⁶ Un atlas es mapa que se presentan en forma de libro o de cuaderno, en el que cada página es un fragmento detallado de un mapa más amplio que se presenta en la primera página.

¹⁰⁷ Estos son mapas detallados de la ciudad en el que se marcan para cada parcela y zona, los usos posibles y las capacidades constructivas según un código de color.

Aires”¹⁰⁸. Su necesidad de actualización se sostuvo con que el CU y el CE “responden a paradigmas que hoy resultan obsoletos, como la zonificación y la preponderancia del automóvil como medio de transporte; además ambos códigos no contemplan criterios de sustentabilidad ambiental, así como tampoco las nuevas tecnologías”¹⁰⁹. Se reconoció la existencia de normativas que ordenaban su actualización (ver *supra*) y que el mismo se representaba como “complejo e inentendible para la mayoría de las personas”¹¹⁰. Así el CPU vigente desde 1977 fue presentado como un instrumento obsoleto, adherido a las ideas de del funcionalismo, con áreas separadas para el trabajo, el estudio y la vida, sin mezcla ni diversidad, con el espacio privado primando sobre el espacio público, y atravesado por formulas críticas que hacían necesaria su interpretación mediada por profesionales.

La propuesta del GCBA, fue “simplificar y modernizar” el mismo, con el fin de hacer un ordenamiento urbano “con reglas accesibles y transparentes para que todos podamos entender qué se puede construir y cómo”¹¹¹. Las principales modificaciones se presentaban en la simplificación de las alturas máximas de constructibilidad: de un cálculo basado en el FOT y FOS y la tangente, que contemplaba el tamaño de la parcela, se propusieron ahora alturas máximas de construcción según el ancho de la calle. De una multiplicidad de 27 alturas posibles resultado del juego de un conjunto de variables, se reducían ahora a cinco posibles (corredores urbanos de 38 y 31 metros, corredores locales de 22 y 16,5 metros y áreas bajas de 10,5 metros)¹¹² según el ancho de la calle en la que se encontraba la parcela. El código también identificaba como problemático la discontinuidad de la trama urbana y proponía el completamiento del tejido para el caso de la preexistencia de edificios con alturas mayores a las nuevas permitidas. Es decir, en caso de continuidad con un edificio que supera ese máximo, se permitía ahora su emparejamiento mediante el “enrazamiento” (como fue llamado en la discusión pública) o el “completamiento de tejido o edificabilidad” (como es referido en el cuerpo del código y por actores técnico-profesionales): este consiste en permitir que un nuevo

¹⁰⁸ Fuente: “Nuevo Código Urbanístico”, (GCBA). <https://www.buenosaires.gob.ar/desarrollourbano/codigo-urbanistico>.

¹⁰⁹ Fuente: “Se aprobaron en primera lectura los nuevos Códigos Urbanísticos y de Edificación” (Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, 7/09/2018). <https://www.buenosaires.gob.ar/noticias/se-aprobaron-en-primera-lectura-los-nuevos-codigo-urbanistico-y-de-edificacion>.

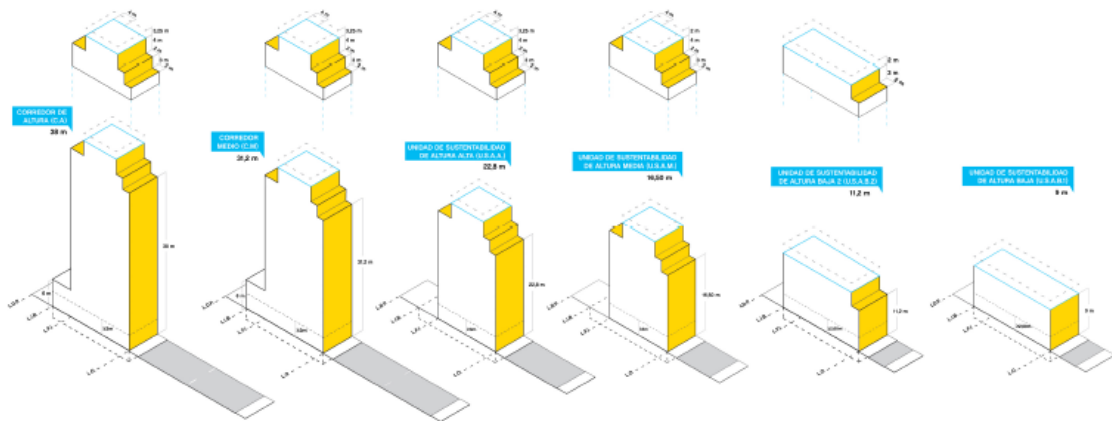
¹¹⁰ Fuente: Ministerio de Desarrollo Urbano y Transporte, GCBA (s/f). *Nuevo Código Urbanístico*. Presentación del GCBA en talleres participativos.

¹¹¹ Fuente: Ministerio de Desarrollo Urbano y Transporte, GCBA (2017, 21 de mayo). *Nuevo Código Urbanístico* [video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=68W2WvcIykc>.

¹¹² La primera versión publicada contenía cinco alturas posibles, pero el proyecto finalmente aprobado incluirá las seis que se pueden apreciar en la Figura 11.

edificio supere la altura máxima de la parcela cuando se encuentre lindero a un edificio que ya supera dicho máximo (porque fue permitido por un ordenamiento anterior o una excepción al mismo). Como condición, el nuevo edificio debería “adosarse”, es decir, incorporarse en su diseño al edificio más alto preexistente, de forma que hacer invisible el muro de medianera (ver Figura 12).

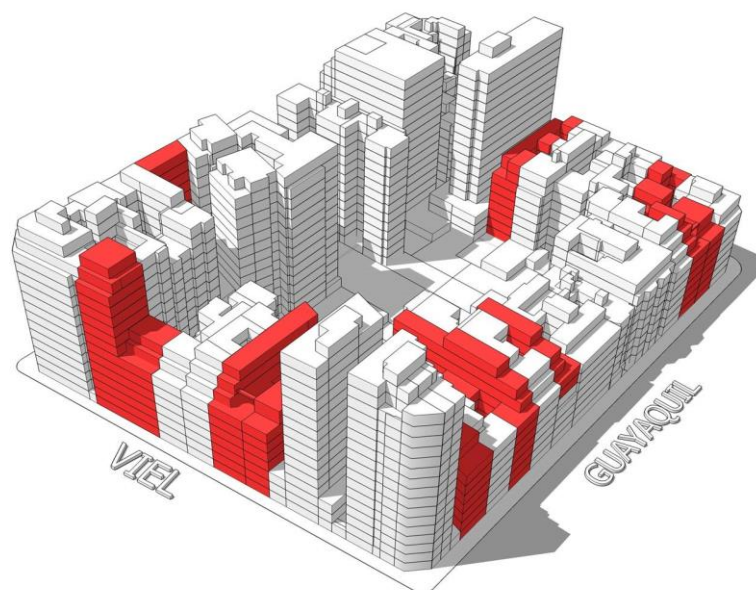
Figura 11 - Esquema de seis nuevas alturas máximas según código urbanístico



Fuente: Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Código Urbanístico, páginas 100.

Un aspecto central en la comunicación de las supuestas bondades del nuevo código se encontraba en que en Buenos Aires ya no podrían construirse lo que el gobierno llamó “torres sorpresa”. Con esto se referían a la torre de perímetro libre y doble altura producto del englobamiento de varias parcelas continuas, como eran incentivadas por el CPU del '77 (Diez, 1997). El nuevo esquema de alturas máximas fijas y la eliminación de bonificaciones de metros cuadrados por liberar el perímetro desincentivarían fuertemente este tipo de viviendas. Sin embargo, serían permitidas torres de gran altura sobre ciertas áreas y avenidas de desarrollo especial, como las Av. Libertador, Av. General Paz o las parcelas sobre el Riachuelo, entre otras.

Figura 12 - Ejemplo de completamiento de trama y enraizamiento con el nuevo CU



Fuente: Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Los cuadros de usos también fueron simplificados: ahora existirían sólo 4 áreas, todas con usos mixtos (que incluyen el comercio, vivienda, establecimientos educativos, policía y hospitales, pero que varían en el tamaño máximo permitidos a los establecimientos, las infraestructuras y servicios). Es decir, ya no existirían zonas de actividades exclusivas, lo que se presentaba como una ventaja porque descentralizaría la actividad económica en CABA y permitiría “ir de casa al trabajo en 30 minutos”, promoviendo “una ciudad policéntrica, lo que atraerá comercios y servicios a los barrios. De esta manera se evitaba que determinadas áreas concentren únicamente actividades específicas, permitiendo que el vecino pueda satisfacer sus necesidades o intereses sin salir de su barrio”.¹¹³ En este sentido, el nuevo código se propondría respetar las identidades barriales, mediante el cuidado de las alturas actuales de los barrios de la ciudad, resguardando el patrimonio histórico como parte fundamental de la identidad de estos. Con este fin incorporó una serie de instrumentos ya existente como las Área de Protección Histórica (APH), el catálogo de inmuebles protegidos junto con un nuevo instrumento de transferencia de capacidad constructiva. El nuevo código era presentado también como una herramienta capaz de hacer la ciudad más equitativa, al incorporar aspectos para la integración de las villas de la ciudad. Sin embargo, el nuevo código apenas se limitaba a incluir las leyes de reurbanización sancionadas al momento de la redacción del mismo y a reconocer los límites de

¹¹³ Fuente: “Nuevo Código Urbanístico”, (GCBA). <https://www.buenosaires.gob.ar/desarrollourbano/codigo-urbanistico>.

las villas existentes en los planos y planchetas del mismo. Es decir, no incorporaba instrumentos reales, lineamientos ni políticas nuevas para la integración de villas que no se encontraban ya en proceso de reurbanización, ni para las futuras que podrían llegar a surgir.

Figura 13 - Cuadro presentando las bondades del nuevo CU en torno a cinco ejes en la página del GCBA



Fuente: Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Estos y otros aspectos del nuevo código se comunicaron a partir de cinco líneas (ver Figura 13): 1) ciudad homogénea, 2) mixtura de usos, 3) cuidado del patrimonio histórico, 4) una ciudad más verde y sustentable, y 5) una ciudad más integrada. Todas estas modificaciones se presentaban como transformadoras, dando forma a una ciudad “más equilibrada, integrada, que brinde las mismas oportunidades tanto al norte como al sur de la Ciudad”¹¹⁴, que protegía al patrimonio histórico, promoviendo una ciudad sustentable, equitativa, diversa y previsible. Según el GCBA, todas estas formas de intervenir sobre el tejido urbano le darían un carácter de “código morfológico”, porque la capacidad constructiva estaría dada ahora por una serie de regulaciones sobre la forma (estableciendo alturas, pisos, y dimensiones exactas) y no por indicadores cuantitativos de metros cuadrados. Esto sería clave para lograr una “ciudad previsible”, algo sobre lo que los funcionarios pusieron énfasis de forma repetida en audiencias públicas, notas para diarios y revistas, y comunicados oficiales.

¹¹⁴ Fuente: “Nuevo Código Urbanístico”, (GCBA). <https://www.buenosaires.gob.ar/desarrollourbano/codigo-urbanistico>.

5.4.2 Segunda etapa: el código en las comunas. La participación disputada (abril 2017-marzo 2018)

La siguiente etapa para los códigos como problemas públicos serán cuando los mismos circulen por distintas instancias participativas y comiencen a ser disputados por organizaciones sociales y barriales, saberes técnicos del urbanismo y la arquitectura, desarrolladores inmobiliarios, etc. En abril de 2017, cumpliendo con el fallo de la Jueza Elena Liberatori, el GCBA anunció un cronograma de reuniones en las distintas comunas de la ciudad. Esto dio comienzo a la siguiente etapa en el que se movilizó toda una serie de actores locales y barriales diseminados por la trama de la ciudad, que intentaron participar públicamente y disputar los contenidos de los nuevos códigos. La apertura de la participación, y la expresión pública de estos actores es particularmente importante porque la “problematización (definición de una situación problemática) y la publicización (configuración de públicos afectados por esta situación) son las dos caras de una misma dinámica” (Cefaï, 2014: 22) y transforman considerablemente el problema al incorporar otras voces, otras experiencias y otros argumentos al debate.

Cumpliendo con el fallo al que hacíamos referencia más arriba, el GCBA organizó durante los meses de abril y mayo de 2017, distintos encuentros en cada una de las comunas de la ciudad. Estos no tuvieron lugar en espacios gestionados por el GCBA: se organizaron en clubes barriales, sociedades de fomento, universidades privadas, centros culturales, etc. Sin embargo, los vecinos que entrevistamos no los experimentan como instancias reales de participación. Al relatarnos la organización de los talleres, nuestros entrevistados los describían más como instancias en las que se compartía información sobre las supuestas bondades del proyecto que de consulta y discusión sobre la voluntad de los vecinos. Así, una asesora de la legislatura y referente sobre temáticas urbanas para distintas organizaciones describía su experiencia en estos talleres y reuniones en las comunas:

los que coordinaban esa reunión se notaba que eran una empresa contratada para llevar adelante esas reuniones, entonces era como ¿y vos quién sos? No sos del Estado, estás hablando con los comuneros, [y] planteas que pongan en un papelito qué es lo que piensan; era una estupidez a colores que no tenía que ver con discutir el código de verdad. (Entrevista 32 - asesora en la legislatura porteña)

Al mismo tiempo, los organizadores negaron la participación a ciertos liderazgos, referentes y vecinos movilizado en los barrios de la ciudad, utilizando estrategias como identificar y conocer previamente a las reuniones la trama de actores movilizados en el barrio y requerir una inscripción previa para hablar que preguntaba el tema o pregunta a presentar. Si lograban acceder al micrófono, su tiempo de intervención era limitado apenas algunos minutos

insuficientes para presentar cabalmente alguna cuestión. Otro aspecto que nuestros entrevistados relataron era que en estos talleres se evitaba discutir cuestiones profundas sobre el modelo de ciudad o el desarrollo de los barrios, para limitarse a detalles o aspectos menores del proyecto de CU. Así, un miembro de una ONG de Caballito nos relataba:

Siempre fueron en clubes y, obviamente, los horarios que lo hacían no eran para gente que si trabajaba podía ir. Eran por la mañana o 5 de la tarde, o a las 6 de la tarde. A las 6 de la tarde empieza y a las 8 te la cortaron. Apagó todo y se fue. Y el que labura no puede ir. Y ahí te anotabas antes, y mucha gente de los que estaban organizando las charlas te preguntaban de qué querías hablar y ahí mismo te bochaban. Te decían “no, de eso no se va a poder hablar”. O no te daban la palabra. Después, si a alguno lo conocía que era del barrio y era un protestón, por llamarlo así, directamente ni te dejaban hablar. ¡Un manejo tenían! (Entrevista 17 - referente ONG del barrio de Caballito).

Para el GCBA, estas instancias serían participativas, formando parte de su estrategia de legitimación del nuevo código, presente en casi todas las comunicaciones oficiales sobre el tema, recuperando indicadores cuantitativos de participación. Así, en la página del GCBA, se puede leer en el anuncio de la aprobación de los nuevos códigos, que

Desde octubre 2016 hasta el envío de los proyectos a la Legislatura, 4900 vecinos participaron de 30 encuentros que se realizaron con modalidad de taller en cada una de las 15 Comunas. [...] En este proceso se recopilaron 2.100 propuestas (1.400 para el Código de Edificación y 700 para el Urbanístico), de las cuales 64 fueron incorporadas al Código Urbanístico y 700 al de Edificación.

Además, se realizaron 6 foros participativos multitudinarios, de convocatoria abierta, donde se fueron presentando las novedades de los proyectos, con la participación de muchísimas personas.

A su vez, se llevaron a cabo 77 eventos con las distintas entidades profesionales, académicas, gubernamentales y ONG's, reuniendo a más de 100 instituciones.

Para alentar la transparencia en el proceso, los borradores de ambos códigos fueron compartidos a través de la web de Gobierno de la Ciudad y las convocatorias se realizaron de forma masiva a través de *mailing* y redes sociales, con 870.000 destinatarios contactados.¹¹⁵

A medida que este cronograma de reuniones se fue desarrollando en distintas comunas de la ciudad, lentamente comenzó a activarse una serie de pequeñas organizaciones y actores en cada uno de los barrios de la ciudad. Algunos ya habían sido advertidos de antemano por redes preexistentes de organizaciones y referentes vecinales, mientras que otros asistieron a estas instancias participativas y, frustrados ante la incapacidad de intervenir efectivamente en la en el diseño del CU, de cualquier manera, esta red de actores, difundidos a lo ancho de toda la

¹¹⁵ Fuente: “Se aprobaron en primera lectura los nuevos Códigos Urbanístico y de Edificación” (Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, 7/9/2018). <https://www.buenosaires.gob.ar/noticias/se-aprobaron-en-primera-lectura-los-nuevos-codigo-urbanistico-y-de-edificacion>.

trama urbana, comenzará a expresarse públicamente en rechazo y a demandar distintos aspectos políticos, técnicos o participativos del CU. Estas organizaciones preexistían a esta discusión, se conformaron en distintos conflictos de proximidad durante los 15 años anteriores, y poseían experiencias de movilización vinculadas a la resistencia a la densificación, la rezonificación y la construcción en altura de sus barrios, la falta de espacios verdes en la ciudad, la resistencia a distintas formas de mercantilización del espacio público, etc. con conocimientos técnicos y prácticos sobre normativas y políticas urbanas. Como público interesado, se encontraban ampliamente informado y capacitado en este tipo de disputas públicas (Benitez, 2017). Al mismo tiempo, las historias locales de movilización y resistencia a intentos de rezonificación y densificación explican como “el trabajo de problematización y de publicitación no inventa una intriga *ex nihilo*: esta última se eleva sobre el fondo de una situación tensa entre un campo de experiencia y un horizonte de expectativas” (Cefaï y Terzi, 2012: 32). Así, las redes de cooperación e intercambio entre estas organizaciones se activaron y comenzaron a informarse unas a otras sobre el proyecto del nuevo código, tanto mediante contactos informales en las redes sociales, como mediante la organización de charlas y encuentros. Por ejemplo, los miembros de una organización vecinal de Saavedra nos contaban de su experiencia al intercambiar con otras organizaciones y referentes mediante charlas y encuentros:

Nosotros dijimos "van los barrios a la reunión, así que vamos", y cuando estábamos ahí mientras uno hablaba y escuchaba, el otro hablaba con los otros vecinos. Ahí empezamos a levantar teléfonos, nombres de asambleas y de organizaciones. [...] Y ahí nos enteramos de que había una organización que iba por los barrios armando espacios participativos para pensar propuestas para la ciudad, y que eso iba a ser para contestarle al proyecto del código urbanístico. Entonces ahí es donde dijimos "vengan a Saavedra". Ahí vino Wilkinson y Ludueña¹¹⁶, armamos en la plaza una jornada y ahí nos empezaron a hablar del código urbanístico. Ellos manejaban una información y una urgencia que para nosotros era años luz. Mi percepción era que no entendíamos de qué carajo hablaban. (Entrevista 29 - referente organización vecinal del barrio de Saavedra).

Para varias organizaciones que entrevistamos, la vinculación con actores territoriales de otros barrios representó un importante aprendizaje, tanto en aspectos técnico-urbanísticos como políticos, así como también una toma de conciencia sobre la importancia y la urgencia de los códigos como problemas públicos que afectaban sus vidas cotidianas (ver capítulo 6).

Al mismo tiempo, hacia mediados de 2017 y a partir de los talleres organizados en las comunas y la realización del Seminario del Foro Permanente Participativo, los nuevos códigos

¹¹⁶ Carlos Wilkinson y Manuel Ludueña son referentes de la organización Movimiento Comunero que, entre otros actores y referentes, organizaron una serie de charlas y encuentros de organizaciones para discutir la participación por el CU en la Legislatura porteña en abril de 2018.

comienzan a tener cierta cobertura en medios de comunicación masiva. Diarios como Infobae, La Nación y Clarín se harán eco principalmente del discurso oficial del GCBA, simplificando aspectos técnico-urbanísticos para la mejor comprensión de sus lectores, presentando el reemplazo de “la ‘zonificación’, una concepción antigua de las ciudades que en los últimos años ha sido progresivamente abandonada en el mundo”¹¹⁷, por un modelo de usos mixtos en el que “convivan servicios públicos, viviendas, comercios y oficinas, de modo de poder desarrollar íntegramente la vida en un barrio evitando los traslados”¹¹⁸. Al realizar entrevistas, estos periódicos, tendieron a presentar las voces oficiales de funcionarios públicos, como el subsecretario de planificación o el MDUyT, profesionales de la arquitectura o el desarrollo inmobiliario y en algunos casos de las organizaciones barriales o vecinales. La cobertura de diarios como La Nación, Clarín e Infobae tendieron a ser más celebratoria, aunque también daban algún espacio a las voces vecinales que se oponían al nuevo CU. Otros, como Página/12, o diarios locales como Noticias Urbanas, tomaron posiciones más críticas recuperando opiniones de comuneros, legisladores, arquitectos y miembros de organizaciones sociales que se oponían a las modificaciones introducidas.

En esta etapa, distintas organizaciones corporativas que nucleaban a profesionales de la arquitectura, el urbanismo y la ingeniería comenzaron también a expresarse públicamente. La más activa fue el Consejo Profesional de Arquitectos y Urbanistas (CPAU), el cual publicó un primer documento en marzo de 2017 presentando observaciones y críticas, y más tarde en agosto del mismo año, un extenso trabajo de 145 páginas resultado de la consulta con varios de sus miembros. También publicó un *dossier* especial sobre el CU en el número 38 de la *Revista Notas CPAU*, recuperando la perspectiva de varios de sus miembros y escenificando los debates profesionales en torno al CU. Por parte de la Sociedad Central de Arquitectos (SCA) se organizaron charlas y referentes de la institución dieron reportajes a medios de comunicación masiva como diarios o programas de televisión. En general, esta institución dio un apoyo cauto al código con un documento publicado en noviembre de 2017 que rescataba “la eliminación del parámetro FOT”, “la ampliación de usos implícita en el concepto de mixtura de uso”, “la limitación de las “torres sorpresa”, “la normativa referida a la sustentabilidad y el ahorro energético”, “el concepto de reurbanización y la intención de integrar las villas al tejido

¹¹⁷ Fuente: “Buscan limitar la altura de las construcciones en la Ciudad de Buenos Aires” (Infobae, 28/04/2017).

¹¹⁸ *Ibíd.*

urbano”, y “la aparición embrionaria del concepto de plusvalía urbana por primera vez”¹¹⁹ como elementos a resaltar. Pero, al mismo tiempo, contenía una sección de “Temas a discutir y consensuar”, en donde se cuestionaba el concepto de homogeneización de la trama urbana y la creación de cinco alturas posibles para una ciudad tan heterogénea y diversa. Además, la SCA dedicaba una sección especial de este documento para reclamar una política clara de normas fiscales. Por otro lado, las organizaciones que nucleaban a empresarios, desarrolladores e inmobiliarias no tomaron posiciones públicas, a excepción de la Asociación de Empresarios de la Vivienda (AEV). Por lo que pudimos dilucidar a partir de publicaciones en los sitios oficiales del GCBA, la Cámara Argentina de la Construcción (CAMARCO) y otras organizaciones de representación sectorial mantuvieron reuniones privadas con las autoridades públicas para discutir el CU¹²⁰, y de hecho, no se hicieron oficialmente presentes en ninguna de las instancias participativas en la discusión del CU, como los talleres barriales, el Foro Permanente o las audiencias en la legislatura.

El 5 de junio de 2017, el GCBA organizó en el anfiteatro de la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires un Seminario del Foro Permanente Participativo para tratar el proyecto del Código Urbanístico. Esta fue la primera instancia que nucleó a un mismo tiempo a todos los actores que se movilizaron activamente por el nuevo código. De cara al mismo, 100 organizaciones sociales de la CABA se expresaron de forma conjunta en rechazo a los nuevos códigos y llamarán a vecinos a asistir al seminario y debatir en su contra¹²¹. En esta instancia se inscribieron 500 asistentes y 200 oradores¹²², que incluyeron miembros y representantes de organizaciones sociales (como el ODC, Fundación Rumbos¹²³, Manzana 66 Verde y Pública, Basta de Demoler, La Boca Resiste y propone, CELS, ACIJ, Proto Comuna Caballito, entre otros), comuneros y miembros de consejos consultivos de distintas comunas, profesionales de la arquitectura, las ciencias sociales y el urbanismo (como Beatriz Pedro¹²⁴, Eduardo Reese¹²⁵,

¹¹⁹ Fuente: SCA, “Opinión de la SCA respecto del nuevo código urbanístico”. <http://socearq.org/wp-content/uploads/2017/11/TEXTO-SCA.pdf>.

¹²⁰ Fuente: “El Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires presentó el proyecto del nuevo Código Urbanístico” (Cámara Argentina de la Construcción, 26/03/2018). <https://www.camarco.org.ar/2018/03/26/el-gobierno-de-la-ciudad-de-buenos-aires-presento-el-proyecto-del-nuevo-codigo-urbanistico/>.

¹²¹ Fuente: “Organizaciones se oponen al nuevo código urbanístico porteño” (Noticias Urbanas, 29/05/2017).

¹²² Fuente: “Pese a las críticas, avanza el nuevo código urbanístico porteño” (Noticias urbanas, 6/6/2017).

¹²³ La Fundación RUMBOS es una ONG dedicada a la promoción de la accesibilidad para todos y al hábitat inclusivo. Desde una perspectiva interdisciplinaria que incluye arquitectos, sociólogos, y psicólogos reclaman por los derechos de las personas con discapacidad.

¹²⁴ Ver pie de página 76.

¹²⁵ Eduardo Reese es un arquitecto especializado en planeamiento urbano y regional. Es docente en la carrera de urbanismo de la Universidad Nacional de General Sarmiento y director del área de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del CELS.

Marcelo Corti¹²⁶, Guillermo Tella¹²⁷, etc.), distintas instituciones (como la CPAU, la SCA, la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo (FADU) de la Universidad de Buenos Aires) y actores que se identifican como desarrolladores inmobiliarios. Allí comenzaron a expresarse de forma pública algunos de los argumentos que se desarrollarán durante el proceso de discusión por los códigos.

En este encuentro, múltiples actores de organizaciones vecinales impugnaron el código en su redacción y aspectos técnicos. Así sostenían que “ocho años para hacer algo tan malo, de tan mala calidad, tan mal hecho, con errores fácticos, errores técnicos, inconstitucionalidades, inconstitucionalidades manifiestas”¹²⁸, “traigo el mandato del Consejo Consultivo, donde nos hemos reunido y por unanimidad hemos resuelto rechazar esto que es innumerable, porque han dicho que esto es un mamarracho, que esto es una cargada, y yo digo que esto es inhumano, es una vergüenza”¹²⁹. La principal reivindicación movilizadora por actores vecinales fue la cuestión de la participación en la redacción del CU. Los referentes vecinales impugnaron al Foro Permanente y a los talleres barriales como instancias participativas legítimas, debido tanto a sus mecanismos y diseños, como a su carácter no vinculante. Defendieron a los consejos consultivos de las comunas como espacios “naturales” de la participación, soslayadas por el GCBA para consultar los contenidos del código. Reclamaron también la propiedad pública (Gusfield, 2014) del problema de los códigos. Varios actores y organizaciones, más que ser consultados sobre un borrador provisto por el GCBA, expresaron que el mismo debería ser redactado de cero por los vecinos de las comunas. Este reclamo de protagonismo por parte de las organizaciones vecinales se encontraba articulado con todo un conjunto de argumentos técnicos y saberes expertos sobre dinámicas urbanas y barriales desplegados por los oradores de las organizaciones. Estos movimientos sociales habrían realizado verdaderas investigaciones y pesquisas sobre los efectos urbanos de los nuevos códigos. Frente a un código urbanístico que se expresa en un documento técnico, complejo y opaco, ellos se revelan como competentes en

¹²⁶ Marcelo Corti es arquitecto y urbanista. Es director de la editorial y revista digital *Café de las Ciudades* y actualmente dirige la Maestría en Urbanismo de la Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño de la Universidad Nacional de Córdoba

¹²⁷ Guillermo Tella es arquitecto y doctor en urbanismo. Es investigador y profesor en la Universidad Nacional de General Sarmiento.

¹²⁸ Fuente: Ministerio de Desarrollo Urbano y Transporte, GCBA. (2017, 5 de junio). *Seminario Foro Participativo Permanente*. P. 96. (Intervención de Gustavo Desplats). https://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/seminario_fpp_5-6-2017.pdf.

¹²⁹ Fuente: Ministerio de Desarrollo Urbano y Transporte, GCBA. (2017, 5 de junio). *Seminario Foro Participativo Permanente*. P. 98. (Intervención de Rubén Kavanagh). https://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/seminario_fpp_5-6-2017.pdf.

la lectura, interpretación y discusión hacia los mismos, con sofisticados argumentos que apelan a estadísticas, regulaciones y normativas, buenas prácticas y casos exitosos en otras ciudades del mundo.

Todas estas críticas al CU se traducían en una profunda desconfianza en el GCBA y en los intereses que éste representaba. En una de nuestras entrevistas, una referente de una organización barrial de Caballito nos decía:

Hay cosas que son aberrantes [en el nuevo CU]. [...] Todo está pensado en cuanto a la renta. Es muy duro darse cuenta de que estos tipos son aliados de un sector económico que no persigue el interés común sino el suyo. Es lícito, no estoy criticando al tipo que quiere ganar plata. Estoy diciendo que quien debe controlar, poner límites y mediar entre todos los intereses es cómplice del que quiere ganar más allá de lo razonable y de lo esperable. (Entrevista 21 - referente barrial de Caballito).

En la misma línea, la cobertura de algunos medios de comunicación masiva fue considerablemente crítica. Por ejemplo, mediante artículos publicados en M2, su suplemento de arquitectura y urbanismo, Página/12 calificó el proyecto del CU como “el mayor, más vasto y profundo curro inmobiliario de la historia de la ciudad”, un instrumento con el que “el gobierno le va a simplemente entregar las llaves de la ciudad a su industria mimada” y en el que “pese a tanta morfología, ni se menciona [...] la crisis de la infraestructura básica de agua y luz [...] Ni mucho menos se habla de que los privados financien de algún modo esas inversiones, como se hace en las naciones civilizadas”¹³⁰. Es decir, las organizaciones vecinales y algunos medios de comunicación masiva acusaban a las inmobiliarias, desarrolladores inmobiliarios y empresas de la construcción de ser *reclamantes internos* (Best, 2017). Es decir, aquellos cuyos intereses son rutinariamente atendidos por las autoridades públicas y los cuales obtienen sus reclamos fuera de la cobertura de medios de comunicación masiva y la visibilidad pública.

Sin embargo, los testimonios de desarrolladores inmobiliarios y constructores en los medios de comunicación masiva no eran tan celebratorios del nuevo CU, más bien eran cautos o críticos de sus efectos. Particularmente, con los nuevos límites de alturas, los cuales consideraban demasiado estrictos. José Rozados, desarrollador, arquitecto y director del sitio Reporte Inmobiliario¹³¹, sostenía en una nota para el diario Clarín que “el código se quedó en un montón de declamaciones que son políticamente correctas y que juegan a favor de la ‘tendencia

¹³⁰ Fuente: “Discutir el código Urbanístico” (Página/12, 13/05/2017).

¹³¹ Reporte Inmobiliario es un sitio y portal de internet con noticias sobre negocios inmobiliarios y *real estate*. Puede visitarse en: <https://www.reporteinmobiliario.com/>.

antitorre” y lamentaba que el CU establezca como altura máxima para la ciudad “60 metros y que se niegue la posibilidad de que grandes estudios de arquitectura decidan dentro de 10 años hacer una torre de 150 pisos, o de la mitad, como pasa en muchas grandes ciudades del mundo”¹³². A la disconformidad con los límites de alturas, el titular de una desarrolladora consultado por el diario Perfil, agregaba que el CU iría a “acentuar las diferencias entre los barrios [...], incrementará los valores de las viviendas y reducirá la actividad del desarrollo inmobiliario [...], un fuerte generador de empleos. No sólo achatará la Ciudad, sino que le quitará ese carácter heterogéneo diferencial y distintivo.”¹³³ Este mismo desarrollador sostenía que “si bien es un código amigable con los vecinos, fue poco consultado con los desarrolladores”. Un comunicado de la Asociación de Empresarios de la Vivienda publicado en marzo del 2018 sostenía que “al enarbolar la bandera anti-torres y al restringir fuertemente las alturas, en esencia lo que [el CU] hace es oponerse a que se construya”. Argumentaba que “una ciudad más densa es más accesible, con precios más convenientes para más gente. Y además es más sustentable en términos de infraestructura, de servicios públicos y de transporte”. Sin embargo, el mismo comunicado aclaraba que “el resto de los cambios, más allá de las restricciones a la altura, son en general correctos, y los apoyamos. Pero no éste, que en esencia se opone al crecimiento de la construcción”¹³⁴.

Si bien, todos los actores involucrados coincidían en la necesidad de sancionar el CU y renovar la regulación urbanística, las autoridades públicas minimizaron o directamente eludían los conflictos y controversias generadas por los códigos, por ejemplo, cuando en un artículo periodístico citaba a Franco Moccia, ministro de desarrollo urbano y transporte, sosteniendo que “si bien pueden generarse ciertas polémicas alrededor de algunos puntos, no encontré a nadie que defienda el Código actual” y que no esté de acuerdo con la necesidad del cambio”¹³⁵. Esto era estrictamente cierto, ya que todos los actores señalaban la necesidad de actualizar el ordenamiento urbanístico de la ciudad como lo exigía el PUA, sin embargo, soslayaba particularmente las críticas de organizaciones sociales y técnico-profesionales que cuestionaban también la redacción de un CU sin antes actualizar (o dar carácter de ley) otros documentos urbanísticos. Según estos actores técnicos, el Modelo Territorial, técnicos publicado en el 2009,

¹³² Fuente: “Qué opina el sector inmobiliario sobre el cambio de Código Urbanístico” (Clarín, 24/03/2018).

¹³³ Fuente: “Con el nuevo código urbanístico, el 70% de los edificios serán menores a cinco pisos” (Perfil, 17/08/18).

¹³⁴ Fuente: “Comunicado de la AEV sobre el nuevo Código Urbanístico para Bs As”. <https://www.reporteinmobiliario.com/nuke/article3486-comunicado-de-la-aev-sobre-el-nuevo-codigo-urbanistico-para-bs-as.html>.

¹³⁵ Fuente: “De casa al trabajo en no más de 30 minutos” (La Nación, 17/08/2017).

no fue dado carácter de ley y no habría detallado territorialmente algunos de los mandatos del PUA¹³⁶. Otros actores también sostenían la necesidad de actualizar el PUA, ya que el mismo fue sancionado a partir de un diagnóstico desactualizado realizado durante la década de los 90s¹³⁷. Para la SCA, “la falta de actualización del PUA y del Modelo Territorial ha dificultado la realización de una reflexión más profunda sobre la realidad urbana [...] resulta necesario para que este instrumento de gestión se sustente en un reconocimiento más detallado de la ciudad real.”¹³⁸ Sin embargo, no es la primera vez que esto ocurre en la historia del ordenamiento urbano de la CABA: ya el Plan Director de 1962 permaneció sin un código propio hasta el CPU de 1977, y el Código de Edificación de 1944 no se basó en ningún plan (Clichevsky, 1996). Pero particularmente problemático para varios actores (tanto ONGs como organizaciones sociales y barriales, urbanistas, organizaciones corporativas, etc.) era que el CU no seguía los lineamientos estipulados por el PUA y sus propios principios declarados en el punto 1.2.2 del CU¹³⁹. Para la CPAU, dado que no se actualizaron ni aplicaron apropiadamente instrumentos que preceden al CU en términos de planificación (específicamente el PUA y el modelo territorial), el nuevo código refuerza tendencias de crecimiento existentes y consolida “la ‘Ciudad Tendencial’ por sobre la orientación de las dinámicas de crecimiento que permitan concretar la ‘Ciudad Deseada’”¹⁴⁰, exactamente lo contrario que se propuso el PUA.

¹³⁶ Fuente: Corti, M. (noviembre, 2017). Sobre el proyecto de Código Urbanístico de Buenos Aires. Un análisis crítico de la legislación urbanística argentina (XX). *Café de las Ciudades*, 203. <https://cafedelasciudades.com.ar/sitio/contenidos/ver/43/sobre-el-proyecto-de-codigo-urbanistico-de-buenos-aires.html>.

¹³⁷ Fuente: ¿"Nuevo" Código Urbanístico o aggiornamento del Código de Planeamiento Urbano? (2017, diciembre) *Revista Notas CPAU*, 10(38). <https://static.cpau.org/revistanotas/fpb/38/files/assets/common/downloads/publication.pdf>. Esto también se reconocía en un documento conjunto de la CPAU, el Centro Argentino de Ingenieros (CAI) y el Consejo Profesional de Ingeniería Civil titulado “Observaciones al Proyecto de Código Urbanístico (Versión 11)”. https://observatorioamba.org/publicaciones/opinion/Informe_CU-CAI_CPIC_CPAU.pdf.

¹³⁸ Fuente: Sociedad Central de Arquitectos, “Opinión de la SCA respecto del nuevo código urbanístico”. <http://socearq.org/wp-content/uploads/2017/11/TEXTO-SCA.pdf>.

¹³⁹ Fuente: ¿"Nuevo" Código Urbanístico o aggiornamento del Código de Planeamiento Urbano? (2017, diciembre) *Revista Notas CPAU*, 10(38). <https://static.cpau.org/revistanotas/fpb/38/files/assets/common/downloads/publication.pdf> o Baldiviezo, J. y Sanchez, S. I. (2018, 29 de octubre). ¿Qué es lo que propone el nuevo código urbanístico? *Observatorio del Derecho a la Ciudad*. <https://observatoriociudad.org/que-es-lo-que-propone-el-nuevo-codigo-urbanistico/>, por nombrar dos ejemplos.

¹⁴⁰ Fuente: *Revista Notas CPAU*, 10(38). <https://static.cpau.org/revistanotas/fpb/38/files/assets/common/downloads/publication.pdf>.

5.4.4 Tercera etapa: el código en la Legislatura de la ciudad y su sanción definitiva (abril 2018 – diciembre 2018)

En abril de 2018, los nuevos códigos ingresaron como los proyectos de ley N° 849-J-2018 (Código Urbanístico) y 1058-J-2018 (Código de Edificación) a la legislatura de CABA, donde fueron tratados regularmente por la Comisión de Planeamiento Urbano, en pos de su preparación para su sanción. Esto implicó el traslado de la propiedad del problema público (Gusfield, 2014), desde el MDUyT a la legislatura de la CABA. A partir de este momento, serán los legisladores de la bancada oficial quienes median en la introducción de modificaciones al proyecto de ley. De esta manera, la legislatura de la ciudad en general, y la comisión de planeamiento en particular, se convirtieron en micro-arenas en la que los distintos actores disputaron la sanción del CU. Esto introdujo algunos cambios en la gramática de este problema público: ahora aparecieron los partidos políticos, los legisladores y los asesores como mediadores clave para intervenir en éste. Según algunas fuentes periodísticas, existieron intereses políticos del GCBA para sancionar los códigos antes de finalizar el 2018¹⁴¹. Según las mismas, el ejecutivo juzgaba que, de no ser aprobadas durante dicho año, las elecciones presidenciales y para jefe de gobierno del 2019 paralizarían la actividad legislativa y éstos junto con los códigos Electoral, Procesal Penal, Contravencional y de Habilitaciones, no serían sancionados en dicho año. Al mismo tiempo, juzgaban que “está[ban] dados los consensos necesarios para impulsarla[s]”¹⁴².

A partir del ingreso del código a la legislatura, el GCBA suspendió mediante decreto el otorgamiento de permisos de obra para edificios de más de 12 pisos de altura y perímetro libre¹⁴³, excepto en algunas zonas como Puerto Madero y Catalinas. Esta medida buscaba evitar la especulación inmobiliaria con permisos de obra y derechos adquiridos mientras los códigos tenían estado parlamentario. La suspensión corrió a partir de la publicación del decreto en el boletín oficial de la ciudad el día 5 de abril de 2018, pero no perjudicó particularmente a los desarrolladores porque “solo afectaría a unas pocas constructoras que se dedican a ese tipo de emprendimientos, que ya estaban al tanto de que el Poder Ejecutivo analizaba esta medida, por lo que tenían sus pedidos ya aprobados”¹⁴⁴. Sin embargo, que el decreto no haya afectado a

¹⁴¹ Fuente: “Maratón de Códigos en el debate del último trimestre en Capital” (Infobae, 27/09/2018).

¹⁴² *Ibíd.*

¹⁴³ Fuente: “Limitan las torres de la Ciudad: suspendieron los permisos para la construcción de edificios de más de 12 pisos” (Infobae, 04/04/2018).

¹⁴⁴ Fuente: “Publican el decreto que suspende los permisos para torres de más de 12 pisos” (La Nación, 05/04/2018).

estos intereses se debía a la presión de distintos actores inmobiliarios ante la filtración de un borrador previo que suspendía incluso la de aquellos permisos que ya se encontraban aprobados. Según, el medio Letra P, este decreto fue revisado como resultado de “un pedido de Larreta para evitar el freno de las obras en ejecución y a punto de aprobarse, el enojo de los empresarios y una llamativa insistencia de grupos de abogados por presentar amparos si la amenaza del DNU filtrado se convertía en el publicado en el Boletín Oficial.”¹⁴⁵

Las críticas movilizadas por la CPAU y otros actores técnicos y profesionales impulsaron al gobierno a mediados de 2018 a implementar una ley de recupero de plusvalías urbanas¹⁴⁶. Sin embargo, en vez de incluir la misma en el nuevo CU como apuntaban las críticas de organizaciones y profesionales, el GCBA la sancionará con un proyecto de ley propio el 29 de noviembre de 2018 titulado como “Ley para el desarrollo urbano y hábitat sustentable” (Ley N° 6062/18). Esto, sin embargo, fue interpretado por ciertos actores técnico-profesionales como una toma de posición que reencuadrada la recuperación de plusvalías como una problemática fiscal y no una herramienta para el desarrollo urbanístico y la regulación de los usos del suelo¹⁴⁷. Como ley separada del CU, se aprobó mayoría simple y no requirió un procedimiento de doble lectura con audiencia pública.

Para algunos referentes de organizaciones sociales, la experiencia de participar en la comisión de planeamiento no fue diferente de las reuniones organizadas en las comunas en la etapa anterior. Uno de ellos declaraba en nuestra entrevista:

Dentro de la Legislatura misma hubo muchas reuniones que se hicieron convocadas desde [la comisión de] planeamiento donde participaban todos los legisladores y las organizaciones vecinales estuvimos ahí presentes, dando la discusión del código. En realidad, *escuchando porque mucha bola no nos daban*. Pero estuvimos escuchando en varias reuniones el tema del código, en qué nos iba a perjudicar. Había algunas cuestiones que eran de fondo y otros temas que realmente afectaban al barrio. (Entrevista 29 - referente organización vecinal del barrio de Saavedra).

Sin embargo, sí se abrió una nueva ronda de negociación y participación en la que se creó una ventana de oportunidades políticas (Tarrow, 2012; Best, 2017) para que las organizaciones vecinales introduzcan modificaciones al código. Allí, encontrarán que sus reclamos son más

¹⁴⁵ Fuente: “Desarrolladores en guerra con Larreta y Camarco por freno a la obra privada” (Letra P, 05/04/2018).

¹⁴⁶ Fuente: “Vamos Juntos quiere una ley de plusvalías para el desarrollo urbano” (Noticias Urbanas, 3/07/2018). <http://www.noticiasurbanas.com.ar/noticias/vamos-juntos-quiere-una-ley-de-plusvalia-para-el-desarrollo-urbano-y-habitat-sustentable/>.

¹⁴⁷ Fuente: Corti, M. (2017, noviembre). Sobre el proyecto de Código Urbanístico de Buenos Aires. Un análisis crítico de la legislación urbanística argentina (XX). *Café de las Ciudades*. <https://cafedelasciudades.com.ar/sitio/contenidos/ver/43/sobre-el-proyecto-de-codigo-urbanistico-de-buenos-aires.html>.

permeables a los legisladores y asesores de la oposición: por ejemplo, un referente de una ONG de Caballito nos decía que “principalmente fue el bloque del Frente para la Victoria y Unidad Ciudadana que nos dieron más bola sobre este tema, nos ayudaron bastante”, mientras que por parte del oficialismo los “recibieron, pero en las primeras reuniones no nos dieron ni cinco de bola, [...]. Después fueron cambiando. [Pero] Lo primero que me dijeron es ‘no, el Código va a ser este y va a ser este y no hay discusión’” (entrevista 17 - referente ONG del barrio de Caballito). Sin embargo, el aumento de la publicitación producto de la movilización de los vecinos y la cobertura de los medios forzarán a los legisladores a ceder en algunos reclamos particulares de éstos y otros actores barriales.

Como señalamos más arriba, la llegada del CU a la legislatura y las movilizaciones de las organizaciones trajo nuevos niveles de publicitación del problema. La cobertura sobre el CU en los medios de comunicación masiva (diarios de tirada nacional, programas de televisión, etc.) aumenta a medida que se multiplican las controversias y aparecen otros actores que toman conocimiento del proyecto del CU gracias al esfuerzo de informar y concientizar llevado a cabo por parte de aquellos ya movilizados. Una asesora de la legislatura señalaba lo siguiente:

Entonces pasó que aparecieron grupos de vecinos sueltos y con reivindicaciones puntuales. Entonces apareció, no sé, los vecinos de Núñez por su tema, aparecieron los vecinos de [el barrio] Rawson por su tema. Los vecinos de [el barrio] Rawson yo ya los conocía de antes, entonces pudimos trabajar muy desde el principio cuáles eran las cosas que iban pasando en su barrio y cómo iban a dar la batalla con [el proyecto de un microestadio del club] Atlanta, y lo fuimos charlando. Había cosas que cada colectivo le convenía ir a charlarlo solos y había otras que convenía trabajarlas como colectivo de vecinos. [...] O sea, cada uno desde el rol que podía en cómo logramos modificaciones en ese texto y cómo logramos incidir en la discusión de una manera real y que no sean cosas testimoniales. Los vecinos de Caballito tenían una experiencia muy vieja de que le hagan las torres. Los vecinos de las casas bajas de Villa Urquiza tenían una experiencia muy caminada de cómo dar esa discusión. (Entrevista 32 - asesora en la legislatura porteña).

Estos nuevos actores profundizaron las críticas ya existentes al CU con nuevas reivindicaciones. Así, por ejemplo, la organización Asociación Vecinal Barrio Parque Gral. Belgrano (coloquialmente conocido como Barrio River en Belgrano), cuestionó el nuevo cuadro de usos mixtos, el cual permitiría la instalación de oficinas y comercios en un espacio que ellos defendieron como residencial y apacible. Sumaban, también, al problema del CU un rechazo a la subasta de tierras públicas sobre las que se encontraba el Tiro Federal y el CENARD para la realización del proyecto urbanístico Parque de la Innovación. Este proyecto fue anunciado en 2016 de forma paralela a la sanción del CU, sin embargo, su materialización sólo fue posible con una rezonificación del predio que permita nuevos usos y edificios en altura. Al mismo tiempo, este proyecto urbanístico requería el traslado del Instituto Superior de Educación Física

Nº 1 “Enrique Romero Brest” al Parque Sarmiento¹⁴⁸, lo cual movilizó a la comunidad educativa y la integró al rechazo al CU. Esto además generará disconformidad entre las organizaciones del barrio de Saavedra que considerarán la mudanza de este instituto como una pérdida de superficie públicamente accesible del Parque Sarmiento.

Otra organización que adquirirá particular visibilidad durante esta etapa será el Colectivo Barrio Rawson¹⁴⁹ en la comuna 15. Estos se movilizaron en protesta porque los borradores del código habilitaban la construcción de un microestadio en un club deportivo contiguo al barrio, junto con la apertura de una calle atravesando el predio de la Facultad de Agronomía de la UBA, lo que aumentaría el tránsito vehicular por la zona. Esta organización entendía que dichas modificaciones, junto con las nuevas alturas máximas, modificarían el carácter residencial del barrio y ponían en peligro la reserva natural urbana en el predio de la universidad. En un video publicado en YouTube sostenían que “el pulmón verde de Agronomía está en peligro”, ya que

el nuevo código permite partir al medio el parque de Agronomía abriendo la calle Zamudio al tránsito vehicular, amenazando las especies y acabando con el lugar donde paseamos y andamos en bicicleta, en donde venimos con nuestras familias, en donde jugamos a la pelota. Le pedimos al gobierno de la ciudad, al área de desarrollo urbano, y a los legisladores de la ciudad, que quiten estos dos puntos del código de planeamiento urbanístico.¹⁵⁰

Finalmente, tomó visibilidad también la Fundación Rumbos, una ONG en defensa de los derechos de las personas con movilidad reducida, que interpretaban que el CU y el CE presentan modificaciones que afectarían a la vida de estas personas. Señalaban una serie de modificaciones que los afectarían especialmente, como nuevos tamaños mínimos de vivienda y baños, nuevos estándares de diseño de escaleras y espacios comunes en edificios, la responsabilidad compartida entre GCBA y dueño de la propiedad en el mantenimiento de las veredas, etc. Esta organización, además, ya venía movilizándose en distintos conflictos y problemas urbanos porque enmarcaban el diseño del espacio urbano y las viviendas como una cuestión que también hacía a las posibilidades de movilidad e integración.

El encuentro y articulación de organizaciones de distintos barrios de la ciudad en torno a la legislatura intensificó la coordinación entre ellas. Así, se multiplicaron eventos los fines de semana y feriados en parques, plazas y esquinas emblemáticas de la ciudad, en los que

¹⁴⁸ Fuente: “La cuna de atletas y entrenadores que sufre por su futuro incierto” (Clarín, 23/11/2018).

¹⁴⁹ Colectivo Barrio Rawson es una agrupación vecinal del barrio homónimo que realiza encuentro todos los sábados para discutir y organizar distintas actividades en torno al reciclado, seguridad, cultura y el espacio barrial.

¹⁵⁰ Fuente: Colectivo Barrio Rawson. (2018, octubre 16). *No a la construcción del estadio en Agronomía* [Video]. YouTube. URL <https://www.youtube.com/watch?v=bhVXJn30d-U>

coordinan sus actividades, y organizan encuentros regularmente para planificar acciones conjuntas. En estas actividades dentro y fuera de la legislatura, las organizaciones sociales barriales intercambiaron experiencias y realizaron aprendizajes tanto técnico-urbanístico como políticos. Por ejemplo, una referente de una organización de Saavedra que entrevistamos a fines del 2018 nos relataba:

vas a la Legislatura, [y] resulta que en la Legislatura hay otro que también está reclamando porque le están sacando espacios verdes, un playón o patrimonio, muchos edificios patrimoniales, todo a la venta. Entonces ahí es como que empezás a levantar la cabeza y decís: “no, pero pará, no es la plaza de Saavedra, no es la calesita de Saavedra, es la Ciudad”. Así es como llegamos a contactarnos con las otras comunas y estos otros movimientos y asambleas, que estaban cada una desde su rincón [...] Eso para mí también fue, es y sigue siendo un espacio muy importante. ¿Por qué? Porque además de poder enterarte, porque sino no hay manera de que te enteres cuáles son las problemáticas de la ciudad, sentís que podés. A parte, hay gente muy formada. Nosotros somos... no sé, más vecinos de a pie, pero hay gente especialista en patrimonio, gente especialista en derecho, que tienen más herramientas para decir: “no pará, esto es ilegal”, “vamos por acá”, “se puede hacer ésto”. Eso después nos ayuda, también, a ir a lo micro que es nuestro barrio. Es el diálogo permanente entre la ciudad entera y tu barrio, y eso para mí es una gran ganancia de todo el proceso del año pasado. Una gran ganancia. (Entrevista 29 - referente organización vecinal del barrio de Saavedra)

El intercambio realizado por las organizaciones entre sí, en reuniones conjuntas o instancias participativas ira mejorando y condensando los argumentos generales en contra del código. Los enmarcamientos de las distintas organizaciones comenzarán a alinearse detrás de una serie de reclamos generales que serán acompañados por reclamos locales particulares para cada barrio. Así, en el encuentro con otras organizaciones sociales fuera del territorio del propio barrio, parecen haberse realizado las operaciones de traducción que Harvey señala como necesarias para trascender el particularismo militante que limita a los movimientos sociales urbanos (Harvey, 2007). Sucede que, según dicho autor, de no tenderse puentes entre reivindicaciones y demandas personales, por un lado, y una política universal anclada en una búsqueda de transformaciones, por el otro, los movimientos quedan atrapados en un particularismo militante que limita sus reivindicaciones. Si bien la productividad política de estas traducciones entre lo personal/local y lo político/general aún quedan por verse en futuros conflictos urbanos de estas organizaciones, ésta parece ser cierta productividad política del conflicto por el CU.

Algunas organizaciones ya poseían experiencia de movilizar a la legislatura y lograr que los legisladores introduzcan modificaciones a proyectos de ley sobre cuestiones urbanísticas. Las sesiones regulares de la comisión de planificación se convirtieron en una arena en la que las asociaciones vecinales disputaban modificaciones puntuales al código que afectaban particularmente a sus barrios. La asistencia continua a estas reuniones, insistiendo con escritos

junto con la movilización y el reclamo público fue la forma en que estas organizaciones lograron forzar a los legisladores a introducir modificaciones al proyecto del CU. Un referente de una agrupación del barrio de Caballito nos relataba su experiencia en esta comisión:

En los últimos meses se hizo una movida a la legislatura con el tema del código. [...] te cuento el caso específico de Caballito. Caballito tiene leyes especiales, en distintos sectores del barrio, y el Código las mataba, digamos las sacaba. Nosotros fuimos, bastantes vecinos, dimos la pelea y logramos que el Código acepte esas leyes. Encima no es que las modificaba en algo, tomaron la ley anterior y la volcaron tal cual está. A algunos legisladores les decíamos “¿cómo que hiciste esto?”, no sabían que había leyes especiales. ¿Cómo puede ser eso? [...] Estuvimos en casi todas [las reuniones] en la Comisión de Planeamiento y Urbanismo. Por eso nos dieron bola y dejaron estas leyes especiales [...]. Primero no te dan ni cinco de bola, no existís, pero después, claro, vieron tanto lío y tanto lío que había y terminan bajándose del carro. (Entrevista 17 - referente ONG del barrio de Caballito).

Podríamos quizás presentar como hipótesis provisoria que esta instancia habría sido más receptiva a las modificaciones propuestas al proyecto de CU por organizaciones debido al carácter eminentemente político del trabajo legislativo. En las reuniones de la comisión de planeamiento urbano, las agrupaciones vecinales y otras organizaciones sociales se encontraron cara a cara con legisladores para discutir y negociar en torno al CU y el CE. Aun cuando estos últimos no deban rendir cuentas directamente a los vecinos y su elección/relección como tales no depende exclusivamente de sus votos, no es conveniente para los legisladores una excesiva exposición negativa que podría dañar su capital político como imagen, votos, prestigio al interior de su partido, etc. Así, si en un primer momento respondieron con indiferencia e inflexibilidad ante el reclamo de las agrupaciones, rápidamente se revelaron como más permeables a sus reclamos frente a la exposición y el escrutinio público, especialmente a medida que el problema adquirió niveles mayores de publicitación. En comparación, las consultoras contratadas para organizar los talleres en las comunas o los funcionarios públicos de un ministerio del GCBA, ambos eran revestidos por competencias técnicas y contratados por el poder ejecutivo de la ciudad, y por lo tanto no necesitaban rendir cuentas ni personal ni institucionalmente ante vecinos y agrupaciones. Los legisladores, por otro lado, debían someterse regularmente a la competencias internas partidarias y luego al voto popular.

Para otros actores, esta ronda de participación se experimentó de forma muy trabajosa, debiendo rastrear en las distintas versiones cómo eran introducidas las modificaciones negociadas. Particularmente dado que algunas enmiendas eran incorporadas al CU como adaptaciones de la letra de la ley para que los efectos de ordenamiento permanezcan, pero sin ofender a las agrupaciones y organizaciones movilizadas. Así nos describían este proceso como:

Todo un trabajo muy arduo, porque cada nueva versión del código modificaban los lugares, las formas, los nombres. Por ahí lo que uno observaba de una manera en la versión siguiente estaba con otras palabras o estaba buscada la vuelta, e incluso *a veces parecía que vos le estabas dando letra como para que ellos le buscaran la vuelta y deformaran la forma de decirlo u omitieran ciertas cosas. Las observaciones en lugar de tomarlas y que hagan un cambio de fondo más bien eran como un maquillaje, lo dejo igual, pero lo doy vuelta para que parezca que cambió algo.* Eso vos pensá que en cada versión era mirar otra vez los artículos y ver cómo estaban. (Entrevista 23 - referente ONG en defensa de personas con movilidad reducida).

Muchas de las modificaciones introducidas, entonces, no se experimentaban como un avance o mejora para las reivindicaciones de las organizaciones, como en el *verbatim* de la entrevista 17 que recuperamos más arriba, apenas la corrección de un error al incluir legislación existente que no había sido considerada en un borrador previo del CU. Así, una entrevistada nos señalaba que “ellos dicen que en las ocho versiones cambiaron un montón, [pero] cambiaron estupideces [...] en donde se iban subsanando errores que eran groseros” (entrevista 32 - asesora en la legislatura porteña).

Podemos señalar que aquellas organizaciones barriales que lograron introducir cambios en el proyecto del CU fueron a partir de reclamos concretos y específicos (la prohibición de algún uso especial, la apertura o cierre de una calle, cambiar la zonificación de manzanas específicas a otras con alturas máximas más bajas, la modificación de alguna definición jurídica, etc.), más que reivindicaciones generales o de fondo al proyecto (el cambio de FOT y FOS a alturas máximas fijas, un cuadro de uso sólo mixtos, etc.). La Fundación Rumbos solicitó y obtuvo una mesa de trabajo para tratar cuestiones de accesibilidad en el CU y el de edificación con legisladores y asesores. Sin embargo, no pudieron introducir cambios particularmente sensibles para las personas con movilidad reducida en los nuevos tamaños mínimos de viviendas, en los estándares de vuelos y descansos de escaleras, en la obligatoriedad de espacios para bidets en los baños de vivienda, los mínimos de metros cuadrados en espacios comerciales para requerir baños para personas con movilidad reducida, etc. Todas estas cuestiones afectan no sólo sus posibilidades de habitar en nuevas viviendas a construir bajo los nuevos códigos, sino también, visitar a amigos y parientes. Referentes del Movimiento Comunero nos relataba de la indiferencia de los legisladores ante un petitorio con 12 puntos generales resultado de reuniones entre organizaciones de distintos barrios con reivindicaciones generales (como “asegurar un

entorno urbano ambiental saludable” o “aumentar el acceso a la propiedad privada y regular los alquileres”¹⁵¹).

El 6 de septiembre de 2018, el CU ingresó al recinto de la legislatura donde fue aprobado en primera instancia con 34 votos a favor, 20 en contra y 6 abstenciones. Los votos a favor sólo provinieron del bloque oficialista Vamos Juntos¹⁵². La Constitución de la Ciudad de Buenos Aires establece que, para los códigos urbanísticos, ambientales y de edificación el procedimiento de aprobación requiere de una “doble lectura”¹⁵³. Esto implicó que luego de una primera aprobación inicial por mayoría simple en la cámara de la legislatura, se debía convocar a una audiencia pública para que la ciudadanía participe, presentando reclamos y observaciones al texto de la ley. Luego de ésta, el código volvería nuevamente al recinto para ser sancionado en una segunda y definitiva lectura. Sin embargo, esta audiencia pública no reviste un carácter vinculante y los legisladores no están legalmente obligados a ajustar un proyecto de ley en base a las propuestas o críticas que se presenten en ellas.

En este sentido, en agosto, las ONGs ODC y la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN)¹⁵⁴ obtuvo una medida precauteladora por parte del poder judicial suspendiendo el tratamiento de parlamentario de ambos códigos hasta no se celebren las audiencias públicas¹⁵⁵. Desde el GCBA esperaban que el amparo sea eventualmente desestimado. En un diario local declararon que “si para cada proyecto que pasa por la Legislatura hubiera una audiencia no podría haber salido ninguna ley. Además, hubo audiencias públicas con participación de los vecinos en la jefatura de Gobierno en [la calle] Uspallata”¹⁵⁶, refiriéndose al Foro Participativo Permanente celebrado en la etapa anterior. Sin embargo, a fin del mismo mes, la Jueza ordenará

¹⁵¹ Fuente: “Vecinos y entidades barriales presentan 12 puntos “ambientales y participativos” para la reforma del Código Urbanístico (Redacción, 05/04/2018).

¹⁵² Fuente: “La Ciudad que se viene: límites a las torres en los barrios y departamentos cada vez más chicos” (Clarín, 06/09/2018).

¹⁵³ El artículo 63 de la Constitución de la Ciudad estipula que “La Legislatura, el Poder Ejecutivo o las Comunas pueden convocar a audiencia pública para debatir asuntos de interés general de la ciudad o zonal, la que debe realizarse con la presencia inexcusable de los funcionarios competentes. La convocatoria es obligatoria [...] antes del tratamiento legislativo de proyectos de normas de edificación, planeamiento urbano, emplazamientos industriales o comerciales, o ante modificaciones de uso o dominio de bienes públicos”.

¹⁵⁴ La Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) es una ONG cuya misión son las políticas públicas a favor del desarrollo sostenible, mediante incidencia política y social en la agenda pública.

¹⁵⁵ Fuente: Observatorio del derecho a la Ciudad. (2018, 9 de agosto). *2018 - 08 – La justicia suspende el trámite parlamentario del código urbanístico y del código de edificación*. <https://observatoriociudad.org/2018-08-la-justicia-suspende-el-tramite-parlamentario-del-codigo-urbanistico-y-del-codigo-de-edificacion/>.

¹⁵⁶ Fuente: “Una cauteladora suspendió el tratamiento del nuevo Código Urbanístico porteño” (La Política Online, 09/08/2018).

a la legislatura celebrar una audiencia pública en base al artículo 63 de la constitución de la ciudad¹⁵⁷.

Luego del congelamiento de la construcción de edificios en altura (popularmente denominados torres) y la sanción en primera instancia del CU, los desarrolladores inmobiliarios y las empresas constructoras no se encontraban del todo satisfechas con los nuevos códigos, pero eran optimistas que se podrían introducir mejoras y modificaciones a futuro. En un artículo para el diario Clarín, Damián Tabakman de la Cámara de Desarrolladores Urbanos declaraba que “no estamos de acuerdo con algunas cosas, pero damos ese tema por saldado y lo que queremos es tener un marco normativo claro y transparente lo antes posible” y que “cuanto antes se apruebe definitivamente el nuevo código será mejor para nosotros”¹⁵⁸, ya que era la incertidumbre aquello que perjudicaba a estos actores.

Muchos de los vecinos de la ciudad obtuvieron pleno conocimiento del tratamiento en la legislatura porteña del CU (y las implicaciones para su barrio) luego de su sanción en primera instancia y en los días anteriores a la audiencia. Esto se debe en parte gracias a una fuerte campaña realizada por varias organizaciones y movimientos vecinales para lograr su visibilidad pública y en parte a la mayor cobertura en medios de comunicación masiva. La audiencia marcó el punto más alto de visibilidad colectiva del CU. El ODC publicó una guía para la inscripción a la audiencia, con un video explicando qué son los códigos, qué se encuentra en juego, informando sobre cuáles son las reglas de la legislatura y cómo se pueden tomar mayor provecho de ellas. Así, 493 personas se inscribieron para hablar en la audiencia, un número récord para este tipo de actos públicos. Las autoridades de la legislatura, entonces, desdoblaron la misma en cuatro días con 125 oradores en cada uno, para los días 31 de octubre y 1, 2 y 7 de noviembre de 2018.

Las organizaciones vecinales, en preparación para la audiencia llevaron a cabo varias actividades para dar visibilidad pública a la problemática. Organizaron actividades o festivales en parques, plazas y espacios públicos en sus barrios (Vecinos x Saavedra, SOS Caballito, Colectivo Barrio Rawson, Asociación Barrio Parque Gral. Belgrano, etc.), publicaron videos en redes sociales explicando el CU y sus implicaciones para la ciudad (como por ejemplo, el

¹⁵⁷ Fuente: causa Arce, Juan Alberto contra GCBA y otros s/Amparo", EXP N° A13917-2018/0, en trámite ante el Juzgado Contencioso Administrativo y Tributario N°19, a cargo de la Jueza Subrogante Andrea Danas, Secretaría N° 37 de la Dra. Marcela Monti.

¹⁵⁸ Fuente: “Por el nuevo Código Urbanístico cambiará el negocio inmobiliario en la Ciudad de Buenos Aires” (Clarín, 18/09/2018).

ODC y el Colectivo Barrio Rawson) y organizaron también varias recolecciones de firmas a través de la plataforma online Change.org, como “No a la calle interna ni al microestadio en la facultad de veterinaria y Agronomía de la UBA”¹⁵⁹ o “¡No al CÓDIGO URBANÍSTICO! Protejamos la identidad de la Ciudad de Buenos Aires”¹⁶⁰. En la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires se organizó el 26 de octubre un panel debate “Nuevo Código Urbanístico. Herramientas hacia la audiencia pública” donde expertas urbanistas, como Lorena Vecslir, Paloma Garay Santaló e Iliana Mignaqui, expusieron argumentos técnico-urbanísticos para informar a vecinos que participen en la audiencia pública por los códigos. Finalmente, también se organizó un *tuitazo* con el *hashtag* #NoAlCodigoUrbanistico para el primer día de la audiencia pública, el 31 de octubre y que logró ser tendencia a lo largo del día.

Las audiencias contaron con concurrencias masivas, donde la mayor parte de los expositores se declararon en contra del CU e interpelaron a los legisladores de la ciudad a rechazar su sanción. A lo largo de las cuatro jornadas participaron miembros de todas las organizaciones que referimos hasta ahora, comuneros, organizaciones sectoriales (SCA, CPAU, Consejo Profesional de Ingeniería Civil) y empresariales (Cámara de Restaurantes, Cámara de Hoteles Alojamientos y Albergues, Asociación de Restaurantes y Hoteles de la Ciudad de Buenos Aires, Asociación Argentina de Empresas de Publicidad Exterior, etc.), representantes de instituciones educativas (FADU UBA, Universidad Torcuato Di Tella, Universidad de Morón), reconocidos urbanistas o investigadores de los estudios urbanos, ONGs (ACIJ, CIPPEC, CELS), desarrolladores o corredores inmobiliarios, así como también ciudadanos sin pertenencias organizativa. Al igual que la audiencia pública que relatamos en el capítulo 2, ésta no poseía un carácter vinculante y los legisladores podían aprobar el nuevo CU sin incorporar ninguna de las observaciones realizadas por los participantes. Sin embargo, la audiencia pública tuvo la función de dramatizar públicamente el problema del CU. Decimos dramatizar en el sentido de un rito, guiado por un orden ceremonial propio (intervenciones individuales, de no más de cinco minutos, donde todos los inscriptos pueden participar en calidad de iguales), realizado más como un acto de comunicación simbólica (hacia las autoridades, hacia terceros) que una

¹⁵⁹ Fuente: Colectivo Barrio Rawson. (2018, octubre 13). *No a la calle interna ni al microestadio en la facultad de veterinaria y Agronomía de la UBA* [petición en Change.org]. <https://www.change.org/p/horaciorlarreta-no-a-la-calle-interna-ni-al-microestadio-en-la-facultad-de-veterinaria-de-la-uba>

¹⁶⁰ Fuente: Observatorio del Derecho a la Ciudad. (2018, noviembre 23). *¡No al CÓDIGO URBANÍSTICO! Protejamos la identidad de la Ciudad de Buenos Aires* [petición en Change.org]. <https://www.change.org/p/no-al-c%C3%B3digo-urban%C3%ADstico-defendamos-la-ciudad-de-buenos-aires-horaciorlarreta-gcba-majmartinez-eugecasielles-amandamartinok-claudioaferreno-sergioabrevaya-palmei-mechidemen-diproycortina-inesgorbea-dgarciavilas-danieldelsoll-javieroandrade>

intervención instrumental capaz de modificar el proyecto de ley (Gusfield, 2014). Las audiencias públicas en la legislatura de la ciudad, actúan más como “momentos importantes en los que grupos a lo largo de la ciudad podían reunirse y demostrar apoyo a una causa común, establecer vínculos para compartir consejos e historias, y experimentar la solidaridad de hablar de forma unificada contra un conjunto de problemas compartido” (D'Avella, 2016: 112).

En las audiencias públicas existen reglas implícitas y explícitas de lo que se puede decir y cómo se puede decir y que establecen su situación de comunicación (Maingueneau, 2003). A diferencia de otras instancias de debate y discusión pública, como por ejemplo la parlamentaria (van Dijk, 2001), no todos los participantes compartían saberes sobre la situación y cómo guiarse en ella. Muchos oradores expresaron que ésta era su primera vez interviniendo en una audiencia de este tipo. Transgredir las reglas de este contrato de comunicación podía provocar el rechazo del público, que tendía a interrumpir, abuchear o silbar e impugnar a aquellos que se pronunciaron a favor del código urbanístico (particularmente cuando los presentes consideraban esos argumentos como falaces) o no respetaron algunos aspectos del “¿para decir qué?” y el “¿para decir cómo?” (Charaudeau, 2004: 30-21).

La situación de comunicación de la audiencia tiene como finalidad la intervención pública, con propósitos de pronunciarse a favor o en contra del proyecto, persuadir a los legisladores de la ciudad de introducir determinados cambios en el cuerpo de ley, de sancionar la misma, o de votar por su derogación. Los oradores apelaron a decir su *ethos*, figuras más o menos estereotipadas mediante las cuales un locutor construye cierta representación sobre sí mismo como *garante* de la verdad, dándose a sí mismo una identidad que surge en el discurso mismo (Maingueneau, 2002; Ducrot, 2001). Así, identificamos tres tipos de *ethos* que fueron presentados de forma individual o combinada: a) un *ethos* técnico-profesional, ligado a los saberes expertos como la arquitectura, la ingeniería, la geografía, el urbanismo, la economía, etc., tanto en la investigación y docencia, como en el ejercicio práctico y cotidiano de la profesión; b) un *ethos* vecinal fundado en años de residencia en “la ciudad”, “el barrio” o “la comuna”, con un conocimiento territorial y práctico de “las necesidades reales” de la ciudad y del barrio, de forma que compartir una vida cotidiana en estos barrios otorgaría una prioridad gnoseológica sobre los mismos (Tufró, 2010). Y c) un *ethos* altruista, construido moral o políticamente que movilizaba categorías como la honestidad y la entrega a un bien colectivo o superior como garante de su palabra.

A lo largo de las cuatro sesiones se expusieron muchos de los enmarcamientos y las formas de justificación que relevaremos en el capítulo 7. Así, el CU y el código de edificación aparecieron

como “formulados con y para los desarrolladores inmobiliarios [...] para su seguridad jurídica y para garantizar futuros negocios inmobiliarios”¹⁶¹. Éste “empeora las condiciones de habitabilidad, iluminación y ventilación, constituyendo las manzanas bloques cerrados por donde no va a circular más el aire y se impedirá la iluminación y ventilación de, por lo menos, los edificios linderos”¹⁶². El aumento en las capacidades constructivas para la ciudad era innecesario porque “la tasa poblacional no aumenta, sino que está estable en 3 millones. [...] si se construyen más torres, a ellas no accederá la clase media, la media baja y mucho menos los sectores populares, que son los que padecen el problema de vivienda”¹⁶³. Contrario a las propuestas urbanísticas del CU, los oradores sostenían que “respetar las identidades barriales significa, para nosotros, respetar la morfología de densidad y tipo de sociabilidad y patrimonio [...], adecuar las nuevas construcciones a la situación existente real de nuestra comuna”¹⁶⁴.

Al mismo tiempo, las audiencias se convirtieron en un foro donde denunciar y protestar otras problemáticas urbanas y ambientales no estrictamente ligadas a la sanción del CU, como por ejemplo la venta de terrenos públicos por parte de los gobiernos nacionales y locales, casos de corrupción en licitaciones realizadas por el GCBA, falta de participación y consulta en políticas urbanas del GCBA, minusvalías urbanas de distinto tipo, el desalojo de la asamblea barrial de Villa Urquiza de terrenos públicos en los que funcionaba, etc. En suma, las organizaciones vecinales movilizadas a la audiencia pública lograron exitosamente “interferir con la ensoñación de la audiencia pública como los términos de paz racionalizados, transparentes y democráticos sobre los que un consenso final sobre planificación urbana puede ser alcanzado” (D'Avella, 2016: 113).

¹⁶¹ Fuente: Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (2018, 31 de octubre) *Audiencia Pública Código Urbanístico de la Ciudad (primera parte)*. P. 164. (Intervención de Jorge Miranda). <https://www.legislatura.gov.ar/InfoVT/17>

¹⁶² Fuente: Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (2018, 31 de octubre) *Audiencia Pública Código Urbanístico de la Ciudad (primera parte)*. P. 44. (Intervención de Osvaldo Guerrica Echevarría). <https://www.legislatura.gov.ar/InfoVT/17>

¹⁶³ Fuente: Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (2018, 31 de octubre) *Audiencia Pública Código Urbanístico de la Ciudad (primera parte)*. P. 123. (Intervención de Ana Thomasz). <https://www.legislatura.gov.ar/InfoVT/17>

¹⁶⁴ Fuente: Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (2018, 31 de octubre) *Audiencia Pública Código Urbanístico de la Ciudad (primera parte)*. P. 100. (Intervención de Mercedes González Bracco). <https://www.legislatura.gov.ar/InfoVT/17>.

Figura 14 - Vecinos y organizaciones mostrando carteles y pancartas de protesta al cierre de la última sesión de la audiencia pública



Fuente: Fotografía tomada por el autor. Legislatura de la Ciudad, 7 de noviembre de 2018.

Una vez concluida la audiencia, las organizaciones permanecieron expectantes ante los resultados de la misma. A pesar de su carácter no vinculante, y de existir un clima generalizado de pesimismo, algunas organizaciones mantenían ciertas expectativas de que el costo político lograra aplazar la segunda votación para el 2019, cuando el calendario electoral relegaría la agenda legislativa y el tratamiento en segunda vuelta del CU se pospondría casi indefinidamente. Las organizaciones realizaron encuentros los días posteriores para coordinar acciones futuras. Nuevamente, se pusieron expectativas en movilizar los poderes de obstrucción y de pueblo-juez (Rosanvallon, 2007) mediante la judicialización para bloquear su implementación. Pero, finalmente, el cálculo de las organizaciones no era optimista sobre la productividad de esta vía.

Mientras tanto se organizaron marchas, movilizaciones y protestas para visibilizar los efectos que el nuevo CU tendría en la ciudad. El 23 de noviembre de 2018, las agrupaciones realizaron una movilización, protesta y corte de calle, de forma unificada, en la esquina de las avenidas Acoyte y Rivadavia. Organizaciones de distintos barrios llevaron pancartas y carteles con sus reclamos para mostrar con el semáforo en rojo, mientras dos miembros de las organizaciones se disfrazaron de Batman y de El Guasón y *performaron* una pequeña parodia donde el primero

acusaba al segundo de llevar a delante una “democracia empresaria” en la ciudad y le exigía verdadera consulta y participación popular en la redacción del CU (El Guasón actuaba como metáfora del jefe de gobierno Horacio Rodríguez Larreta). Dos días después, el domingo 22 de noviembre, organizaron una “Jornada de reclamo de la ciudadanía en rechazo al nuevo código urbanístico” en 10 puntos de la ciudad en los barrios de Belgrano, Saavedra, Villa Urquiza, Devoto, Palermo, Caballito, Agronomía, Parque Chacabuco y Villa Pueyrredón. El martes 27 de noviembre la Asociación Vecinal Barrio Parque General Belgrano (Barrio River) organizó una movilización con cacerolas la esquina de Av. Libertador y Av. Monroe “en defensa del barrio”. Produjeron también un video conjunto que publicaron en redes sociales, que abre con una placa que dice “¿Tenés cinco minutos para enterarte de algo que va a afectar nuestras vidas en la C.A.B.A. por los próximos 20 años?” y en el que vecinos y organizaciones de los barrios de Caballito, Saavedra, Barrio River, La Boca, Belgrano, Colegiales, Flores, Agronomía, Villa 31 y la ONG ODC explicaban cómo el CU afectaría los barrios de la ciudad.

Figura 15 - Movilización de organizaciones barriales contra el CU al cruce de la Av. Acoyte y Rivadavia



Fuente: fotografía tomada por el autor. Esquina de las avenidas Acoyte y Rivadavia, 23 de noviembre de 2018.

Sin embargo, el lunes 26 de noviembre tuvo lugar en la Legislatura la última reunión de la Comisión de Planeamiento Urbano donde se leyó el dictamen de mayoría y se despachó el

proyecto de ley para su segunda votación en el recinto. La noticia corrió en grupos de Whatsapp y redes sociales. Las organizaciones convocaron a movilizarse a la legislatura el día de la sesión. El 6 de diciembre de 2018, con la legislatura vallada y limitado el acceso, ante la presencia de organizaciones sociales protestando y realizando cánticos de rechazo en el recinto, los legisladores realizaron discursos y votaron a favor o en contra del nuevo código. El oficialismo contaba con mayoría automática en la legislatura, con 34 bancas de 60. Una referente de una organización de Villa Pueyrredón expresaba su frustración ante la forma en que el CU fue aprobado:

esa no es la manera de aprobar un Código, con 34 votos propios. [...] ni siquiera los de [Martín] Loustau [la coalición Evolución] los apoyaron. Nadie los apoyó, 34 míseros votos tuvieron, cuando este código tiene que salir con 60 sobre 60 más la anuencia de los vecinos. Que lo diga la ley no quiere decir que sea lo correcto, lo correcto es tener cintura política para negociar un código con el que estén de acuerdo todos, no para sacar un código con el que nadie esté de acuerdo. (Entrevista 19 - referente organización vecinal del barrio de Villa Pueyrredón).

Sólo con votos provenientes del bloque oficialista (Unión PRO y Coalición Cívica) y votos en contra correspondiente a un amplio abanico de partidos de la oposición (Unidad Ciudadana, FIT, AyL, Evolución, GEN, Partido Socialista)¹⁶⁵, la legislatura de la ciudad de Buenos Aires sancionó en segunda instancia al CU como Ley N° 6099/18 y al CE como Ley N° 6100/18.

¹⁶⁵ Fuente: “Una ciudad para los negocios inmobiliarios” (Página/12, 7/12/2018).

Capítulo 6. Las gramáticas de la movilización vecinal. Territorialidad, *ethos* vecinal, y apoliticidad

6.1 Introducción

Como pudimos observar en el capítulo anterior, el tratamiento público de los CU activó y movilizó todo un entramado de organizaciones y movimientos vecinales en todo el territorio de la CABA. Como se indicó, estos actores tenían más de una década de existencia y su surgimiento estuvo vinculado a distintos conflictos de proximidad (Melé, 2013) que involucraban una gama amplia de reivindicaciones y reclamos urbanos, vinculados con problemáticas y disputas específicas que sucedieron en sus barrios o territorios. Las temáticas que las habrían movilizado en el pasado incluían (pero no se agotaban en): la resistencia a la densificación y a la construcción en altura, la protección del patrimonio arquitectónico, el reclamo por mayores y mejores espacios verdes y públicos, reclamos por la inseguridad, el rechazo a la privatización de terrenos públicos, a la instalación no participada de equipamientos urbanos, o proyectos urbanísticos que afectaban la trama barrial, etc. No encontramos organizaciones barriales o vecinales que se hayan conformado o surgido a partir del conflicto por el CU, sino que la movilización se expresó a partir de redes y organizaciones preexistentes. Estas incluían organizaciones como: SOS Caballito, el ODC, Salvemos al Barrio, Vecinos x Saavedra, La Boca Resiste y Propone, Basta de Demoler, Vecinos del Barrio Rawson, Manzana 66 Verde y Pública, Movimiento Comunero, etc.

En virtud, la movilización vecinal no es nueva en la CABA y se pueden rastrear distintas formas organizativas o de protesta a largo plazo como, por ejemplo: las sociedades de fomento que surgieron en los distintos barrios de la ciudad durante la década de 1930 (Gorelik, 2010; de Privitellio y Romero, 2007; López, 2014), el activismo patrimonialista y por el espacio público de la década de los 90s (González Bracco, 2013), las asambleas barriales de principios y mediados de la década del 2000 (Mauro y Rossi, 2014; Heras Monner Sans, Córdova y Burin, 2007; Halvorsen, 2019), etc. Sin embargo, encontramos que una gran parte de las formas actuales se identifican con un relato del origen reciente vinculado a experiencias de este siglo. Habría sido durante la década del 2000 que estas formas de organizativas comenzaron a proliferar y a poner exitosamente en agenda cuestiones ligadas al crecimiento y desarrollo urbano (González Bracco, 2014; Azuela y Cosacov, 2013; Hölzl y Verwiebe, 2020; Corti, 2007;

Benitez, 2017). De forma estilizada a partir de nuestras entrevistas, podemos rastrear dos versiones del devenir urbano de estas organizaciones durante la década del 2000.

El primer tipo de origen se constituye a partir de la irrupción de una problemática urbana, en la que se activa una alarma y los vecinos individualmente comienzan a percibir una amenaza inminente o comienzan a percibir el efecto de transformaciones urbanas (Melé, 2013; Trom, 1999; Breviglieri y Trom, 2018). Estas amenazas podían tomar la forma de intervenciones o carencias urbanísticas concretas (como la instalación de una planta procesadora de residuos, un microestadio, el reclamo por una plaza o parque, por ejemplo), extensas (un cambio en la zonificación aumentando la capacidad constructiva) o difusas (el aumento en construcciones en la zona, la demolición del patrimonio arquitectónico, etc.). A partir de la preocupación por esta amenaza, los vecinos se habrían conectado individualmente en el espacio barrial (la calle, plazas, parques, comercios de cercanía, redes sociales, etc.) y comenzado a organizarse colectivamente para resistir estas amenazas. En estos casos organización social y problema público se co-constituyen mutuamente a lo largo del conflicto urbano, a medida que se conforma un público interesado, una arena de lucha y un reclamo (Neveu, 2015; Best, 2017). De forma que la organización social que surgió y sobrevivió luego de la resolución (o disolución) del problema público, formó parte de la productividad política del conflicto urbano (Melé, 2016).

El segundo tipo de relato de origen presentaba al encuentro entre conflicto urbano y organización social como resultado de ciertas trayectorias de movilización y militancia que agrupaciones y dirigentes hicieron en el pasado. La organización habría surgido por otro tipo de conflictos y reclamos, pero con al atravesar distintas experiencias y una toma de conciencia con ciertos marcos de significación colectiva, terminaron orientándose hacia reclamos urbanos. Así organizaciones políticas o sectoriales devinieron en urbanístico-territoriales. Estos eran los casos de, por ejemplo, el Movimiento Comunero, o la Fundación Rumbos, entre otros. El primero representaba una continuidad de referentes y redes con experiencias en asambleas barriales que surgieron post crisis del 2001, y que avanzaron a reclamar por el incumplimiento de artículos de la constitución de la ciudad que regulan la implementación de la participación en las comunas (Halvorsen, 2019). Este es el caso, también, de cómo la Fundación RUMBOS comenzó a reivindicar reclamos urbanos luego de estar abocados a la defensa de los derechos de las personas con movilidad reducida, tanto porque el diseño urbano afectaba a estas últimas de forma distintiva, como también como una estrategia para visibilizar la problemática de una sociedad capacitista ante otros públicos. Entre este grupo se encontraban también

organizaciones o reclamos particulares que tuvieron el CU como catalizador, pero que no necesariamente involucraban una cuestión de morfología urbana en sí, como por ejemplo la relocalización del Instituto Superior de Educación Física “Enrique Romero Brest”. Al mismo tiempo, este giro territorial-urbanístico permitía a estas organizaciones llegar a otros públicos y hacer visible su reclamo.

Estos vecinos entonces tendían a nuclearse en alguno entre dos tipos de formas de organizaciones sociales, ambos clasificados por McCarthy como *organizaciones locales de a pie*, para referirse a que no se insertaban en una estructura jerarquizada a nivel nacional, regional o provincial, ya sean profesionalizadas o no (McCarthy, 2005). El primer tipo que encontramos consistía de alguna de organización o asociación más o menos informal y horizontal, con un pequeño número de miembros particularmente activos y un círculo mayor de seguidores con un menor nivel de compromiso. Al hacerlo, cosechaban el apoyo de los vecinos y se arrogaban así representar o ser “la voz del barrio” ante un proyecto urbanístico, una ley de rezonificación, o demandar la falta o inadecuación de alguna infraestructura urbana. Aun cuando los miembros activos de la organización podían ser un número reducido de personas, el acto mismo de “hablar por otros” les confería a estas organizaciones de un carácter político porque movilizaban intereses y realizaban reclamos que se presentan como colectivos (García de la Cruz Herrero citado por Nardaccione, 2005b; Trom, 2008). De cualquier manera, los “intereses restringidos a una persona o un pequeño grupo puede presentarse siempre que puedan justificar que contribuyen a un bien común, que la ventaja que una minoría obtiene de tal tratamiento de un problema conduce a un beneficio aún mayor para un número creciente de personas” (Neveu, 2015: 173). En el segundo tipo, las organizaciones presentaban un mayor nivel de profesionalización para conformarse como ONG, institucionalizando su accionar, como por ejemplo, SOS Caballito, el ODC, Basta de Demoler, etc. En ambos casos, al igual que con los actores que encontramos en una villa de la ciudad, los referentes vecinales apelan a un repertorio de formas de organizarse que hacían legible su trabajo de movilización frente a su público y a las autoridades gubernamentales (Dowbor y Szwako, 2016) y que se componía principalmente bajo la forma de agrupaciones vecinales más o menos informales u ONGs con algún tipo de personalidad jurídica. “La respuesta a “¿cómo nos vamos a organizar?” [...] demuestra ser consecuente para el desarrollo de los actores como activistas y sus prospectos de acción política organizada” (Clemens y Minkoff, 2004: 157). Encontramos también que, con los años, y particularmente luego de alguna victoria, estas organizaciones podían diversificar su agenda original para incluir otros reclamos ligados a servicios o infraestructuras urbanas, por ejemplo:

reclamar más vacantes escolares o la apertura de una escuela, oponerse a la instalación de una obra pública que traería minusvalías urbanas o reclamar más espacio verde y público, etc.

Así, en torno al CU como problema público, surgió un campo organizacional (Diani, 2013; Klandersman, 1997) compuestos por organizaciones vecinales, ONGs, comuneros, locales partidarios barriales, etc. que conformaban una red difusa de actores que actuaban de forma independiente, pero informalmente coordinada, con una *gobernanza compartida* por sus miembros (Diani, 2013). Dentro de este campo existían organizaciones como el ODC, SOS Caballito o el Movimiento Comunero que ejercían cierta forma de liderazgo coordinador. Este liderazgo era resultado de un prestigio producto de capacidades y experiencias (urbanísticas y jurídicas, en la legislatura o en luchas anteriores, etc.), así como también por las acciones que en el pasado habrían aportado a la constitución de este campo organizacional (“hacer sonar la alarma”, la producción de marcos de significación colectiva, la circulación de información y saberes, etc.). Sin embargo, este era más una forma de reconocimiento voluntario de su experiencia y aporte, que un alineamiento verticalista y automático por parte de otras organizaciones.

Este campo organizacional tenía lo “vecinal” o lo “barrial” como principio de identidad para establecer los límites de su movimiento, formas de reconocimiento mutuo y conectar a los actores en un campo de relaciones posibles (Melucci, 1996) (ver *infra*). Estas organizaciones tenían unas a otras como sistema de alianzas, y al GCBA (y a la alianza partidaria Vamos Juntos) y los agentes del mercado inmobiliario como sistema de conflicto (Klandersman, 1997). El campo organizacional de las agrupaciones vecinales estaba caracterizado más por la cooperación entre ellas que por la competencia por recursos y apoyos. Esto quizás se deba a sus potenciales movilizados no superpuestos (Klandersman, 1997): si bien apuntaban a los mismos públicos (un vecino de clase media, propietario de su vivienda y a ser afectado por la densificación de la ciudad), cada una lo hacía en el interior de su propio barrio (o territorio aún más acotado, como un sector particular del barrio). Dado que no tendían a solaparse territorialmente, éstas no necesitaban competir entre sí por apoyo, legitimidad o recursos (económicos o simbólicos). Esta falta de competencia *intra* barrial estimulaba los lazos de intercambio y cooperación *inter* barriales. En el pasado, cuando analizamos la trama barrial de organizaciones vecinales de Caballito, encontramos que estas podían competir por arrogarse la representación del barrio, pero las alianzas y antagonismos no constituían un sistema estable, sino que de forma más fluida quienes podían tener diferencias (sobre la permanencia de un

centro de acopio de cartoneros, por ejemplo) podían fácilmente tejer acuerdos en otros (la densificación y construcción en altura en el barrio) (Benitez, 2017; Marcús et al., 2014).

Por otro lado, el sistema de conflicto (Klandersman, 1997) tenía a los desarrolladores inmobiliarios, el GCBA y a la Alianza Vamos Juntos como oponentes de estas organizaciones vecinales. Estos antagonismos intentarían drenar recursos y restringir oportunidades políticas de distintas maneras, pero en la relación con los mismos hubo tanto confrontación como negociación (particularmente, en la tercera etapa de problema público cuando el CU llegue a la legislatura de la ciudad). Como ejemplos de intentos de drenar recursos encontramos que el GCBA ya había demandado judicialmente a la ONG Basta de Demoler en el 2014 por daños y perjuicios, acusando a la organización de generar costos adicionales y retrasos en la obra de una estación de la línea H de subterráneos al reclamar protecciones patrimoniales para la Plaza Intendente de Alvear¹⁶⁶. En una entrevista con una organización barrial sus dirigentes nos relataron sobre el caso de miembros afines al partido oficialista que intentaron tomar liderazgo de la organización y hacerse con las cuentas de redes sociales para acallar su posicionamiento público crítico al gobierno local. Por otra parte, las organizaciones vecinales construían dinámicas “nosotros-ellos” hacia los desarrolladores inmobiliarios, enmarcando los intereses entre ambos como contrapuestos. Esto es, donde los primeros querían mantener una baja densidad y un “estilo de vida barrial” versus desarrolladores que buscaban hacer negocios inmobiliarios en detrimento de estas condiciones. Los actores de este sector productivo, a su vez, antagonizaban con las organizaciones vecinales priorizando canales distintos a los de la discusión abierta en la esfera pública, lo que se traducía en negociar directamente con el GCBA. De esta forma, los grupos de interés corporativo se vinculaban con las autoridades a puertas cerrada y esporádicamente expedían comunicados o en entrevistas periodísticas.

Al mismo tiempo, el carácter “barrial” o “vecinal” de estas organizaciones no debe ser dado por evidente como una identidad natural de estos actores. Más que una simple forma de clasificar un tipo de acción colectiva, la misma responde a una genealogía de la que forma parte el movimiento asambleario post-2001 (Triguboff, 2011; Pousadela, 2011; Ouviaña, 2008), el surgimiento de nuevos modos de interpelación política en la gestión urbana (Hernández, 2014), las movilizaciones por la implementación de la ley de Comunas y la participación en instancias de nivel comunal como los consejos consultivos (Halvorsen, 2019; Dupey, Bomben y Necuzzi, 2014; Coto, 2018, 2020), y nuevas formas de problematización del desarrollo y crecimiento

¹⁶⁶ Fuente: “El Gobierno porteño demandó a Basta de Demoler por “daños y perjuicios”” (*Perfil*, 18/09/2014).

urbanos (Azuela y Cosacov, 2013; Ciccolella y Mignaqui, 2008; Corti, 2007; Hölzl y Verwiebe, 2020).

Sin embargo, la *vecinalidad* o *barrialidad* no es una mera forma de designar a quienes residen en un barrio en la ciudad de Buenos Aires, sino es una forma de legitimar a ciertos actores y a sus apropiaciones del espacio urbano, atravesada por sentidos morales sobre quien merece habitarlo (Marcus *et al.*, 2014; Hernández, 2014; Cosacov, 2017; Benitez, 2017; Márquez, 2017). En la Ciudad de Buenos Aires, estos sentidos de la *vecinalidad* también están profundamente imbricados con una identidad de clase media, que se produce y reproduce en la disputa por lo que “debe ser” del barrio y se impugnan otredades con narrativas e identidades históricas de las clases medias argentinas (Cosacov, 2017). Desde la década de 1940, con la ley de propiedad horizontal en Capital Federal primero y los *loteos* en cuotas en el Gran Buenos Aires después, culturalmente se estableció la primera como el espacio de las clases medias y el segundo como el de los sectores populares (Torres, 2006). Al mismo tiempo, migrantes de ultramar hacían trayectorias sociales ascendentes en las que, a través del esfuerzo y el éxito en un comercio o profesión, accedían a la propiedad de la vivienda en los nuevos barrios residenciales de la ciudad, y donde su esfuerzo por promoverlos urbanística y socialmente cargó a la figura del vecino de sentidos morales (de Privitiello y Romero, 2007; Landau, 2018; López, 2014). En la actualidad, tanto en la vida cotidiana como en acontecimientos particulares, la figura del *vecino* se pone en juego en la aceptación o impugnación de las distintas formas de apropiación de la ciudad, construyendo al vecino como el habitante legítimo frente a un otro ocupante, villero, desviado, o extranjero (Marquez, 2017; Fava, 2014; Cervio, 2008; Nardacchione, 2005a). La naturalización de un orden urbano socialmente jerarquizado se expresa en prácticas y apreciaciones que establecen una máxima intrusión socialmente aceptable que, vulnerada, legitima el desalojo y la expulsión por parte del Estado (Carman, 2011).

6.2 Barrio y territorialidad: *ethos* vecinal, construcción de demandas y democracia local

Ancladas en un territorio, las organizaciones barriales hacían un trabajo de movilización cotidiano. Es decir, además de los métodos de protesta relativamente disruptivos (como marchas y movilizaciones), los miembros de las organizaciones utilizaban su presencia en el territorio para visibilizar la problemática en encuentros fortuitos e intercambios cara a cara. Así, por ejemplo, una referente barrial reflexionaba sobre los exitosos e inesperados niveles de visibilización que su organización había logrado para su reclamo sobre el CU, y que funcionan como una buena descripción del tipo de trabajo territorial que realizaban estas organizaciones:

Pero puntualmente lo del Código [Urbanístico], con este peligro cada uno salió a buscar apoyo por donde podía. Entonces yo tenía que ir por una cuestión de salud mía a atenderme al [Instituto] Lanari, pregunté en la dirección, les comenté, hicimos una nota y la difundimos por todos los hospitales de la zona. Otro dijo “¿Por qué no pedimos una reunión con la decana de la Facultad [de Agronomía] y vamos?”. Yo paso por [la calle] Cuenca, veo al hombre de la ferretería y le digo “¿Usted sabe que acá se va a construir un estadio? ¿Le puedo dejar una planilla [de firmas]?”. Me llenó 10 planillas con su tiempo. Cada uno fue accionando de esa manera en lugares donde no teníamos idea si nos iban a escuchar o no, donde yo si lo miro desde otro lugar diría “¿Quién me va a dar bolilla? Mejor ni lo traigo”. Por eso te digo, creo que es un poco ir cambiando la visión que tenemos y darnos cuenta que podemos. Con pequeñas cositas. [...] Sí. Es más, estaba en un Pago Fácil y empecé “¿usted sabe que se va a hacer esto?”, y algunos me decían “Larreta no va a modificar nada”, pero el no ya lo teníamos, ¿por qué no hacíamos algo? Así se armó una discusión en la fila del Pago Fácil. Son como te digo, tenemos cosas que no estuvieron planificadas que a cada uno se nos fue ocurriendo y eso nos dio una llegada a lugares que no esperábamos, que no sabíamos. (Entrevista 24 - referente organización vecinal del barrio de Agronomía)

En otras entrevistas encontramos narraciones y reconstrucciones similares. Incorporados a un espacio barrial de socialización, los vecinos y referentes que formaban parte estas organizaciones hacían una micro-militancia cotidiana de sus reivindicaciones, en los que aprovechaban encuentros cotidianos, fortuitos y espontáneos en comercios de cercanía, actividades culturales, clubes, parques y espacios de sociabilidad, para informar y concientizar a la población sobre las intervenciones urbanas del GCBA. Esta era acompañada por actividades regulares en lugares públicos y visibles en sus barrios que podemos identificar como parte de un repertorio de protesta más organizado y regularizado: como *ruidazos*, mesas en esquinas transitadas para juntar firmas, actividades en plazas y espacios verdes los fines de semana, cortes de calles o movilizaciones a esquinas de avenidas importantes del barrio, etc. Estas formas locales y territorializadas de movilizar y de protestar no tendían ser actos masivos o especialmente concurridos, comparado con otras formas de acción colectiva que existen en la CABA. Pero aun así tenían una potencialidad a largo plazo mayor que la simple concurrencia, porque permitían llegar a nuevos vecinos y construir redes de contacto. Esto es algo sobre lo que reflexionaba una dirigente al respecto:

La esquina es nuestra todos los viernes y se reclama por las tarifas¹⁶⁷. Las tarifas son transversales, nos afecta a todos. ¿Por qué somos diez personas los viernes? Bueno, uno lo que puede preguntarse es que la acción en sí misma no tiene una potencialidad que diga "bueno, nos lleva a otro lado". En su momento, cuando fue lo de la planta¹⁶⁸,

¹⁶⁷ Al momento de realizar nuestra entrevista en 2019, el gobierno nacional se encontraba autorizando aumentos en las tarifas de servicios públicos de luz, agua y gas.

¹⁶⁸ En 2018, el GCBA anunció que instalaría una planta de reciclaje de residuos secos en un terreno público en la avenida Goyeneche y Deheza en el barrio de Saavedra. Este género un amplio rechazo entre vecinos de la zona por la pérdida de un espacio público, los movimientos constantes que generaría y la introducción de una actividad

hacíamos las reuniones y éramos un número de gente. Cuando surgió la posibilidad de firmar un amparo, en menos de 48hs, en una red muy precaria armada, vinieron 120 personas a firmar. Yo creo que eso tiene que ver con que poner una firma y presentar una acción judicial tiene como más potencialidad que esto, juntarse en una esquina. [...] pero al mismo tiempo no llegas a esto sino te juntas en la esquina a pensar con los otros qué podés hacer. Digamos, no es el que amparo surge de la nada o tener los teléfonos de la mitad del barrio surge de la nada. (Entrevista 29 - referente organización vecinal del barrio de Saavedra)

Si bien este fragmento de entrevista corresponde a un contexto en el que los referentes de la organización comparaban la visibilidad y la capacidad de ciertos métodos y actividades para captar y movilizar vecinos (protesta regular versus amparo judicial), podemos encontrar que aun cuando esta militancia territorializada parecía movilizar poca gente, su regularidad fue un recurso clave para construir redes (“los teléfonos de la mitad del barrio”) y realizar otras intervenciones potencialmente más impactantes políticamente (“no es que el amparo surge de la nada”).

Encontramos también relatos en los que la militancia en estos espacios habría enriquecido y profundizado las relaciones de amistad y solidaridad entre vecinos. Así nos decían que “antes pasábamos por delante de nuestras casas y no nos saludábamos. No por una cuestión de soberbia sino porque no nos conocíamos. [...] cuando estoy en la puerta lavando el auto que hay veces que no puedo hacer nada porque me pasé toda la tarde hablando” (entrevista 19 - referente organización vecinal del barrio de Villa Pueyrredón). Sucede que “además de precondiciones para la acción, las redes de los movimientos [...] son, de hecho, analizables como producto de la acción” (Diani, 1998: 249). La acción colectiva, mediante la acción rutinaria o no rutinaria y la exposición al riesgo y la emoción, puede crear nuevas redes de confianza y solidaridad entre personas que antes no se conocían, o no sabían que tenían intereses en común (Tarrow, 2012). Pero, volviendo al territorio, éste representaba para las organizaciones mucho más que un recurso central para la coordinación, información, movilización o una sociabilidad política que permite nuevos encuentros: es a un mismo tiempo, a) un objeto de lucha y reivindicación, b) el soporte de una posible nueva identidad, o el lugar de institucionalización de prácticas para negociar con otros actores con proyectos propios para el territorio (por ejemplo, el Estado) (Halvorsen, 2020; Halvorsen, Fernandes y Torres, 2019).

A partir de esta presencia territorial, los referentes construían su legitimidad presentando su relación con espacio urbano sin mediaciones, como garante de un conocimiento de primera

que consideraban industrial e insalubre para la zona. A pesar de este rechazo, la planta fue construida y comenzó a operar en 2019.

mano del barrio y sus necesidades. Por ejemplo, un referente que entrevistamos, hablando sobre la descentralización y la democracia directa de las comunas describía de esta manera un conflicto por el espacio público en su barrio:

Creemos que el ámbito de las comunas y de los barrios son el ideal para lograr eso, porque te manejas con cosas que ves y tocás, no que te cuentan. A mí no me cuentan que metieron tres máquinas topadoras en la Plaza Clemente. No me lo cuenta el diario, sino que lo veo yo. Y si el diario dice que no hay máquinas, yo sé que hay. Es la realidad y esa no me la cuentan. Así pasó con la [Plaza] Clemente, aparecieron tres máquinas, los vecinos la vimos y armamos un quilombo. (Entrevista 22 - referente organización social por la implementación de la ley de comunas).

Es a partir de esta territorialidad expresada en una vida cotidiana en el barrio que las organizaciones reivindicaban un conocimiento de primera mano de sus necesidades, es decir, se adjudicaban un *privilegio gnoseológico y ontológico-político* que no tendrían otros actores (en particular “los políticos”) (Tufro, 2010; Hernández, 2013). Es a partir de esta territorialidad, y de este *ethos* barrial con el que las organizaciones construían su *garantía de verdad* (Tufro, 2010; Maingueneau, 2002), que para estos actores permitía “ver y tocar las cosas”, que se legitimaban las reivindicaciones y las demandas de las organizaciones. Este *ethos* barrial era luego presentado en instancias de intervención pública como audiencias, reuniones participativas, entrevistas para medios de comunicación masiva, etc.

Sin embargo, más que una relación inmediata con el territorio que produciría un privilegio gnoseológico en la cotidianidad, éstas eran el resultado de un aprendizaje progresivo en el que primero “la gente piensa en el barrio, piensa en el semáforo, en la caca, alguno te lleva a la plaza. [Pero] Con el tiempo van madurando las reivindicaciones y van tomando como mayor espesor” (entrevista 32 - asesora en la legislatura porteña). Para nuestra entrevistada era claro que “los vecinos con más gimnasia son los que participaron en los Consejos Consultivos, son los que alguna vez tuvieron alguna experiencia de organización y que tienen esa gimnasia de juntarse, de ver, de saber, de discutir, y se va aprendiendo” (*Ibid.*). Así, la relación no era inmediata, como insistían las organizaciones, sino producto de aprendizajes, formación política y urbanística de años de movilización e involucramiento en conflictos urbanos (Benitez, 2017; Melé, 2016) que convergían en procesos de enmarcamiento en los que construían diagnósticos, pronósticos, y lenguajes motivacionales (Cefaï, 2008; Acevedo, 2013) y competencias de producción de reclamos [*claim making*] (Best, 2017) sobre las problemáticas que atravesaban sus barrios. De forma que si la relación de los miembros de estas organizaciones con sus territorios no era inmediata ni privilegiada como se presentan en sus discursos, esto no quiere decir que la misma no sea clave para la producción de reivindicaciones. Por el contrario, este

trabajo territorial permitió la identificación y articulación de demandas particulares, resultadas de conocimientos locales, que acompañaron a aquellas de orden general (ver capítulo anterior), y que, de hecho, fueron aquellas que sí fueron revisadas y satisfechas por el GCBA (como la apertura o cierre de una calle, la introducción o remoción de algún tipo de uso particular, la eliminación de habilitaciones que introducirían alguna minusvalía urbana, etc.).

En segundo lugar, como lugar, como objeto de reivindicación y vinculado a estos sentidos de prioridad gnoseológica y política, a partir de esta territorialidad también se construían los sentidos que estas organizaciones tejían en torno a la participación en políticas urbana. Además de las críticas a los mecanismos participativos que el GCBA implementó en la sanción del nuevo CU, las organizaciones creaban sus propios sentidos sobre cómo debía tomar forma la participación popular en la formulación e implementación de las políticas que afectan al espacio construido. Un ejemplo interesante encontramos en torno a ciertas reflexiones que hacían nuestros entrevistados sobre el programa BA Elige de presupuesto participativo:

Y la concepción [del GCBA es] que, en vez de juntarse, se vota a través de una aplicación con numeritos, justamente [cuando] lo diferente es el poder juntarse para discutir ideas y de ello llegar a consensos o la votación de lo que más individualmente pensamos [...] El ejemplo, para mí genial, es en Parque Avellaneda, que es un parque que tiene una experiencia de veinte años de autogestión. En BA Elige ganó que le pongan una pista de atletismo alrededor. Los vecinos que conocen el parque te dicen que cambia la dinámica de regado de la tierra. Si le pones un anillo se inunda y va a tener problemas. Es una falta de respeto que una persona, a través de una aplicación, concreta algo que va a contra mano de vecinos que hace veinte años discuten qué es lo que quieren para su barrio. [...] porque no conoce esa persona al dedillo la cotidiana del parque. (Entrevista 32 - asesora en la legislatura porteña).

Pero no sólo era una cuestión de votantes participando de manera informada, conociendo las particulares de aquellas cuestiones sobre las que se estaban pronunciando. También este programa, y ciertas prácticas participativas implementadas por el GCBA, eran impugnadas por su poca transparencia:

Van a los barrios, hacen que la gente vote y se siente escuchada. Que crea que su idea es importante y se convierte en una acción de gobierno. Capitalizan electoralmente esa sensación violando sistemáticamente la Ley de Comunas y no tiene el menor control. Mi suposición es que los tipos blanquean cosas que ya decidieron hacer o le dan lugar a las cosas que le conviene hacer. ¿Qué control tenés vos de que la idea que ganó sacó 5229 votos? ¿Qué control hay? No hay ningún control efectivo sobre si es cierto que hay un Joaquín que propuso eso, si es cierto que sacó esos votos y si no hubo ideas que porque no le gustaron ni siquiera las publicaron. No hay manera de controlarlo. Pero capitaliza [electoralmente] mucho. El año pasado salió para Caballito un parque en el BA Elige, un proyecto de 22 millones de pesos. Estamos a 24 de noviembre de 2018, ¿Dónde está el parque? ¿Y de dónde salieron esos 22 millones? Es un programa tramposo e hipócrita que a la gente la engancha por esa mistificación de que participa y que al Gobierno le importa mucho. (Entrevista 21 - Referente referente barrial de Caballito).

Así, las organizaciones que entrevistamos reivindicaban formas de participación deliberativa mediante encuentros cara a cara en el marco de sus barrios: creían que sólo de esta manera se podrían construir consensos informados y legítimos sobre las intervenciones urbanas del GCBA. Así, volviendo a que el territorio era más que un recurso, es también un objeto de reivindicación y reclamo, tanto en sus aspectos físico-urbanísticos como en sus aspectos políticos. Las organizaciones reclamaban la reterritorialización de la participación hacia un ámbito local que reuniese cara a cara a las partes interesada e informadas pertinentemente, para transformar la relación entre el Estado, el territorio y la ciudadanía. Estos reclamos y enmarcamientos tenían su origen en las trayectorias que muchas de estos referentes y organizaciones habían realizado desde el 2001-2002, desde las asambleas barriales hasta la movilización por la Ley de Comunas (Mauro y Rossi, 2014; Heras Monner Sans, Córdova y Burin, 2007; Halvorsen, 2019). Esto también explica el fuerte reclamo que estos grupos hacían para el tratamiento y redacción del CU en y desde los consejos consultivos comunales, como vimos en el capítulo anterior.

Esta territorialidad, anclada en el barrio y su vida cotidiana quizás también explique por qué las organizaciones barriales no competían entre sí: cada una se abocada a las reivindicaciones, las problemáticas y los públicos particulares de su barrio o territorio, y no necesitaban contender unas con otras por apoyos, legitimidad y la voluntad de arrogarse una representación territorial propia. Sólo en el caso de Caballito encontramos agrupaciones con objetivos similares que convivían en el barrio. Pero, como encontramos en investigaciones anteriores, la competencia por arrogarse la voz del barrio no constituía un sistema de conflictos (Klandersman, 1997), sino que, existía un sistema de alianzas más fluido en el que posiciones opuestas respecto a alguna política urbana no dificultaba una alianza posterior en cuanto a otra (Benitez, 2017).

Al mismo tiempo, si no encontramos actores compitiendo al interior de algún barrio, también es cierto que muchos de ellos no tuvieron organizaciones sociales movilizadas y comprometidas por participar en la discusión pública por el CU. Es decir, éstos no habrían tenido “representación” en este conflicto ya que no existió una organización local que pretenda tomar la voz del mismo y reclamar modificaciones para CU. En estos casos, los reclamos se encausaron en actores no organizados y movilizados individualmente a distintas instancias participativas, en las que tendían a presentarse con nombre, apellido y barrio de residencia para construir su pertenencia y legitimidad.

Por otro lado, las villas se encontraron particularmente subrepresentados en la discusión pública por el CU a pesar de poseer un denso entramado de organizaciones y movimientos sociales

como expusimos en la segunda parte de este trabajo. En su lugar, las demandas por mejoras y modificaciones al título 8 del CU fueron presentadas por ONGs, dirigentes o expertos profesionales que no residían en dichos territorios (como el ODC, ACIJ, CELS, Beatriz Pedro, etc.). Quizás una explicación para esta falta de participación lo encontremos en lo que relataba una vecina y referente del barrio Ramón Carrillo que intervino en el Foro Participativo Permanente en Parque Patricios del 2017:

Cuando los equipos técnicos de la ciudad van a los barrios por el tema de urbanización, no nos hablaron nunca de la existencia de este código. Particularmente con esta nueva gestión en la ciudad estamos teniendo reuniones quincenales con personal del IVC, y nunca nos habló de este código. ¿Será porque quizá no les interesa nuestra opinión o porque quizá no entendemos de negocios inmobiliarios o de desarrollo urbano o de gentrificación? La verdad es que me suena sospechoso que el discurso de estos equipos técnicos es la regularización dominial a vuelo de pájaro.¹⁶⁹

Si bien, muy pocos dirigentes villeros se hicieron presentes en el debate público, de todas formas, no podrían haberse arrogado la representación de su barrio como lo hicieron las organizaciones vecinales a las que hacíamos referencia más arriba. Como discutimos en la segunda parte, la densidad de organizaciones de distinto tipo, la territorialización de la política y los antagonismos que se tejen entre los distintos actores dificulta que alguno de ellos pueda hablar desde dicho lugar de enunciación. Por ejemplo, en el caso particular de un vecino y referente de la Villa 20-Lugano, en su lugar prefirió apelar una identidad villera general más que la particular de su barrio al declarar en la audiencia pública en la legislatura:

No sé si ya habrá pasado por acá algún otro referente de alguna otra villa de la ciudad. Simplemente, quiero decir que en las villas también rechazamos este código. Nosotros, que formamos, trabajamos y hacemos la ciudad, merecemos vivir en ella y no ser expulsados por un código que no tiene en cuenta a los vecinos.¹⁷⁰

En suma, y volviendo a la territorialidad de las organizaciones vecinales, ésta también podría estar dificultando la posibilidad de construir frentes y coaliciones que permanezcan en el tiempo y abarquen espacialidades más amplias, ya que también cada barrio o territorio, con sus propias reivindicaciones y públicos, poseía sus propios ciclos del conflicto urbano. Sobre esto reflexionaba una referente cuando nos relataba de las dificultades para que una organización aliada de un barrio adyacente los visite para compartir su experiencia en la discusión por el CU:

¹⁶⁹ Fuente: Ministerio de Desarrollo Urbano y Transporte, GCBA. (2017, 5 de junio). Seminario Foro Participativo Permanente. P. 58. (Intervención de Carolina Giménez). https://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/seminario_fpp_5-6-2017.pdf.

¹⁷⁰ Fuente: Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (2018, 2 de noviembre) *Audiencia Pública Código Urbanístico de la Ciudad (tercera parte)*. P. 28. (Intervención de Marcos Chinchilla). <https://www.legislatura.gov.ar/InfoVT/17>.

A ver, me da la impresión de que todas las organizaciones y movimientos queremos estar y queremos participar en la de los otros. Pero, eventualmente, cada agrupación y cada movimiento tiene sus conflictos y sus tiempos de conflicto. Entonces qué sé yo. Por ejemplo, en el barrio Rawson más o menos que los trajimos a punta de pistola [Serie], no querían venir o no podían venir. Pero como que estuvieron una hora y se tenían que ir. Hay momentos en que los conflictos no están muy efervescentes y baja todo y como que la gente hace su vida. No laburamos de esto. En ese sentido, pero en intereses es lo mismo. (Entrevista 34 - Referente Organización vecinal del barrio de Paternal).

Los movimientos sociales no son un simple conjunto de individuos y organizaciones, sino que son estructurados en una red con vínculos y relaciones que son tan (o más) importante que la composición de sus individuos (Diani, 2013). Como tales, no es una cuestión de cantidad de protestas o actividades sino cómo estas coordinan sus recursos y establecen fronteras y límites con otros actores sociales y como resultado de vínculos informales que deben ser constantemente negociados y renegociados. La particularidad del CU en la historia reciente de conflictos y movilizaciones urbanas en la CABA es que es la primera vez que un mismo problema público unifica a estas organizaciones barriales que, en años anteriores se habían movilizado por conflictos de proximidad similares, y expresado solidaridad y apoyos mutuos, pero nunca habían tenido que coordinar bajo un mismo conflicto. Así, el debate por el CU urbanístico permitió también que algunas de estas organizaciones, quizás aquellas más recientes y con menor recorrido, abandonen esta territorialidad local y se encuentren en espacios de intercambio con organizaciones de otros barrios que enfrentaban situaciones similares. Por ejemplo, volvamos a un fragmento de entrevista que citamos en el capítulo anterior y que creemos que es particularmente relevante para ilustrar este punto:

vas a la Legislatura, [y] resulta que en la Legislatura hay otro que también está reclamando porque le están sacando espacios verdes, un playón o patrimonio, muchos edificios patrimoniales, todo a la venta. Entonces ahí es como que empezás a levantar la cabeza y decís: “no, pero pará, no es la plaza de Saavedra, no es la calesita de Saavedra, es la Ciudad”. Así es como llegamos a contactarnos con las otras comunas y estos otros movimientos y asambleas, que estaban cada una desde su rincón. Qué sé yo, los de La Boca, los de La Rivera. Te empezás a enterar de cosas que no tenés ni idea y también podés visibilizar las de tu barrio. Capáz esto, en La Boca no tiene por qué saber si nos inundamos o no nos inundamos. Eso para mí también fue, es y sigue siendo un espacio muy importante. ¿Por qué? Porque además de poder enterar, porque sino no hay manera de que te enteres cuáles son las problemáticas de la ciudad, sentís que podés y, a parte hay gente muy formada. Nosotros somos no sé, más vecinos de a pie, pero hay gente especialista en patrimonio, gente especialista en derecho, que tienen más herramientas para decir: no para, esto es ilegal, vamos por acá, se puede hacer esto. Eso después nos ayuda, también, a ir a lo micro que es nuestro barrio. Es el dialogo permanente entre la ciudad entera y tu barrio, y eso para mí es una gran ganancia de todo el proceso del año pasado. Una gran ganancia. (Entrevista 29 - referente organización vecinal del barrio de Saavedra)

En ese sentido, la movilización por el CU implicó, para algunas organizaciones, aprendizajes políticos y urbanísticos, junto a una toma de conciencia que lo que sucedía en el propio barrio

no era un situación particular, única o excepcional. Por el contrario, la movilización por el problema público del CU implicó para éstas el alineamiento de sus marcos en un proceso de “globalización retórica” (Cefaï, 2008), de forma que sus reivindicaciones fueron colectivamente expresadas como cuestiones ligadas a la producción de ciudad. En este sentido, la productividad política de este conflicto urbano (Melé, 2016) aún se encuentra abierta. Cuestiones como los nuevos actores que se movilizaron por primera vez en este conflicto, las nuevas redes y vínculos establecidos por las organizaciones de forma *inter* barrial, el realineamiento de marcos de significación a partir de compartir experiencias y saberes, etc., todas tendrán efectos por rastrar en los conflictos urbanos de los años siguientes.

6.3 Gramáticas de la contienda barrial: repertorios de protesta, ciclos de protesta urbana e identidad barrial

Tanto en sus luchas anteriores como en la disputa por el CU estas organizaciones desplegaron un repertorio de protesta relativamente poco disruptivo (Tarrow, 2012; Offerlé, 2011). Es decir, tendían a realizar actividades como junta de firmas, reuniones con legisladores, llevar el reclamo a los Consejos Consultivos o las Juntas Vecinales, distribución de volantes, judicialización, eventos en plazas y parques, etc. por sobre otras formas más contenciosas en el espacio público como cortes de calles, manifestaciones, ruidazos, etc. Esta tendencia a preferir las primeras sobre las segundas era el resultado de una tensión entre ganar apoyos y movilizar vecinos, por un lado, y conquistar espacios de negociación y poder, por el otro. Por ejemplo, en una entrevista a referentes de una organización de Saavedra, estos reflexionaban:

Al principio, me acuerdo cuando empezamos allá por lo de planta [de tratamiento de residuos], nadie estaba dispuesto a cortar la calle. Solamente algunos más aguerridos, la mayoría no quería. Cuatro meses después esos que habían dicho “la calle no, es un límite”, aparte lo decían así: “para mí cortar la calle es un límite, yo estoy, aporto y sumo, pero si cortamos la calle yo me voy”, de esos varios ya se habían ido, duraron poco y se fueron. Pero los que quedaron, fueron los primeros en decir no de cortar la calle, pero ponían cosas más fuertes. Entrar al predio, quemar, pelearse con la policía, llevar gente para que lo ocupe. O sea, empiezan a surgir otras ideas mucho más aguerridas, pero en un contexto donde no tenés que molestar porque está mal visto molestar. Entonces también es muy complicado tener la cintura para poder construir algún poder sin una real vocación de poder. Si vos tenés vocación de poder, como mínimo tenés que estar dispuesto a molestar al que tiene el poder en este momento. (entrevista 29 - referente organización vecinal del barrio de Saavedra).

Muchas de las agrupaciones que entrevistamos reconocían que las sensibilidades políticas de algunos de sus constituyentes no eran simpáticas hacia formas de protesta y reclamo especialmente disruptivas. Pero, al mismo tiempo, comprendían que sin apelar a estas últimas era difícil obtener visibilidad pública, presentar sus reclamos y obtener las modificaciones a las que aspiraban. Frente a esto, algunos miembros realizaban aprendizajes políticos y

radicalizaban sus preferencias en los repertorios de protesta, otros, en cambio, abandonaban la organización y el reclamo. De forma que, para que la asociación crezca y el reclamo gane apoyos en el barrio, los referentes debían establecer un delicado balance en sus métodos. Esto, sin embargo, no es una particularidad de este tipo de organizaciones y movimientos: los repertorios de protesta siempre están en relación con los marcos de significación colectiva y los públicos que pretenden movilizar (Zald, 1999; Ring-Ramirez, Reynolds-Stenson y Earl, 2014; Cefai, 2008), así como también del contexto político y social que les da sentido (Offerlé, 2011). En Buenos Aires, la figura del vecino se encuentra fuertemente relacionada con ciertas formas “de clase media” de hacer política y expresar la protesta en el espacio público (Fava, 2014): a) pacífica (sin violencia, concurrida por familias, apelando a repertorios propios como el cacerolazo); b) autónoma (ejercida de forma individual e independientemente, lejos de la militancia y el clientelismo político); y c) espontánea (contraria a la organización y planificación).

Sin embargo, independientemente de los resultados del conflicto que originalmente los movilizó (victoria, derrota, o simple suspensión del problema), muchas de estas agrupaciones no pudieron sostener su militancia una vez que los problemas públicos que las interpelaron fueron resueltos (o disueltos). Los conflictos desgastan a organizaciones y vecinos y, al mismo tiempo, la victoria no siempre garantiza que se siga construyendo movilización a partir de ésta, especialmente porque muy pocas de estas organizaciones poseen los recursos y las estructuras que permita a sus referentes dedicarse a la movilización a tiempo completo y como forma de vida. Aquellos que sí lo hacían, se insertaban en organizaciones de tipo ONG que realizaban un amplio abanico de actividades institucionalizadas y no contenciosas. Una de nuestras entrevistadas nos explicaba que “estos procesos lo que hacen es que en el desgaste muchos que tal vez por primera vez participan, tienen una ilusión, y [después] la desilusión es tan fuerte que se vuelven a la casa” (entrevista 32 - asesora en la legislatura porteña). Sin embargo, encontramos que estas formas de organización podían permanecer de forma latente (Melucci, 1994b, Auyero, 2003), sumergidas en la cotidianidad barrial, renovadas por lazos de amistad y vecinalidad no necesariamente políticos, para ser reactivadas con la aparición de alguna nueva o vieja amenaza. Esta relativa desaparición de la escena pública no implica una pérdida de legitimidad de la organización al momento de su reaparición. Por el contrario, se activa como una prueba de la permanencia en el barrio durante muchos años, con la que se construye el *ethos* vecinal. Podemos ver esto en el siguiente fragmento de entrevista a una referente barrial de Saavedra:

Eso fue lo que hizo que se sumaran muchos vecinos de entrada y que después, como en todos lados, se va desgastando, no está el espíritu de lucha, no está el espíritu militante, sólo quedan algunos y esos algunos seguimos hoy militando y estando en cada una de las luchas. [...] O sea, no nos costó mucho organizarnos en este caso, porque ya veníamos con organizaciones. [...] Nosotros podemos tener épocas de ser muchos y épocas de ser menos, pero lo que nadie puede negar es la fuerza que sale de Saavedra. Nadie puede negar eso. Como decía Rubén, aparecen problemáticas y la gente algo va a hacer. No es un barrio que se quede como tranquilito. (entrevista 29 - referente organización vecinal del barrio de Saavedra)

En esta entrevista con miembros de una organización vecinal de Saavedra, podemos encontrar una breve descripción de un proceso de desmovilización luego de un conflicto de resistencia a la instalación de una planta de procesamiento de residuos en el barrio. Sin embargo, la permanencia de un núcleo de vecinos particularmente comprometidos permitió su reorganización cuando, un par de años más tarde, la sanción del CU apareció en agenda. Situaciones análogas encontramos en otros barrios (como en Villa Pueyrredón, Agronomía o Caballito). De forma que tanto las victorias como derrotas podían hacer menguar la movilización hacia estructuras de suspensión (Taylor citado por Tarrow, 2012) con de lazos débiles e informales pero que permiten su reactivación ante nuevas crisis u oportunidades. Los aprendizajes políticos y técnico-urbanísticos quedaban en referentes, vecinos y organizaciones sumergidas que los reactivarán más tarde, dado este carácter cíclico de la movilización urbana (Cortés, 2014).

Al mismo tiempo, aunque la relación que estas agrupaciones mantenían con los saberes técnico-urbanísticos podía ser despareja, como actores sociales de clase media tenían una serie de capitales culturales y sociales que les permitía un acceso preferencial a saberes expertos, así como también navegar satisfactoriamente los laberintos del Estado, para reclamar y negociar políticas urbanísticas (Ventura, 2021). En la medida en que tendían a ser lideradas o compuestas por sectores de clase media, muchos de los cuales eran profesionales con saberes afines a las problemáticas urbanas (arquitectos, abogados, sociólogos, economistas, geógrafos, historiadores, etc.), esto facilitaba las formas de inteligencia pública e investigación colectiva (Cefaï y Terzi, 2012; Dewey, 1927) que desarrollaremos en el próximo capítulo y con las que se producían los enmarcamientos de estas organizaciones, al mismo tiempo que aportaba recursos que facilitaban la calificación con las que se cuestionaba la competencia técnica de las autoridades públicas (Rosanvallon, 2007).

Estas agrupaciones, como señalamos, se estructuraban en torno a un reclamo de defensa de su vecindad, resistiendo lo que entendían como una degradación del mismo producto de la densificación o la carencia de alguna infraestructura o servicio urbano, pero también

encontramos que buscaban proteger una forma de sociabilidad barrial amenazada por transformaciones urbanas ligadas a la densificación y la mercantilización del espacio urbano. Así en nuestras entrevistas un referente de una ONG del barrio de Caballito nos decía:

Ahí surgió el tema y cómo defender el barrio. No es solamente la construcción, la idea nuestra es defender que el barrio siga siendo un barrio de casas bajas y con una mejor calidad de vida, eso sin ningún lugar a dudas. Eso implica muchas cosas más. Quizás el fuerte nuestro es el tema de las construcciones, pero no dejamos de lado ciertas cuestiones sociales que pasan en el barrio y demás. (Entrevista 17 - referente ONG del barrio de Caballito)

Estos enmarcamientos formaban parte de lo que Hernández llama el discurso patrimonial-ambientalista (2013), donde el patrimonio trasciende el espacio construido y se vincula a un modo de vida y una identidad vecinal, construidos por un pasado mítico de relaciones comunitarias cara-a-cara donde todos se conocen. Así el patrimonio y una calidad de vida de estos barrios deben ser defendidos ante la amenaza de nuevas formas de vida ligadas al anonimato de las torres y los edificios. Esta defensa de la identidad barrial podía rechazar tanto las transformaciones “hacia arriba”, que elitizaban el espacio urbano, como lo son la densificación, nuevas tipologías habitacionales de lujo, la turistificación, etc., como aquellas “hacia abajo” que “degradaban” dicho espacio urbano como nuevas villas y asentamientos, las ocupaciones de inmuebles, los cartoneros y los centros de acopio de materiales, las industrias textiles informales, etc. (González Bracco, 2013, 2014; Cosacov, 2009, 2017; Marcús *et al.*, 2014; Carman, 2011).

Sin embargo, no encontramos en los enmarcamientos movilizados por el CU estas formas de cierre social “hacia abajo” que otros autores y nosotros mismos reportaron en años anteriores. Es decir, se movilizaban sentidos “hacia arriba”, mediante la denuncia de los nuevos usos mixtos, el aumento de la densidad y de la capacidad constructiva, los sentidos en torno a los “mamotretos” y las “cajas de zapatos” de las nuevas edificaciones en altura, y la mercantilización del espacio urbano. Pero no encontramos que se desplieguen argumentos que caractericen los usos que hacen los sectores populares de la ciudad (como el cartoneo y acopio de materiales reciclables, personas en situación de calle, villas y asentamientos de la ciudad, etc.) como degradantes, destinados a la periferia de la ciudad y a sanción por parte del CU. Creemos que esto puede ser resultado de aprendizajes en conflictos anteriores, cuando fueron

acusados de *NIMBYismo* (por las siglas de *Not in my Backyard*¹⁷¹), egoísmo y xenofobia urbana por autoridades públicas, y las necesidades habitacionales de los sectores populares utilizado para legitimar proyectos e intervenciones urbanísticas (Hölzl y Verwiebe, 2020; Nardacchione, 2005a; Benitez, 2013).

Existe una amplia bibliografía proveniente de distintas regiones que ha interpretado a los movimientos urbanos en contra de la densificación poblacional y la construcción de vivienda asequible o social en términos del *nimbyismo* (McNee y Pojani, 2022; Davison et al., 2013; del Alba González, 2009). Particularmente, en aquellas organizaciones de vecinos propietarios que defienden códigos urbanísticos de zonificación excluyente [*exclusionary zoning*], se movilizan activamente a instancias participativas locales en oposición a la construcción de viviendas asequibles mediante distintos mecanismos en el ordenamiento urbano (Mangin, 2014; Scally y Tighe, 2015; Trounstine, 2018). No obstante, los más perjudicados por la oposición a son minorías raciales y familias con bajos ingresos, profundizando procesos de segregación racial y de clase (Gerrard, 1994; Trounstine, 2018; Mangin, 2014).

A pesar de las acusaciones que en el pasado han recibido de otros actores urbanos y de los acercamientos que la bibliografía ha hecho sobre este fenómeno en otros contextos, ciertas afinidades en los marcos de significación colectiva y del carácter fuertemente defensivo de las organizaciones vecinales de la CABA, creemos que no deben ser entendidas como una forma de efecto o síndrome *NIMBY*, y que acercarnos a ellas desde esta perspectiva limitaría nuestra capacidad de entender estas formas de movilización. En primer lugar, porque sus reclamos y marcos de significación apelaban a sentidos críticos sobre el desarrollo urbano, la densificación, el medio ambiente, el espacio público y el patrimonio arquitectónico como bienes colectivos y bajo un lenguaje de derechos (González Bracco, 2013). En segundo lugar, porque catalogarlos como tales propone una conclusión al mismo tiempo que se identifica el fenómeno, deslegitimando estos reclamos y colectivos previamente a cualquier acercamiento, independientemente de si estas son formas egoístas o de interés general de reclamar por la ciudad (Melé, 2016). Y finalmente, porque de forma análoga a los conflictos ambientales, clasificarlos de esta manera nos haría perder de vista las competencias culturales y los argumentos con los que responden a esta acusación de egoísmo particularista, y su invocación

¹⁷¹ Por *Not in My Backyard* o NIMBYs se llama comúnmente a aquellos movimientos que se oponen a la instalación de alguna infraestructura o servicio dentro de su comunidad, pero sin oponerse a la obra o a su necesidad social *per se*. Así, estas formas de movilización se consideran como una forma de hipocresía o egoísmo.

a una relación especial con un territorio que expresa una identidad y una particular forma de vida que debe ser protegido (Trom, 1999).

Sin embargo, más allá de la producción de fronteras y jerarquías urbanas o la legitimación de ciertas apropiaciones de la ciudad por parte de algunos actores, en el marco del problema público del CU, la *vecinalidad* fue apropiada y activada más como una identidad colectiva de un conjunto de organizaciones para fundar una legitimidad y solidaridad entre actores opuestos al CU. Como tal, responde más a asegurar la continuidad, permanencia y unidad de formas de acción colectiva, estableciendo los límites del actor y las formas de reconocimiento mutuos de quienes ocupan un campo de acciones posibles, y no como una “cosa” o una propiedad intrínseca de los actores (como lo sería su lugar de residencia) (Melucci, 1996). Se trata más bien de una forma de designar a un público que se movilizó en torno al problema del CU y particularmente a aquellos que se oponían a las reformas introducidas al CU, es decir, es el resultado de un esfuerzo tanto de actores como observadores para asignarle un sentido a un conjunto de acciones e identificarlas como parte de un mismo proceso (Diani, 2015). No obstante, la identidad colectiva no debe entenderse de forma homogénea entre los distintos actores y redes del movimiento, por el contrario, “la construcción y preservación de la identidad de un movimiento social implica un proceso continuo de "realineamiento" y de "negociación" entre los actores del movimiento.” (Diani, 2015: 8). Cierta *aumento en la generalidad* es un requisito para hacer público un reclamo (Boltanski, 2000; Cefaï y Terzi, 2012): los actores movilizados deben demostrar que no son los únicos afectados, y la producción de esta generalidad es parte del proceso mismo de publicitación.

Si comparamos el problema público con el CU con conflictos urbanos anteriores en los que estaban involucradas algunas de estas organizaciones, encontramos que esta vecinalidad damnificada se constituía excluyendo, o directamente acusando, a otras formas de habitar y apropiar la ciudad (Marcús, *et al.*, 2014; Benitez, 2017b; Márquez, 2017; Hölzl and Verwiebe, 2020; Nardaccione, 2005a). Al mismo tiempo, en el conflicto y movilización por el CU, aquellos que eran aceptados y reconocidos como vecinos incluían ahora a cualquier habitante posiblemente afectado por la mercantilización del espacio urbano y el crecimiento de la densidad poblacional, o las modificaciones en los usos del suelo introducidas por este, y que en este caso incluyeron también a población villera o en condiciones habitacionales vulnerables.

Por ejemplo, existieron varias intervenciones en las audiencias públicas en la legislatura que presentaron reclamos en este sentido, como una vecina que sostenía que el CU “va [atenta] contra las viviendas y contra las casas de los barrios residenciales también. Entonces, si va

desde ahí para abajo, ¿Qué van a hacer con las villas? ¿Las van a fumigar para que desaparezcan?”¹⁷². Otra vecina, en el marco del cuarto día de audiencias, declaraba públicamente:

Por ejemplo, hace poco [se] venían hablando de incinerar la basura, y fue el mismo Larreta el que dijo que para que no haya cartoneros, no tiene que haber cartón. Entonces, *estamos hablando de políticas que expulsan a la gente más vulnerable*. Por lo tanto, yo me pregunto si realmente están pensando el código para que venga más gente a vivir en condiciones dignas a la Ciudad de Buenos Aires o lo que están haciendo es construir un montón de edificios para que no viva nadie adentro, darle esa posibilidad de negocio a las inmobiliarias y a los desarrollos inmobiliarios y seguir expulsando a la gente que no tiene las posibilidades de alquilar o de vivir en esos lugares que se van a construir. [...] lo lamento mucho por ustedes *si lo que quieren es correr a estos ciudadanos que son vecinos y vecinas de la Ciudad de Buenos Aires, porque somos muchos y muchas del otro lado que queremos una ciudad con toda la gente adentro, no solamente con la selección que hacen ustedes de la gente que corresponde que viva en la ciudad [aplausos]*¹⁷³.

Otro orador, miembro de la Junta Comunal de Caballito (comuna 6) reclamaba:

Que se respete el trabajo y el derecho al trabajo de la cooperativa de recicladores urbanos. Hablamos de una “ciudad verde” y queremos sacar un centro de reciclado. Nosotros queremos un centro de reciclado, queremos que los cartoneros y las cartoneras puedan trabajar con dignidad; que tengan su lugar en Caballito, y que puedan hacer un trabajo de concientización del cuidado de la ecología en nuestro barrio.¹⁷⁴

Si bien, los principales reclamos giraron en torno a los cambios en cuestiones morfológicas y sus efectos en la densidad, habitabilidad, sustentabilidad o patrimonio arquitectónico, también existieron demandas y reclamos de modificaciones que apuntaban a defender otras formas de habitar la ciudad o condiciones habitacionales vulnerables. En virtud, estas reivindicaciones fueron movilizadas principalmente por algunas ONGs que también hacían del derecho a la vivienda y ciertas problemáticas habitacionales un aspecto de su labor política y social, y que poseen un alto nivel de profesionalización de sus dirigentes. Por ejemplo, el ODC sostenía en el 2018 que el CU y código de edificación “intensificarán la expulsión de los habitantes de recursos bajos y medios de la ciudad, transformándola en un espacio sólo para ricos y para la

¹⁷² Fuente: Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (2018, 31 de octubre) *Audiencia Pública Código Urbanístico de la Ciudad (tercera parte)*. P. 95. (Intervención de María Águeda Lacanette). <https://www.legislatura.gov.ar/InfoVT/17>.

¹⁷³ Fuente: Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (2018, 7 de noviembre) *Audiencia Pública Código Urbanístico de la Ciudad (cuarta parte)*. P. 44. (Intervención de Melanie Ham). <https://www.legislatura.gov.ar/InfoVT/17>.

¹⁷⁴ Fuente: Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (2018, 31 de octubre) *Audiencia Pública Código Urbanístico de la Ciudad (tercera parte)*. P. 31. (Intervención de Osvaldo Balossi). <https://www.legislatura.gov.ar/InfoVT/17>.

explotación del suelo puramente con criterios rentísticos”¹⁷⁵, y reclamaba que el código incluyera construcción de vivienda social, control de precios, incorporación de inmuebles ociosos, requerimientos de un porcentaje de viviendas de interés social en proyectos privados, etc.¹⁷⁶ El CELS presentó demandas análogas, que apuntaban a la intervención y regulación del mercado inmobiliario y la incorporación de instrumentos en el título 8 dedicados a la reurbanización de villas.¹⁷⁷ Al mismo tiempo, no encontramos agrupaciones vecinales que se opusiesen a este tipo de reclamos, que las desestimen como no prioritarias, o que movilicen categorías clasistas y morales para sostener un merecimiento a habitar la CABA.

La mayoría de los actores movilizados, y los que lograron importantes niveles de exposición provenían de comunas consolidadas y representaban un perfil de vecino de clase media propietario de su vivienda. Sin embargo, en los enmarcamientos de estas organizaciones, el CU no afectaría sólo a los que residen en este o aquel barrio, o en las cercanías de tal o cual intervención urbanística, sino a la población de toda la CABA en su conjunto. De forma que las víctimas del CU como rol actancial, es decir como roles tipificados en el discurso (Boltanski, 2000), y por lo tanto la identidad colectiva de los movilizados, no podía construirse en contraposición a otros grupos poblacionales u otras formas de apropiación de la ciudad. Dada nuestra perspectiva teórica, no podemos determinar si esto se debe a cambios en las percepciones sobre los usos legítimos e ilegítimos del espacio urbano, resultado de aprendizajes políticos luego de las críticas que estos recibieron de egoísmo urbano y nimbismo en conflictos anteriores. Pero sí que existían exigencias gramaticales en las que no se podían construir en el rol actancial de victimario, a un mismo tiempo, a desarrolladores inmobiliarios y a villeros, cartoneros y pobres urbanos, sin perder credibilidad política. Los contornos de la vecinalidad como identidad colectiva no se encontraban en otras formas de habitar la ciudad (villas y asentamientos, personas en situación de calle, recicladores urbanos, etc.), sino más en contraposición a desarrolladores inmobiliarios del sector privado, enmarcados como los beneficiarios del nuevo CU, y contra actores institucionales y políticos del GCBA.

¹⁷⁵ Fuente: “2018 - 09 – Solicitamos a lxs legisladorxs de la ciudad el rechazo de los códigos urbanístico y de edificación en la próxima sesión” (Observatorio del derecho a la ciudad, 02/09/2018). <https://www.observatoriociudad.org/?s=noticia&n=214>.

¹⁷⁶ Fuente: “Se difunde el proyecto de Código Urbanístico para la Ciudad de Buenos Aires” (Observatorio del derecho a la ciudad, 07/02/2017). <https://observatoriociudad.org/2017-02-se-difunde-el-proyecto-de-codigo-urbanistico-para-la-ciudad-de-buenos-aires/>.

¹⁷⁷ Fuente: Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS). (2017, julio). *Código urbanístico: el proyecto de reforma no garantiza una ciudad justa y sostenible*. <https://www.cels.org.ar/web/publicaciones/codigo-urbanistico-el-proyecto-de-reforma-no-garantiza-una-ciudad-justa-y-sostenible/>.

6.4 Apoliticidad, antipolítica y tensiones con la política partidaria: las condiciones de felicidad ilocucionaria del rechazo público a la política

Las organizaciones barriales establecían una compleja relación con la política partidaria atravesada por gramáticas de la acción pública. Existían agrupaciones y referentes que sí reivindicaban su trabajo y movilización en términos políticos, reconociendo en los partidos una instancia legítima de representación, y valorando sus vínculos con legisladores y comuneros. No obstante, la mayoría rechazaba formar parte de la “la política partidaria”, se habían resistido a distintos intentos de reclutamiento y mostraban desconfianza y recelo, tanto hacia los “políticos” y como a los “partidos”. Pero, a pesar de este rechazo generalizado, también existían relatos en los que estas organizaciones se habían sentido acompañados por legisladores o comuneros del FpV, del FIT o el Socialismo y apreciaban sus intervenciones en la legislatura, los aprendizajes técnicos y políticos realizados a partir de ellos, o el asesoramiento, la escucha y la comprensión.

Así, estos sentidos de rechazo o distanciamiento con la política partidaria se pueden rastrear en la historia genealógica de estas organizaciones vecinales, en los movimientos asamblearios post-2001 de la CABA (Pousadela, 2011; Mauro y Rossi, 2015), las agrupaciones de vigilancia vecinal (Tufró, 2007; Hernández, 2013), e incluso más lejos en el pasado en el movimiento fomentista y las organizaciones vecinales de las décadas del '20 y '30 (De Privitellio y Romero, 2007; López, 2014). A partir de la década del 2000, las organizaciones que surgen para resistir la densificación y verticalización de barrios residenciales tendrán un discurso que rechazaba a los políticos como legítimos representantes de los intereses locales para, en su lugar, exaltar la figura del vecino como quien realmente conoce y se interesa honestamente por el territorio (Hernández, 2013; Tufró, 2011). Algunos vecinos percibían como invasiva la llegada de partidos políticos, organizaciones y lógicas del quehacer partidario a los consejos consultivos comunales (Benitez, 2017). Existían, entonces, enmarcamientos en los que la movilización vecinal se presentaba, tanto de forma apolítica (como despojada de relaciones o vínculos político-partidarios), como antipolítica (en abierta oposición a estos) (Tufró, 2007).

En nuestras entrevistas y observaciones, este recelo hacia la política parecían hacerlo a partir de un campo de experiencias (Koselleck, 1993) adquiridas en conflictos y movilizaciones previas, sobre los sentidos que estas organizaciones tejían sobre su relación con los partidos políticos, y en las cuales los partidos políticos podrían haberse opuesto, entorpecido o permanecido indiferentes a sus reclamos. Por ejemplo, un referente nos contaba que hubo “un frente que tenía orden de las unidades básicas de no participar, y por ahí nos traían firmas a la

plaza. Por ahí nos decía ‘No me saques fotos en el festival’, pero estaban acá” (entrevista 31 - referente organización vecinal del barrio de Balvanera). Este mismo dirigente nos relataba de varios intentos de reclutamiento por parte de partidos políticos de todo el espectro ideológico, con ofrecimientos como puestos de legislador, comunero, una dirección en el Poder Ejecutivo local, dinero, etc. Esto era vivido como una cooptación “para sacarlo del camino y que no moleste” (entrevista 31 - referente organización vecinal del barrio de Balvanera). De la misma manera, podemos clasificar dentro de este tipo de experiencias un caso que relatamos más arriba. Nos referimos al intento de captura que habría sufrido una organización barrial cuando un miembro con afinidades políticas con el oficialismo de la ciudad intentó hacerse con el control de las redes sociales de la agrupación y abstenerse de tomar posturas críticas hacia el gobierno local. Así, un miembro de la misma nos relataba como:

se nos infiltró otro que porque [teníamos problemas personales y] no podíamos ir, y uno tomó el mando del grupo y lo estaba desarmando. No sé si venía con directivas o no, pero [...] Trataba mal a la gente. Cuando se trataba de algún tema partidario o ideológico que no estaba de acuerdo a su perfil no había que hablar de política, pero cuando era algo que sí se felicitaban entre ellos. [...] Para mí están provocando [...] Yo creo que desde arriba llegó la orden de que nos boicoteen para que desaparezcamos. Yo se lo dije de frente, “para mí te manda alguien para hacer pelota el grupo porque lo único que estás haciendo es generar discusiones por boludeces”. Siempre generaba boludeces para crear discusiones absurdas. Y llegaba una hora tarde a la reunión y tomaba la posta. Entonces dijimos basta, no daba para más. (Entrevista 19 - referente organización vecinal del barrio de Villa Pueyrredón)

Recuperamos este fragmento de entrevista por la experiencia que relata, aun si no podemos verificar si realmente era un “infiltrado” para “desarmar” al grupo” con una “orden de que nos boicoteen para que desaparezcamos”. Nos interesa que la llegada de este miembro con ciertas preferencias partidarias y su accionar dentro de la agrupación fue vivida como tal. En este y otros casos que relevamos, los dirigentes habrían experimentado a la política partidaria como una fuerza externa intentado controlar, cooptar o desmovilizar estas formas de activismo barrial. Como resultado, algunos referentes vecinales se expresaban en términos muy fuertes en rechazo a la política partidaria, incluso tratándolos de enemigos. En situación de entrevista nos explicaban que:

las reuniones de la Legislatura fueron como la de las audiencias públicas. O sea, era desahogarte y listo. No les importa lo que pensás. La política es así. O sea, vos llegas a la Legislatura, dejás toda tu ideología en la puerta y entraste. Y andá y tranzá. Si no quedas como la gente de Zamora, que todo el mundo sabe que está en contra, pero son inofensivos. [...] nosotros la tenemos clara de que nos metimos en un territorio enemigo que es la Legislatura, la Legislatura es eso [...] es territorio enemigo. Los legisladores son representantes de los partidos políticos y no de la gente. A ellos los que los ponen en la lista son los partidos (Entrevista 31 - referente organización vecinal del barrio de Balvanera).

Así, la legislatura aparecía como espacio de lealtad partidaria, en la que se negocian e intercambian cargos y prebendas por apoyos políticos, siempre en virtud de la acumulación política y lejos del interés colectivo o del bien común. Debido a esto, eran percibidos como “enemigos” de las organizaciones vecinales en sus intentos por mejorar las condiciones urbanas de sus barrios. A pesar de este rechazo, no dudaban en entrar a dicho “territorio enemigo”, negociar y articular con legisladores para conquistar sus demandas. Otros representantes de estas agrupaciones entendían que los partidos políticos locales no estaban interesados en las formas de organización y participación barrial porque eran una amenaza para su acumulación y ejercicio de poder:

la corporación política de Buenos Aires nunca quiso las comunas porque la entendieron como que perdían poder ¿Entendés? Era el poder de la Ciudad que era muy grande, ¿cómo iba a perder ese poder descentralizando? [...] [incluso] Todos los partidos políticos, la izquierda que uno pensaba que iba a apoyar tampoco. ¿Por qué no? “Porque es una institución burguesa”, andá a la puta que te parió [risas]. ¿La única que no votó la ley de comunas sabés quién fue? Esta del MST que es enfermera, ¿Cómo se llama? Fue la única que votó en contra. (Entrevista 22 - Referente Organización social por la implementación de la ley de comunas)

Al mismo tiempo, la política partidaria podía ser vivida como desmovilizante debido a las formas de antagonismo y competencia política entre partidos, percibidos como frustrantes ya que impedían la construcción de consensos más amplios y la discusión pública de problemas que consideraban más importantes. Así, una entrevistada reflexionaba al respecto en estos términos:

choque entre la izquierda y el peronismo, que es agua y aceite y se chicanean. Es una situación que resta completamente para mí, porque estás tratando de construir algo y se pelean. Es agotador, esa parte a mí me agota. [...] eso me parece que no suma y que también es funcional al oficialismo (Entrevista 34 - referente organización vecinal del barrio de Paternal).

Experiencias análogas nos eran relatadas sobre los supuestos efectos demovilizadores de esta competencia político-partidaria en los consejos consultivos de la ciudad. El desembarco de estas formas de antagonismo habría desincentivado la participación en las comunas de la ciudad según algunos referentes que entrevistamos. Un líder de una organización social por la implementación de la ley de comunas nos narraba en situación de entrevista:

los partidos nunca entendieron y menos quisieron las comunas, entonces cuando vieron que esto era inevitable se largaron sobre los consejos para manejarlos. Ahí vinieron las peleas entre el Frente para la Victoria y el Pro y eso jodió mucho la conformación de los consejos. ¿Por qué? Porque la poca gente que se había enterado y que iba de buena voluntad a laburar por su barrio se encontraba con esta pelea y no entendía un carajo. Eso sucedió en casi todos y en algunos casos hasta con violencia, con lo cual la gente imagínate que se fue a la mierda y dijo “aquí no vuelvo más”. (Entrevista 22 - referente organización social por la implementación de la ley de comunas).

En suma, algunos de estos distintos sentidos de rechazo no son nuevos ni exclusivos de estas organizaciones ni contextos locales de participación: existen como sentido común instalados en la sociedad argentina y como parte de una crisis de representación global en el que la relación entre partidos políticos, ciudadanía y democracias se han reestructurado en los últimos 20 años (Cheresky, 2007; Mair, 2005). Estos se traducen a la esfera nacional y local mediadas por las transformaciones en la cultura política de los años del periodo neoliberal y su consiguiente crisis política y social del 2001-2002, cuando algunos sectores medios urbanos comenzaron a autopercebirse como ciudadanos independientes, alejados tanto de la política partidaria como del activismo local, reivindicando su carácter de *gente común*, conectándose a la agenda política a través de medios de comunicación masiva, para expresar demandas reactivas y espontaneas (Mauro, 2014). Particularmente, luego de la implosión del sistema bipartidista (peronismo-radicalismo) que afectó principalmente a los sectores medios urbanos porteños alineados entre una centro-derecha y una centro-izquierda que no se identificaba como peronista (Torre, 2003; Mauro, 2012). Aun si también ha existido cierta recomposición del vínculo representativo de forma que movilización social y contestataria convivían con representación política sin impugnarla, ésta no ha reconstruido a las organizaciones partidarias ni les ha devuelto el protagonismo que tenían antes de su crisis (Mauro, 2014). Todo esto se plasmaba en cierta sospecha que los dirigentes que interrogamos debían sortear al interpelar a los vecinos de la ciudad, quienes preguntaban y cuestionaban por pertenencias o inscripciones organizativas y partidarias casi como condición para su apoyo y participación. En este sentido, los miembros de una agrupación barrial nos contaban que:

Cada vez que por alguna razón hay un pico [de participación] que viene más gente, lo primero que hacen es ponerte en examen y vos tenés que pasar la prueba de que vos no tenés ninguna bandera política-partidaria. Que no sos ni del Partido Obrero, ni La Cámpora, ni de esto, ni de aquello. Tenes que primero demostrar eso. Está bien que la gente quiera saber con quién está hablando o quién se está juntando, pero también es llamativo que sea lo primero que te preguntan. Te preguntan primero eso, que por qué te estás juntando. (Entrevista 29 - referente organización vecinal del barrio de Saavedra)

No obstante, los partidos políticos y las organizaciones y movimientos sociales comparten un ambiente político (Halvorsen, 2019), en la que muchas veces se complementan como canales de la representación política (Hutter, Kriesi and Lorenzini, 2019), y la relación entre unos y otros tomar formas muy diferentes. Esto incluye vínculos como la articulación, la alianza, la infiltración, la independencia y la transformación (Somuano Ventura, 2007), pero además, esta relación puede cambiar en el tiempo debido a la interdependencia diversa y variable entre estos dos tipos de actores (Corcuff y Mathieu, 2011).

A pesar de estos discursos de rechazo y distanciamiento encontramos que, en términos prácticos, existían vasos comunicantes, episodios de articulación y coordinación, y que la relación entre estos dos tipos de actores (partidos políticos y agrupaciones vecinales) eran más complejas. En nuestras entrevistas encontramos que existían tanto acercamientos instrumentales (coordinación con comuneros o legisladores de partidos políticos para presentar y mejorar reclamos en dichas instancias o ante la legislatura o el GCBA), como simbólicos (simpatías ideológicas, políticas o valorativas). En muchos casos, comuneros, legisladores y asesores formaron parte de alianzas clave o de aprendizajes en conflictos y movilizaciones anteriores. Hallamos que la política partidaria había ofrecido importantes recursos estratégicos en conflictos y movilización pasadas: abogados dispuestos a realizar amparos gratuitamente para frenar alguna intervención urbanística, acceso a saberes técnicos que mejoraron los diagnósticos y las propuestas de las organizaciones, aportado apoyo y una importante visibilidad pública a un reclamo barrial, etc. Esto era reconocido por algunos dirigentes de agrupaciones vecinales, quienes interpretaban que estos parlamentarios habían sido mediadores claves para presentar sus argumentos y reclamos a la legislatura al momento de definir una política. Así, nos relataban que:

Cuando fue la votación de la planta, hubo legisladores que tomaron la voz de los vecinos. O sea, logramos llegar a ese micrófono. Todo lo que nosotros hicimos, todo lo que pudimos construir, todo lo que investigamos, todo lo que laburamos; logramos que algunas veces pudieran ahí ponerlo en juego a la hora de la definición. Está claro que con una mayoría automática de la Legislatura, bueno, muy difícil, pero ya haber logrado llevar la voz de los vecinos y tener contacto con esos legisladores que son varios, de distintos partidos, y que nos trataron de ayudar. Realmente nos trataron de ayudar, nos escucharon, después llevaron nuestras propuestas. Cuando hicimos lo de los lugares alternativos, ésto lo plantearon. Cuando la gente de seguridad, el día de la votación de la planta, nos empezó a amedrentar, hubo legisladores que hicieron parar la sesión para proteger a los vecinos. (Entrevista 29 - Referente Organización vecinal del barrio de Saavedra).

En este fragmento de entrevista, el dirigente de una agrupación vecinal de Saavedra nos relataba sobre su experiencia de resistencia contra la instalación de una planta de tratamiento de residuos secos en un espacio verde y público de su barrio por parte del GCBA. En este conflicto, la mediación por parte de legisladores aliados en la legislatura habría sido clave para hacer públicos reclamos, argumentos e investigaciones de la organización, y haber representado las demandas de estos actores barriales en el recinto. Encontramos otras experiencias que también van en este sentido. Como por ejemplo el caso de una organización barrial que se revestía de una representación territorial apolítica, como una ONG, se coordinaban con una agrupación partidaria en la que esta última actuaba como brazo que aportaba movilización y un apoyo masivo. Así nos describían como:

A partir de empezar a vernos las caras y participar me fui acercando a SOS Caballito. Se fue dando una relación de colaboración hasta que a otra compañera y a mí nos invitaron a participar. Es una relación que se dio, SOS [Caballito] nos da el soporte técnico y nosotros damos la masa crítica. SOS [Caballito] es un grupo de seis u ocho personas, que si bien se mueve muchísimo [...] si vos organizás un corte, seis personas no sirven, necesitás que vaya gente. Ellos son una organización vecinal y todos nosotros estamos formando parte [desde] nuestra unidad básica. porque somos vecinos estamos a pocas cuadras. y realmente, esta unidad básica que se llama “La Polito”, donde estoy yo, tiene mucha actividad territorial. (Entrevista 21 - referente barrial de Caballito).

Por otra parte, tanto para el caso del CU como para conflictos previos, hallamos varios testimonios en los que nos refirieron a reuniones, encuentros, acercamientos y acompañamiento de legisladores, asesores o comuneros. Así, nos detallaban que “la comunera del Frente para la Victoria es muy activa [con el CU], pero cuando hicimos la presentación con Edesur quien nos acompañó físicamente fue la del Pro. También está el comunero que creo que es de Eco, de la gente de Loustau, y también se presentó. En mayor o menor medida todos han estado” (entrevista 24 - referente organización vecinal del barrio de Agronomía). Mientras que una organización del barrio de Paternal nos decía que en su movilización por un parque en un predio privado “hubo mucho apoyo cuando fuimos a la Legislatura, más allá de los legisladores [en general], de los que trabajan en La Cándora [en particular]” (Entrevista 34 - referente organización vecinal del barrio de Paternal). Inclusive, uno de los dirigentes que citamos más arriba con un fuerte discurso antipolítica admitía cierta “recepción con algún legislador de la oposición, de parte del Pro nada” (entrevista 22 - referente organización social por la implementación de la ley de comunas), por nombrar algunos ejemplos.

Al mismo tiempo, los antagonismos partidarios también pueden crear oportunidades y razones para la construcción de alianzas y expandir las redes de cooperación y articulación (Diani, 2013; Klandermans, 1997) entre los actores barriales al proveerles de un enemigo en común, en este caso el oficialismo en GCBA. La tendencia del gobierno local de ignorar los reclamos vecinales en instancias participativas como los consejos consultivos ha incentivado en el pasado la construcción de alianzas y coaliciones como también la cooperación con partidos políticos de la oposición a nivel comuna (Coto, 2018; Dupey, Bomben y Necuzzi, 2014; Halvorsen, 2019). Por ejemplo, un miembro de una organización vecinal de Villa Pueyrredón reflexionaba en voz alta durante una entrevista:

Yo creo que este Gobierno de la Ciudad logró que nos juntemos todos los vecinos. [...] este Gobierno ha logrado que nos conozcamos todos. [...] Pero no solamente eso, sino que han logrado que las agrupaciones se junten. Ahora estamos tan integrados con los partidos políticos que nos escuchan, sin importar cada perfil ideológico. Han venido diputados de diferentes partidos políticos, nos han visitado y les hemos mostrado

nuestras inquietudes siempre relacionado con este Código de Planeamiento Urbano.
(Entrevista 19 - Referente Organización vecinal del barrio de Villa Pueyrredón)

Así, el rechazo hacia la política no era del todo generalizado, pero aun así existían dudas sobre cuál sería la mejor forma de vincularse y relacionarse con ella. En primer lugar, porque esta relación podría afectar el reclutamiento de apoyos al interior del barrio. Como discutimos más arriba, una articulación muy cercana con una organización partidaria o una figura política podría identificar demasiado la agrupación estos actores ante los ojos de los vecinos a movilizar. Al mismo tiempo, una distancia demasiado taxativa con estos actores partidarios podría privar a la organización de recursos y aliados claves para torcer las políticas urbanas del GCBA. Pero incluso, estas contradicciones no eran simplemente instrumentales o una cuestión de cálculos de estratégicos, también involucraban aspectos valorativos que hacían al sentido político mismo de estas formas de organización. Por ejemplo, el siguiente fragmento de entrevista refleja estas cuestiones en el intercambio y reflexión espontánea que se da entre dos miembros de una organización barrial:

Arturo¹⁷⁸: Sí, las primeras convocatorias fueron fáciles. Después, cada vez se puso más difícil. Cuando hubo más organización, es como que el vecino común le tiene terror a la política. Cuando empieza a haber organización y cuando empieza a haber participación de militancia política. [Pero] que en definitiva la política es la que después sigue sosteniendo la lucha. Se van los vecinos y lo que queda es la política. Inés, bien decía recién, nos escucharon los políticos y dentro del recinto los que levantaron la mano y hablaron, fueron los políticos. Entonces no podés descartar y negar a un espacio que sabes que existe y que históricamente, hoy está muy devaluado. Pero cada problemática debería estar canalizada dentro de los partidos políticos, porque es lo que te puede sostener la lucha. Contrariamente a lo que... me está mirando Rodolfo [risas].

Inés: Rodolfo no quiere saber nada [risas].

Arturo: Yo ya la sé la opinión de él, pero él es un soñador.

Rodolfo: La democracia directa no hay con qué darle. Esto, lo que hacemos, es una democracia directa. Cuando te patean el culo, tenés que hacer una acción directa, te tenés que dar vuelta y darle un cachetazo. Acá, lo que hicieron, es que nos patearon el culo a todos los vecinos. Entonces si en un primer momento hubiéramos tomado la plaza, los hubiéramos puesto ahí adentro, hubiéramos puesto diez árboles, se hubiera desarmado todo y nos hubiéramos ido, era otra cosa. (Entrevista 29 - referente organización vecinal del barrio de Saavedra).

Por un lado, Arturo comienza realizando una reflexión de tipo instrumental sobre la tensión en sus formas de relacionarse con la política partidaria: organizarse y vincularse demasiado con ella puede crear rechazo entre los vecinos, pero al mismo tiempo, la política fue un recurso clave para sostener la lucha en el tiempo. Reconoce que cuando los han necesitado “los

¹⁷⁸ Los nombres en este fragmento de entrevista fueron modificados para mantener el anonimato de los entrevistados.

políticos” han expresado sus demandas en instancias institucionales y los considera como aliados, al mismo tiempo que los acepta como actores legítimos para representar los intereses de los vecinos del barrio. Por otro lado, Rodolfo desconfía profundamente de estas organizaciones, cree que la democracia directa y cierta radicalidad en el accionar es la mejor manera de conquistar la demandas y torcer la voluntad del GCBA. La expresión de Inés (“Rodolfo no quiere saber nada”) y de Arturo (“Yo ya la sé la opinión de él, pero él es un soñador”) y el contexto de camaradería que permea en la entrevista, señala que estas discusiones ya habían tenido lugar en el interior de la organización. Para Arturo, la postura de Rodolfo es idealista e impracticable en términos reales (“es un soñador”). Así, muchas de los matices en los posicionamientos frente a la política que relevamos más arriba entre agrupaciones vecinales podían también existir al interior de ellas. Ambos reivindicaban el carácter político de sus formas organizativas, sólo que algunos reconocen la necesidad y la legitimidad de articular con partidos políticos para disputar las formas de hacer ciudad, mientras que otros se distanciaban de estas posiciones a partir de una mirada basada en la democracia directa, rechazando el rol de los partidos políticos como mediadores legítimos y representantes de los intereses locales.

Finalmente, a pesar de los efectos urbanísticos de las políticas del GCBA y de todos los esfuerzos de articulación con distintos actores políticos de la ciudad, algunos dirigentes entrevistados eran escépticos que sus propias protestas y movilizaciones tuvieran algún impacto en los resultados electorales de la ciudad. Así, se preguntaban cómo es que el principal partido de la alianza Vamos Juntos, Propuesta Republicana (PRO), era tan exitoso electoralmente, a pesar de una gestión que tanto para ellos como para sus públicos movilizados era evidentemente deficiente. El siguiente fragmento de entrevista era expresivo al respecto:

Lo que pasa es la asimetría, porque son 34 votos que se sentaron, hicieron así [hace un gesto con la mano]. Es como obediencia debida, no piensan nada. Vos hablas con ellos, le planteas, y te dicen: "Sí, la verdad, es lógico lo que decís, pero yo tengo que votar esto. A mí me pidieron que tiene que salir sí o sí, hay fechas y hay apuros". Bueno, contra esa maquinaria es muy difícil. Ahí es, después, lo que Rodolfo plantea muchas veces. *Vos después volvés al barrio a plantear: ¿loco, podemos ver de nuevo cómo votamos? Este barrio ha votado al PRO de manera contundente.* (entrevista 29 - referente organización vecinal del barrio de Saavedra)

Así, algunos referentes creían que ni las políticas de planificación y desarrollo urbano, ni los órganos participativos del GCBA, cambiarían favorablemente hasta que existiera una verdadera renovación político-partidaria en la gestión de la CABA.

Más allá de los alineamientos, preferencias o identidades políticas que podían existir al interior de estas organizaciones, ninguna de éstas comunicaba o enunciaba públicamente sus posiciones

desde un *ethos* político partidario. Es decir, en las intervenciones públicas (reportajes para medios de comunicación masiva, intervenciones en instancias participativas, publicaciones en redes sociales, volantes o gacetillas, etc.) estas agrupaciones podían impugnar al jefe de Gobierno Rodríguez Larreta, el Partido PRO y la alianza Vamos Juntos, pero nunca desde un proyecto político-partidario propio. Por ejemplo, la siguiente intervención que tuvo lugar durante el tercer día de audiencia en la legislatura, en noviembre del 2018, es un buen ejemplo de estas formas de expresarse públicamente. Una participante decía:

Formo parte de una campaña conformada por compañeros, amigos y vecinos que queremos defender el espacio de Agronomía. Todo empezó cuando nos enteramos de que iban a construir un estadio en Agronomía y después eso derivó a conocer el proyecto de ley del Código Urbanístico. [...] sabemos que este Gobierno está en contra de las organizaciones barriales, de los espacios públicos y que el Gobierno de Horacio Rodríguez Larreta y de los sectores políticos afines –en conjunto con grupos empresarios–, nos quieren imponer y sancionar como sea un Código Urbanístico inconstitucional que va en contra de los intereses de los vecinos que integramos los distintos espacios de la Ciudad (las cursivas son nuestras).¹⁷⁹

Es decir, el contradestinatario de las intervenciones públicas (en audiencias, reportajes para medios de comunicación masiva, etc.) era el GCBA y la alianza Vamos Juntos, pero, aunque no ocultaban sus preferencias político-partidarias en nuestras entrevistas o en conversaciones casuales, cuando los observamos en instancia públicas nunca se presentaban a sí mismo como militantes “kirchneristas”, “de izquierda”, “socialistas”, “radiales”, etc., sino como vecinos, habitantes, ciudadanos, autoconvocados, amigos, compañeros, familiares etc. Un ejemplo característico de este *ethos* apolítico, o quizás llevado a su paroxismo, es la intervención pública de una exlegisladora de la ciudad con mandato vencido en la audiencia pública. Esta exlegisladora posee una larga carrea en la UCR primero y en el Frente para la Victoria más tarde, incluyendo cargos electos como constituyente de la ciudad, como diputada nacional, presidenta de un organismo público nacional de alta visibilidad, y finalmente legisladora de la ciudad entre los años 2009-2013. A pesar de su personalidad pública eminentemente política, en su intervención en la audiencia se expresaba de la siguiente manera:

Les pido por favor que corten este proceso [de sanción del CU] que no está escuchando a los vecinos. Que nuestro espacio de representación no nos escuche, degrada la democracia. Los que estamos acá no lo hacemos por un bando o un partido político.

¹⁷⁹ Fuente: Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (2018, 31 de octubre) *Audiencia Pública Código Urbanístico de la Ciudad (tercera parte)*. Pág. 53. (Intervención de Irina Churrarín). <https://www.legislatura.gov.ar/InfoVT/17>.

*Realmente, estamos en tanto vecinos. No me quiero mudar de la casa que elegí para vivir con mis hijos. Eso es lo que estamos transmitiendo todos los que estamos acá*¹⁸⁰

Es decir, ¿por qué las organizaciones, referentes y vecinos se presentaban públicamente como apolíticas o antipolíticas cuando muchos de sus integrantes no lo eran y cuando cotidianamente se articulaban con partidos y políticos para potenciar sus intervenciones públicas? Creemos que para entender esto debemos mirar el significado dramático de este *ethos*. Gusfield propone abordar los acontecimientos públicos como si fuesen obras teatrales en tres sentidos (2014): a) como una representación en tanto actuación, no necesariamente una realidad objetiva e imparcial; b) como una puesta en escena, con autores y actores que escriben y planean una trama concentrada e inequívoca, suprimiendo ritmos, pausas e interludios de la vida cotidiana; c) como dramáticos en el sentido de que capturan la atención, el interés, y el entusiasmo de un público que observa atentamente el desarrollo de una trama, pendiente en sus resultados.

Teniendo esto en cuenta, podemos recuperar lo que nos relataba una entrevistada, miembro de una agrupación vecinal. Hablando sobre las audiencias en la legislatura hacía una reflexión que nos aporta un indicio:

lo que más les molesta a ellos [los legisladores] es que nosotros somos autoconvocados, entonces no nos pueden encajar en un lineamiento ideológico ni político, y es lo peor que les puede pasar. [...] Como no tienen a quien echarle la culpa, no lo pueden hacer.

Es precisamente, en cuanto que públicamente no se identifican y ni enuncian una crítica hacia la gestión del GCBA desde un encuadramiento político-partidario, que estos actores vecinales pueden impugnarlos públicamente sin recibir como respuesta una descalificación política. Esto parece ser particularmente efectivo a la hora de movilizar sus demandas y construir su legitimidad, dado el extenso apoyo político-electoral que cuenta el oficialismo en la CABA, (Bosque Sendra y Buzai, 2017; Ariza y March, 2021; Mauro, 2012). Las expresiones públicas de recelo, distanciamiento y negación de vínculos con actores partidarios que mostraban algunas organizaciones, pueden ser entendidas a partir de una gramática de la vida pública (Cefaï, 2008; Boltanski, 2000) en la que la distancia y el rechazo hacia ellas se revelaba particularmente productiva en la disputa pública por los sentidos de las intervenciones urbanas. Esta distancia en el *ethos* de estas organizaciones con lo políticamente partidario haría a las

¹⁸⁰ Fuente: Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (2018, 31 de octubre) *Audiencia Pública Código Urbanístico de la Ciudad (primera parte)*. P. 90. (Intervención de María José Lubertino). <https://www.legislatura.gov.ar/InfoVT/17>.

condiciones de felicidad (Cefaï, 2009) para ser considerados inteligibles y aceptables por el público:

Seguir estas reglas del juego no suprime el carácter abierto, indicial y temporal de las actividades de crear sentidos: el “hacer colectivo” puede hacer fuego con cualquier tipo de madera, abriendo oportunidades y aprovechando las circunstancias, a veces con gran inventiva. Sin embargo, estas presiones gramaticales [...] si no se tienen en cuenta, conducen a la descalificación de una denuncia o al descrédito de un reclamo por parte del público. [Porque] Abordan tanto la relevancia de los temas de compromiso como la adecuación de los roles de participación y la corrección de las fórmulas de expresión (Cefaï, 2009: 29).

Si las agrupaciones vecinales, vecinos movilizados individualmente, ONGs o profesionales proclamasen una crítica pública a una intervención urbanística del GCBA desde un lugar de enunciación político-partidario, abrirían el juego a una respuesta dentro de una gramática político-partidaria fácilmente impugnabile y particularmente favorable para un gobierno local que cuenta con un fuerte apoyo electoral. Así, la apoliticidad (incluso la antipolítica) de estas organizaciones funcionaba como lugar de enunciación porque obligaba a los funcionarios públicos y legisladores oficialistas a responder términos técnico-urbanísticos, sin poder capitalizar su apoyo electoral y político.

Al mismo tiempo, con este *ethos* vecinos y gobierno tomaban roles en un drama moral y un orden público (Gusfield, 2014) que explicaba las identidades y los intereses de los actores (vecinos y GCBA) involucrados en la discusión pública por el CU. Afirmamos drama moral, porque estas formas de posicionarse permiten que el problema sea representado como un enfrentamiento con antagonistas bien delimitados, unos movilizados por el bien colectivo y otros detrás de intereses espurios. Y sostenemos que se trata de un orden público porque organizaban el mundo tanto cognitiva como moralmente, simplificando matices y contradicciones, dando una versión esquematizada del conflicto (Ibíd.): vecinos *versus* políticos.

Capítulo 7. Toda zonificación es política: controversias y marcos de significación en torno al Código Urbanístico

7.1 Introducción

A lo largo de los poco más de dos años de discusión y tratamiento público, los documentos y comunicados oficiales del GCBA, la movilización de organizaciones sociales a instancias participativas diversas, la cobertura de los medios de comunicación masiva, y las intervenciones de organizaciones técnico-profesionales, hicieron emerger marcos múltiples y formas de conciencia alternativas (Gusfield, 2014) en torno el CU y el futuro de la CABA. En este contexto, las organizaciones sociales desplegaron marcos de significación colectiva propios con los que interpretaron dificultades, atribuyeron responsabilidades, y seleccionaron sus demandas, delimitando los contornos de un problema (Cefai y Terzi, 2012; Cefai, 2008). En este proceso surge “una dinámica de enriquecimiento icónico y simbólico de la experiencia. Aquello que se percibía como una perturbación, sensible pero fugaz, adquiere la consistencia de un fenómeno público que lleva un nombre, [...], al cual pueden atribuirse causas e imputarse responsabilidades” (Cefai, 2014: 39). Al mismo tiempo, apelaban a una noción del bien común con la que fundamentaban la gravedad del problema, y la urgencia y necesidad de prestarle atención pública (Neveu, 2015).

Estos marcos, como esquemas interpretativos, fueron definidos procesualmente y de forma *post hoc* en el curso del conflicto mismo, reconfigurando de forma continua “de lo que trata” el problema público, en dialogo tanto entre organizaciones sociales movilizadas, como con otros actores (técnico-profesionales, gubernamentales, económico-empresariales, etc.) (Trom, 1999; Acevedo, 2013; Cefai, 2008). Así, lo que desarrollaremos a continuación es “una red de perspectivas, y de perspectivas sobre perspectivas que organizan la experiencia pública” (Cefai, 2014: 45) en torno al CU y el CE. A medida que los distintos públicos involucrados disputaron la definición del problema presentaron fundamentos (información, investigaciones y evidencias), garantías (justificaciones en base a valores) y conclusiones (recomendaciones, políticas públicas y modificaciones al CU) (Best, 2017). Creemos que “es mejor pensar en [estos] enmarcamientos como un proceso creativo, que va de un bricolaje inventivo ante la incertidumbre, a elaboraciones teóricas que no tienen nada que envidiar a las actividades de los investigadores científicos o teóricos políticos” (Neveu, 2015: 152).

En este capítulo no nos proponemos relevar discursos y argumentos sobre el CU y explicarlos en función de estrategias e intereses (algo que, como veremos a continuación, hacen los mismos actores involucrados), sino cómo las organizaciones vecinales movilizaron evidencias, pruebas y materiales con éxitos dispares en el intento mismo de argumentar (Barthe et al., 2017). Especialmente, en cuanto a las agrupaciones vecinales y otras organizaciones sociales ejercieron su poder de calificación (Rosanvallon, 2007): la puesta a prueba de los saberes y las competencias técnicas con las que las autoridades planean y ejecutan una acción de gobierno, impugnaron su *expertise* y capacidad técnica.

Para estas organizaciones, las novedades morfológicas, el nuevo cuadro de usos, y los instrumentos de gestión que proponía el CU, lejos de una cuestión técnica a resolver por arquitectos y urbanistas del GCBA, devinieron un asunto eminentemente político para el que demandaban participación y escrutinio público. No sólo, como vimos en los capítulos anteriores, reclamaron que sus opiniones sean consideradas como ciudadanos preocupados por el destino de sus barrios, sino que también presentaron argumentos desde investigaciones y saberes urbanísticos propios. Las experiencias de conflictos, políticas e intervenciones urbanísticas anteriores fueron recuperadas en campos de experiencias, pero reactualizada según configuraciones específicas para este problema público. Se revelaron, así como actores competentes para discutir en foros públicos a partir de y contra saberes expertos, reencuadrando la cuestión del código desde un enmarcamiento propuesto por el GCBA sobre homogeneidad, previsibilidad y transparencia, a uno de impactos urbanísticos, duplicación de la población y la capacidad constructiva y la inadecuación del CU para resolver los problemas actuales de la CABA.

En el proceso, las agrupaciones vecinales, pusieron a prueba tanto la capacidad técnica como legitimidad moral del GCBA para sancionar un nuevo código. Junto con otros actores (como académicos, organizaciones corporativas y técnico-profesionales, etc.), señalaron públicamente la falta de fundamentos urbanísticos para decisiones que hacían al diseño de la trama, su articulación y actualización de otros elementos del ordenamiento urbano de la ciudad (el PUA, el modelo territorial, el código ambiental, etc.), y de un diagnóstico que identifique dificultades y prioridades. Pero también denunciaron una relación cercana entre gobierno local y grandes desarrolladores del mercado inmobiliario, poniendo en denunciando las pretensiones de actuar en nombre del bien común con el que el GCBA proponía la renovación del ordenamiento urbano de la ciudad. Frente a un gobierno local que hablaba un lenguaje de “integración”, “sustentabilidad”, “igualdad de oportunidades norte-sur”, las organizaciones sociales

movilizaron un vocabulario de motivos en los que el GCBA impulsaba estas reformas para beneficiar negocios inmobiliarios a expensas de la ciudad y sus habitantes. Así, a partir de esta doble inadecuación técnica y moral, reivindicaron su derecho a decidir sobre la morfología de la ciudad y sus barrios.

7.2 La controversia por los efectos del CU en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Luego de la publicación del primer borrador en febrero de 2017, la discusión pública por el CU tomó muy rápidamente la forma de una controversia por la inadecuación del mismo para responder a las problemáticas urbanas de la CABA. Una publicación del ODC en su página oficial difundía el primer borrador publicado del CU (la versión 8) y ya denunciaba la poca participación en la redacción del mismo, su aprobación apresurada por parte del CoPUA y reclamaba la incorporación de 15 principios, derechos e instrumentos urbanísticos¹⁸¹.

Así, las organizaciones sociales comenzaron a realizar sus propias pesquisas, contactar a profesionales de la arquitectura y el urbanismo, intercambiar apreciaciones y experiencias sobre sus impactos en la ciudad. Algunos referentes y organizaciones tomaron la tarea de organizar talleres, charlas y preparar materiales para mejorar las condiciones del debate, pues “como técnica la discusión del código es muy chiquita, es muy finita y muy difícil; con lo cual ni una legisladora ni un vecino pueden darla realmente”, por lo que “arrancamos ya de base haciendo unos talleres que trataban de explicar la información que íbamos teniendo. Entonces era traducir a lenguaje vecinal qué es lo que propone este código” (entrevista 32 - asesora en la legislatura porteña). Algunas asociaciones barriales recurrieron a los saberes expertos de sus propios miembros, como arquitectos, abogados, urbanistas, economistas, sociólogos, antropólogos, etc. Otros recurrieron a instituciones aliadas como cátedras de la Universidad de Buenos Aires, ONGs, o los miembros expertos de otras organizaciones. Así se organizaron charlas, talleres y encuentros en la información y los saberes eran difundidos.

A medida que las asociaciones revisaron un documento tan extenso y opaco, e intercambiaron apreciaciones entre distintos actores, los diagnósticos comenzaron a volverse más precisos y a estabilizarse a una serie de consensos en torno a los efectos del CU como un aumentando en la capacidad constructiva general de la ciudad, y de los barrios residenciales de baja densidad en particular. Sucedió que, en este trabajo de investigación colectiva, la totalidad de las novedades

¹⁸¹ Fuente: “Se difunde el proyecto de Código Urbanístico para la Ciudad de Buenos Aires” (Observatorio del derecho a la ciudad, 07/02/2017). <https://observatoriociudad.org/2017-02-se-difunde-el-proyecto-de-codigo-urbanistico-para-la-ciudad-de-buenos-aires/>.

morfológicas introducidas por el CU fueron evaluadas como intentos por aumentar la capacidad constructiva de la ciudad. Entendían que al reemplazar el FOT y el FOS por un esquema de alturas máxima simplificadas, éstas se fijaban por encima de los establecidos hasta el momento, efectivamente aumentando la cantidad de metros cuadrados que se podían construir. En las propias palabras de uno de nuestros entrevistados, nos explicaba que:

la gente [primero] mucho no se enteró. Cuando leyó o le hicieron llegar [el CU,] ahí dijeron “uh, mirá lo que va a pasar, quieren construir [en] toda la ciudad”. En avenida se puede hacer hasta 30 metros, eso se llama zona de amortiguación que dos manzanas más para atrás va bajando los metros. Recién la tercera manzana va a ser algo más bajo y tampoco tantos metros menos, vas a tener 10 metros. Aparte es mentira lo que te dicen, porque en avenida te decían ellos que eran 20 metros, pero es la altura de frente, no te dicen los copetitos, los retiros que tenés que son 10 metros más que te sacan y hasta a veces un poco más. Entonces vas a tener edificios de más de 30 metros. Para los barrios va a ser terrible, te van a sacar toda la configuración de los barrios donde tenés casas bajas y demás. Van a [poder] construir mucho más. (Entrevista 17 - referente ONG del barrio de Caballito)

Pero sobre este alzamiento general, además, se creaban otros instrumentos que, a pesar del argumento del GCBA de homogeneizar el tejido y mejorar el carácter morfológico de la ciudad, se evaluaban como agregando nuevos metros cuadrados a ser desarrollados. Un primer efecto identificado recaía en los lotes que se encontraban en las esquinas de las manzanas. Estos representaban menores alturas en el CPU del '77 porque, al ser terrenos más pequeños, produciría edificaciones más bajas comparados con lotes más grandes de mitad de manzana (siempre que se aplicasen sobre unos y otros el mismo FOT y FOS). Este alzamiento generalizado de las alturas en los lotes de las esquinas afectaría el asoleamiento y el aireamiento al interior de la manzana, porque era este acortamiento en las esquinas las que permitían ingresar aire y luz al pulmón de manzana. Una organización de Caballito señalaba en su página oficial que “la definición de los perfiles permitidos de edificación no contempla los requisitos de asoleamiento” y se preguntaba “¿qué pasará con las necesidades básicas de habitabilidad de los volúmenes edificados y por edificar?”¹⁸². Pero, además, esta medida era interpretada por las organizaciones como un intento de liberar nuevos terrenos a desarrollar inmobiliariamente en aquellos barrios consolidados, donde el suelo urbano se habría agotado, pero el metro cuadrado era de los más caros de la ciudad. Así una entrevistada ponía este diagnóstico en sus propias palabras:

¹⁸² Fuente: “S.O.S. CABALLITO ALERTA A LOS VECINOS DEL BARRIO... sobre el proyecto del Código Urbanístico para la Ciudad de Buenos Aires” (SOS Caballito, 10/08/2017). <https://sos-caballito.blogspot.com/2017/08/sos-caballito-alerta-los-vecinos-del.html>.

Lo único que hicieron es hacer más rentables los lotes flexibilizando las normas constructivas, con una fuerte decisión de hacer pelota Palermo y ampliar esa mancha [densa] a Colegiales y Chacarita. Mi mirada es que realmente lo único que hicieron es aumentar la constructividad en Belgrano. ¿Por qué? Porque [...] en las esquinas no se podía construir. Bueno, ahora se puede construir. Con lo cual en donde más inventaste tierra nueva fue en los barrios que son los más valorizados, los más densos y en donde el mercado inmobiliario se concentra porque no tienen ganas de hacer ningún mínimo riesgo de lo que ya funciona. (Entrevista 32 - asesora en la legislatura porteña).

Al mismo tiempo, el enrase, que el GCBA introducía como un instrumento para completar la discontinuidad del tejido urbano era presentado por las organizaciones como otro elemento para densificar y aumentar la construcción en parcelas que de otra forma se encontrarían limitadas por las nuevas alturas. Por ejemplo, en un video publicado en redes sociales por dos organizaciones vecinales se sostenía que:

Villa Pueyrredón y Agronomía son dos de los pocos barrios que conservan casas bajas y una vida apacible. Pero el nuevo código urbanístico permite la construcción de más de 500 edificios de más de 6 pisos. [...] Cada uno de estos puntos rojos representa un potencial edificio. Vecinos x Las Casas Bajas y Salvemos al Barrio le decimos NO al nuevo código urbanístico y de edificación¹⁸³

Dichas asociaciones hicieron un relevamiento de la trama urbana de sus barrios, comprendida entre las avenidas San Martín, General Paz, De los Constituyentes y Francisco Beiró. Allí habrían encontrado que se podían realizar más de 500 nuevos edificios que superaban la altura de 9 metros establecida por el CU, gracias a la realización de enrases a partir de edificios preexistentes^{184 185} (ver Figura 16).

¹⁸³ Fuente: Osvaldo Jorge Saredi (2019, 9 de mayo). Antes de que se votara el infame Código Urbanístico, y por iniciativa de Asamblea Ciudadana fueron grabados varios videos en [publicación] [video] [foto]. Facebook. <https://www.facebook.com/groups/264384414262840/posts/331489120885702/>.

¹⁸⁴ Fuente: “Enrase, pasajes y edificios de gran altura en Artigas y Mosconi, temas que preocupan” (El Barrio Pueyrredón, 24/10/2018). <https://elbarriopueyrredon.com.ar/enrase-pasajes-y-edificios-de-gran-altura-en-artigas-y-mosconi-temas-que-preocupan/>

¹⁸⁵ Fuente: “Código Urbanístico: Vecinos de Villa Pueyrredón y Agronomía denuncian la construcción de más de 500 edificios” (Periódico Comuna 12, 25/20/2018). <https://www.lacomuna12.com.ar/codigo-urbanistico-vecinos-de-villa-pueyrredon-y-agronomia-denuncian-la-construccion-de-mas-de-500-edificios-5250>.

Figura 16 - Fotograma de video de organización vecinal del barrio de Villa Pueyrredón



Fuente: Observatorio del Derecho a la Ciudad. (2018, 24 de noviembre). Rechazo ciudadano unánime y en todas las comunas al nuevo Código Urbanístico y de Edificación. [Video] YouTube. <https://youtu.be/8aKSh7ohdek>.

Estos diagnósticos sobre los efectos morfológicos del CU fueron compartidos por figuras académicas y organizaciones técnico-profesionales del urbanismo. Marcelo Corti señalaba, contrario a un GCBA que presentaba como novedad el carácter “morfológico” del CU frente al carácter cuantitativo del CPU, que “el actual código es tan morfológico como cualquiera, ya que establece pautas de organización formal del tejido construido de la ciudad. Lo que sí resulta cuestionable es la morfología que propone”¹⁸⁶. En este sentido, se preguntaba si realmente sería efectivo como instrumento normativo para reconfigurar un paisaje urbano consolidado en su heterogeneidad. También señaló que, si la capacidad constructiva es elevada a niveles muy por encima de las necesidades de desarrollo de un territorio, generarían nuevos desequilibrios en los barrios, profundizando la heterogeneidad y la fragmentación, cuestiones que el mismo código pretendía subsanar. En la misma línea, para la CPAU los objetivos de homogeneizar el tejido urbano y de hacer el código más legible para el vecino de la ciudad entraban en contradicción entre sí, ya que un código morfológico reducido a un número limitado de 5 alturas

¹⁸⁶Fuente: Corti, M. (2017, noviembre). Sobre el proyecto de Código Urbanístico de Buenos Aires. Un análisis crítico de la legislación urbanística argentina (XX). *Café de las Ciudades*. <https://cafedelasciudades.com.ar/sitio/contenidos/ver/43/sobre-el-proyecto-de-codigo-urbanistico-de-buenos-aires.html>.

máximas es demasiado poco para la variedad de cuadras y anchos de calles que existen en la ciudad. De forma que, para los urbanistas de la CPAU, las nuevas normas producirán nuevas disrupciones en el tejido que no podrán ser resueltas solo con el enrase¹⁸⁷.

En nuestras entrevistas, y en instancias participativas, este objetivo de homogeneidad morfológica y el aumento de la capacidad constructiva era evaluada como una proliferación de “torres”, que formarían una “muralla”, “amurallamiento”, o una “pared de edificios” (entrevistas 24 y 19). Esto afectaría la vida en la ciudad, y en los barrios residenciales de baja densidad en particular, porque dichos edificios bloquearían el acceso al sol, la circulación del aire, traerían más tráfico y movimiento, se instalarían comercios o actividades de distinto tipo, colapso de infraestructuras y servicios, etc. Todos estos cambios arruinarían su carácter apacible y aquello por lo que estos vecinos habrían elegido vivir en el barrio. Como vimos en los capítulos anteriores, este marco recupera sentidos surgidos en diversos conflictos locales en barrios residenciales de la ciudad, donde “la resistencia a las torres” se constituyó como marco contra procesos de renovación urbana y desarrollo inmobiliario (Azuela y Cosacov, 2013; Hölzl y Verwiebe, 2020; Cosacov, 2009). De hecho, este campo de experiencias era recuperados para imaginar los efectos generalizados del CU. Así, en un taller barrial un dirigente explicaba a un público de vecinos que “en realidad, lo preocupante es que este código lo que habilita es que todos los barrios terminen como Caballito. ¿Se entiende? Nos destruyen los barrios, destruyen el patrimonio, destruyen todo en función del crecimiento”¹⁸⁸. Lo que antes había sucedido en un barrio particular, ahora podía trasladarse a toda la CABA.

Como respuesta a estos conflictos anteriores, el GCBA puso especial énfasis en la comunicación del nuevo CU que las modificaciones ya no incentivarían ciertas morfologías resistidas y rechazadas por asociaciones vecinales, como la torre de perímetro libre, el retiro de la línea oficial, la planta baja libre, englobamientos y normas especiales para lotes de más de 2500 m², etc. Sin embargo, muchas organizaciones y dirigentes discutían, dado el aumento de las alturas y de la capacidad constructiva, que el CU no tenga efectos urbanísticos análogos a dichas torres en la trama urbana. Un entrevistado nos explicaba que

No es casualidad que salieron a decir “no hay más torres con el Código nuevo”, lo cual es cierto y no es cierto. En realidad, cuando el vecino habla de torres no habla del

¹⁸⁷ Fuente: CPAU (s/f). *Aportes a la formulación del Código Urbanístico*. <https://docplayer.es/78476815-Aportes-a-la-formulacion-del-codigo-urbanistico.html>.

¹⁸⁸ Fuente: Salvemos al Barrio (2017, 5 de septiembre). *Video del Taller en Villa Pueyrredón que ayuda a entender el problema de los nuevos Códigos de Edificación y Planeamiento*. [video]. Facebook. <https://www.facebook.com/groups/476325946063780/permalink/486382178391490/>

concepto técnico de torres, que es un edificio alto y aislado de todo el resto. Cuando el vecino habla de torres habla de edificios, de 6 pisos que te sacan el sol. Pero estos tipos son muy bichos, *marketinera*mente son geniales. Algunos vecinos creen que con el Código en serio no va a haber torres. Esta protección mediática se traducían en este impedirle a la gente ver lo que efectivamente pasaba. (Entrevista 22 - Referente Organización social por la implementación de la ley de comunas)

Así, la resistencia a la torre, una demanda que se mantuvo presente a lo largo de toda la discusión por el CU, era un rechazo al aumento de las capacidades constructivas en general y no a una tipología edilicia en particular. Algunos actores señalaban la importancia de superar estos enmarcamientos en torno a las torres para dar debates más precisos y sofisticados sobre el desarrollo urbano. Así una referente nos señalaba que lo que trató de “plantear desde el principio era salir de la discusión de torres sí o torres no. [El GCBA] planteaban desde el principio que sea sin torres, pero [lo cierto es que] subís la masa construible en la ciudad veinte veces” (entrevista 32 - asesora en la legislatura porteña), y se preguntaba “¿cómo tratar de dar esas discusiones no desde una lógica binaria, sino como tratando de incluir las herramientas para poder discutir de verdad?” (entrevista 32 - asesora en la legislatura porteña).

La controversia misma por los efectos del CU llevó a varios actores sociales, incluyendo un abanico que iba de organizaciones barriales hasta técnico-profesionales, a solicitar que el GCBA publicase documentos que presenten un diagnóstico y justifiquen las decisiones tomadas en el diseño del CU, en la capacidad constructiva y la trama urbana general para la ciudad, particularmente para cada barrio. SOS Caballito, por nombrar un ejemplo, en una entrada de su blog institucional denunciaba que “no se incluye ni se hace mención sobre algún tipo de estudios de planificación que sirvan como sustento previo sobre la relación de esos enunciados con el proyecto del código urbanístico”¹⁸⁹. De la misma forma, en un documento el CELS sostenía que “el CU no cuenta con estudios actualizados que fundamenten las decisiones normativas”, particularmente en cuanto a sus efectos en “las capacidades constructivas que se asignan y las densidades habitacionales resultantes”, en el “impacto de la nueva normativa con los precios y la dinámica inmobiliaria, y a estos con el crecimiento de la precariedad habitacional”¹⁹⁰.

¹⁸⁹ Fuente. “S.O.S. CABALLITO ALERTA A LOS VECINOS DEL BARRIO... 2º PARTE” (SOS Caballito, 23/08/2017). <https://sos-caballito.blogspot.com/2017/08/sos-caballito-alerta-los-vecinos-del-23.html>.

¹⁹⁰ Fuente: Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS). (2017, julio). *Código urbanístico: el proyecto de reforma no garantiza una ciudad justa y sostenible*. <https://www.cels.org.ar/web/publicaciones/codigo-urbanistico-el-proyecto-de-reforma-no-garantiza-una-ciudad-justa-y-sostenible/>.

En un documento elaborado por el GCBA y dirigido a la CPAU para responder a estos señalamientos, sostenía que los estudios de densificación por área y manaza se encontraban

realizando[se] por la Arq. María Alejandra González. [...] los cálculos actuales que son generales y envase [sic] a *data* no actualizada pero confiable, son suficientes para las determinaciones que se han hecho. Una vez aprobado y sancionado, se deberán nuevamente verificar las constructibilidades globales en función de lo que en definitiva se apruebe¹⁹¹.

Sin embargo, estos estudios no serán hechos públicos en ningún momento y los datos que proveerá el GCBA serán escasos y dispersos, y consistirán en una distribución de frecuencias de las alturas actuales y potenciales de los lotes de la ciudad. Por ejemplo, en medios de comunicación masiva hacían declaraciones como: “la Ciudad tiene unas 320.000 parcelas, de las cuales 2.500 tienen edificaciones de 15 o más pisos, mientras que en las proyecciones del MDUyT bajo la nueva normativa, el 60% de Buenos Aires tendrá construcciones con menos de cinco pisos”¹⁹². En suma, el GCBA no intentó significativamente discutir ni refutar las aseveraciones de distintos actores que le imputaban una intención de aumentar la capacidad constructiva de la ciudad.

Finalmente, las nuevas alturas y capacidades constructivas del CU se presentaban como un problema que debía ser resistido con vehemencia porque los efectos del nuevo CU en la ciudad serían irreversibles. Organizaciones y referentes expresaban con un lenguaje de urgencia y gravedad un horizonte de expectativas (Koselleck, 1993) en el que, una vez aprobado el CU, comenzaría un proceso de renovación urbana generalizado, un reemplazo de casas por viviendas multifamiliares, que transformaría el carácter del barrio, y no podría ser revisado y revertido. El cambio en la zonificación con aumento de las capacidades constructivas era imaginado como promotor de un proceso imparable de renovación urbanística. Actores económicos ajenos al barrio vendrían al mismo a extender ofertas para cotizar, comprar inmuebles y construir en altura, lenta pero inexorablemente alterando la vida en el barrio. Esto nos era explicado por referentes y vecinos de una agrupación vecinal del barrio de Saavedra:

En el trasfondo de todo esto, ¿qué empieza a pasar en el barrio? Por ejemplo, te ponen por abajo de la puerta ofertas inmobiliarias. De repente, un montón de grupos inmobiliarios diferentes, muchos que vienen de la zona de Avenida Libertador, te dicen que quieren cotizar tu casa, te llaman por teléfono. Eso también le pone un sentido diferente a la hostilidad que tiene el barrio en este momento. [...] Entonces acá va a aparecer la torre. Ya se cambió la zonificación, ya está. Así se van apropiando de a una

¹⁹¹ Fuente: CPAU (s/f). *Aportes a la formulación del Código Urbanístico*. <https://docplayer.es/78476815-Aportes-a-la-formulacion-del-codigo-urbanistico.html>.

¹⁹² Fuente: “Buscan limitar la altura de las construcciones en la Ciudad de Buenos Aires” (Infobae, 17/08/2017).

a las manzanas y en el medio de eso, como te cambian la vida [...]. Listo, la gente se empieza a ir. Entonces vendes. Tienes estos emprendimientos que venían construyendo, cuando empezó a salir todo lo del código, se paró todo y estaban todos esperando para ver cuánto más podían ganar. (entrevista 29 - referente organización vecinal del barrio de Saavedra)

Así, la posibilidad de densificación y transformación del barrio producía malestar entre los vecinos ante un desarrollo inmobiliario que experimentaban como invasivo y amenazador de sus condiciones de vida. Pero, una vez iniciadas y profundizados estos procesos de renovación urbana, no podrían ser resistidos individualmente. Negarse a una oferta económicamente desmesurada por la vivienda propia, para su desarrollo inmobiliario por una empresa constructora, ya no tendría sentido porque la identidad y el carácter del barrio en el que se eligió vivir ya no existiría. Un referente de una organización barrial hacia una reflexión al respecto durante nuestra entrevista:

Vamos a decir algo sincero: desgraciadamente, vos tenés una casa, están construyendo [en toda tu zona] y esa casa vale, valor de mercado 200 mil dólares. Viene alguien y te dice “te ofrezco 400 mil o 500 mil dólares”. El tipo lo va a pensar. Encima que le están haciendo mierda el barrio, le están empezando a construir, “¿Voy a quedar rodeado de edificios por todos lados? Antes que se desvalorice yo te lo vendo”. Se fue. “¿Vale \$200, me dan el doble? ¡Nos vamos!” Juegan con eso. (Entrevista 17 - referente ONG del barrio de Caballito)

Así, este referente demostraba cierta empatía ante un hipotético vecino que elija mudarse de barrio y tomar provecho de la valorización inmobiliaria de su vivienda, porque imaginaba que la lógica individualista y económica del mercado del suelo tornaría inevitable la lenta pero segura transformación del barrio, una vez iniciados estos procesos de recualificación urbana. En un taller de formación brindado por una organización social en septiembre de 2017, un miembro de una organización social por la participación en las comunas de la ciudad alertaba sobre estas transformaciones ya que

Esto es grave. ¿Por qué? Porque si este código se aprueba y esto se pone en práctica es muy difícil volverlo atrás. ¿Ustedes se acuerdan de las autopistas de Cacciatore? Después que se construyó, ¿Qué vamos a hacer? ¿Las vamos a picar? Ahora si a mi me construyen en mi cuadra 400 edificios donde teníamos 400 casas. ¿Qué vamos a hacer? ¿Los vamos a ir a picar a los edificios? No. Entonces guarda. Guarda porque es gravísimo si se aprueba¹⁹³.

Un entrevistado, en la misma línea, nos explicaba que

un argumento que utilizamos en los talleres es que una medida económica, una bicisenda, todo eso se puede revertir con el tiempo, se puede cambiar. Pero no la

¹⁹³ Fuente: Salvemos al Barrio (2017, 5 de septiembre). *Video del Taller en Villa Pueyrredón que ayuda a entender el problema de los nuevos Códigos de Edificación y Planeamiento*. [video]. Facebook. <https://www.facebook.com/groups/476325946063780/permalink/486382178391490/>.

construcción de un edificio. Un edificio una vez que te lo clavaron puede llegar a durar un siglo. O sea, somos conscientes de que estamos hipotecando la vida de mucha gente, inclusive de los que no nacieron. De ahí que tomamos esa conciencia. (Entrevista 19 - referente organización vecinal del barrio de Villa Pueyrredón)

Este dirigente apelaba así a la experiencia y memoria de proyectos urbanísticos pasados (en particular, el plan de autopistas de la dictadura cívico-militar) y su permanencia como hecho consumado en el tiempo, para dramatizar los efectos del CU y movilizar a los vecinos a la acción. El rechazo al CU se presentaba como urgente porque los cambios urbanos que implicaría serían, en los hechos, definitivos. Así, el momento para resistirse a las transformaciones urbanísticas del CU eran antes de su sanción y no después, cuando el mercado inmobiliario y la materialidad de la ciudad dejen a los vecinos con un escaso margen de maniobra.

7.3 Los efectos demográficos del ordenamiento urbano: el código urbanístico como duplicación de la población y el sueño de la Buenos aires

Vinculado con este diagnóstico de los efectos del código en las alturas y la capacidad constructiva de la ciudad aparecían también sentidos y un vocabulario de imputación de motivos en los que el GCBA se propondría, mediante el CU, duplicar la población de la ciudad, con efectos deletéreos en sus infraestructura y servicios. El entrelazamiento de estos diagnósticos y sentidos eran expresados espontáneamente en el siguiente fragmento de entrevista a un vecino y referente de Balvanera:

No se tiene en cuenta la cantidad de gente que vive en la comuna. La comuna 2, 3, 5 y 6 son comunas con alta densidad de población. Nosotros con la manzana [66] y con el Parque de la Estación, con mucha suerte pasaremos a tener 50 centímetros [cuadrados por habitante más] de verde, y no se tuvo en cuenta eso para ver las alturas máximas. Entonces vos me estás generando una entrada muy grande de gente, sin espacios verdes, con los hospitales desbordados, con falta de vacantes, no tenés servicios para la gente que querés traer, y que aparte no viene. Nosotros tenemos tres millones de personas en la Capital, que no varía en años. (Entrevista 31 - referente organización vecinal del barrio de Balvanera)

Este diagnóstico del CU duplicando la población de la ciudad era compartido por otros actores. Así lo encontramos en documentos de profesionales del urbanismo¹⁹⁴, en la cobertura de medios

¹⁹⁴ Fuente: Baer, L. y Garay Santaló, P. (septiembre, 2017). *Reflexiones sobre el proyecto de código urbanístico de Buenos Aires*. http://investigacion.filo.uba.ar/sites/investigacion.filo.uba.ar/files/u6/Filo%20Debate_Baer_Santalo.pdf

de comunicación masiva¹⁹⁵, en declaraciones de desarrolladores inmobiliarios¹⁹⁶ y en nuestras entrevistas en profundidad. Existía de forma generalizada como un consenso compartido por actores políticos, profesionales y sociales de distinto tipo y apareció, una y otra vez, en casi todas las instancias participativas (Foro Permenente Participativo, reuniones de la comisión de planeamiento y urbanismo, audiencias públicas, etc.).

Este aumento de la construcción y la población era agravado, en la perspectiva de las organizaciones sociales, por un CU que no incorporaba elementos para gestionar adecuadamente este crecimiento. En particular, en cuanto a obras de infraestructura, espacios verdes y públicos, servicios urbanos y reservar suelo para crecimiento futuro. El ODC, en una publicación en su página oficial solicitando a los legisladores a rechazar el CU y el CE, sostenía que estos “profundizarán el colapso actual de los servicios públicos (agua, cloacas, luz, gas, salud, educación, transporte, etc.)[, aumentando] la densidad demográfica de la ciudad sin brindar ninguna herramienta urbanística nueva para que la infraestructura de servicios públicos acompañe dicho crecimiento”¹⁹⁷. Uno de nuestros entrevistados evaluaba el CU como deficiente precisamente porque no establecía previsiones en el largo plazo para este crecimiento urbano y poblacional:

Quando hacés un código urbanístico tenés que pensar de acá al futuro. No solo lo que pasa en la ciudad por arriba, sino por abajo también. Nada. No hay anda. [...] te va a permitir construir pisos de 10 metros que se transforman en un poco más, o de 9 metros, pero se transforma en un poco más. Pero por abajo vas a tener las cloacas iguales, el agua va a ser exactamente igual y vas a tener problemas [de corte de luz] porque ahora las constructoras para hacerlo más fácil te hacen [la calefacción con] electricidad y no con gas. Tenés problemas por todos lados. (entrevista 17 - Referente ONG del barrio de Caballito).

Las organizaciones vecinales, desconfiaban que el GCBA hiciera las obras necesarias para adaptar las infraestructuras de la ciudad porque ya poseían experiencia en el colapso de éstas producto del desarrollo inmobiliario. Según nuestros entrevistados, barrios como Caballito, Saavedra o Villa Urquiza ya habían experimentado cortes de luz, baja presión de agua o congestión del tráfico en zonas cuyo crecimiento demográfico no fue acompañado por una

¹⁹⁵ Fuente: “Buscan limitar la altura de las construcciones en la Ciudad de Buenos Aires” (Infobae, 28/04/2017), “Código Urbanístico: el plan del PRO para aumentar de 3 a 6 millones los habitantes en CABA” (Nueva Ciudad, 9/11/2018).

¹⁹⁶ Fuente: “Altura máxima de 12 pisos y oficinas entre viviendas, las futuras reglas para construir” (La Nación, 21/03/18).

¹⁹⁷ Fuente: “2018 - 09 – Solicitamos a lxs legisladorxs de la ciudad el rechazo de los códigos urbanístico y de edificación en la próxima sesión” (*Observatorio del derecho a la ciudad*, 02/09/2018). <https://www.observatoriociudad.org/?s=noticia&n=214>.

planificación adecuada. Así nos decían que “además de la muralla [de torres] tenemos que hablar de la base de servicios de electricidad, de gas, de desagote y de cloacas” (entrevista 24 - referente organización vecinal del barrio de Agronomía), ya que “los servicios que no se renuevan y que colapsan. Tenemos la experiencia de Caballito y de Villa Urquiza. En todos lados hay problemas con los servicios” (entrevista 29 - referente organización vecinal del barrio de Saavedra). Al mismo tiempo, los vecinos consideraban que las obras necesarias serían pagadas por ellos (los vecinos) con sus impuestos prediales y no las empresas constructoras con sus ganancias del desarrollo de los inmuebles.

Para las organizaciones sociales, esto no era una consecuencia no anticipada del CU, por el contrario, formaba parte de los planes y proyectos del GCBA para el futuro de la ciudad. Según éstas, el aumento de la capacidad constructiva, y la posible duplicación de la población de la ciudad se encontraba detrás de las intenciones y los motivos para sancionar un nuevo CU. Una ONG vecinal del barrio de Caballito, sostenía en su blog y página institucional, que

de aprobarse, aumentarán la constructividad y la potencial cantidad de habitantes al (poco más o menos) doble de la dada por el CPU actual y permitirían hacer realidad el sueño de un ex ministro de planeamiento (y hasta de un Jefe de Gobierno) de llevar la ciudad a 6 millones de habitantes.¹⁹⁸

Sin embargo, no pudimos encontrar un documento oficial o declaración de un funcionario público que confirme estos proyectos del GCBA como un objetivo explícito duplicar la población de la ciudad a futuro. Según informantes clave, existieron reportes e informes en este sentido que circularon durante la primera etapa, en la que el GCBA había invitado a expertos urbanistas antes de la judicialización por la participación. Al mismo tiempo. Existían declaraciones ambiguas realizadas por autoridades del GCBA que eran replicadas en medios de comunicación masiva. Durante años, los jefes de gobierno Mauricio Macri, primero y Horacio Rodríguez Larreta después, habían hecho declaraciones intencionales al respecto, aduciendo distintos argumentos sobre sustentabilidad¹⁹⁹. En entrevistas con miembros de entidades vecinales afirmaron que habían “hablado con funcionarios de hace bastante tiempo atrás y ellos dicen que la ciudad tiene que duplicar la población, pasar de tres millones a seis millones” (entrevista 17 - referente ONG del barrio de Caballito). En el marco de la discusión del nuevo CU, en una entrevista para el diario La Nación, Franco Moccia, ministro de desarrollo urbano

¹⁹⁸ Fuente: “La propuesta de nuevo Código Urbanístico y la liquidación de tierras públicas en la Ciudad de Buenos Aires” (*SOS Caballito*, 29/05/2017). <http://sos-caballito.blogspot.com/2017/05/la-propuesta-de-nuevo-codigo.html>.

¹⁹⁹ Fuente: “Para Macri, la ciudad de Buenos Aires "debería duplicar su población"” (*Infobae*, 01/01/2013). <https://www.infobae.com/2013/01/01/689220-para-macri-la-ciudad-buenos-aires-deberia-duplicar-su-poblacion/>.

y transporte, declaraba que “la idea antes era que se viviera afuera de la ciudad y desarrollar las autopistas. Esto es al revés de lo que estamos haciendo. Queremos que la gente viva cerca de donde trabaja, máximo 30 minutos de viaje”²⁰⁰ o en otro artículo del mismo diario se sostenía que “se prevé que será más fácil el acceso a la vivienda, lo que aumentaría la densidad poblacional. El gobierno porteño considera que la ciudad está preparada para absorber una parte de los aproximadamente tres millones de personas que cada día ingresan a la Capital”²⁰¹.

La única declaración institucional que encontramos en este sentido es en un documento del GCBA como respuesta a los comentarios realizados por la CPUA al primer borrador del CU. En la misma se sostiene que

El horizonte que se plantea el Código no representa un crecimiento muy grande, aunque sí contempla que la tendencia a mantener la cantidad de pobladores que históricamente ha tenido la ciudad no será constante y variará en los próximos años. En 2020 se hará el próximo censo nacional, y creemos que ya se empezará a verificar un crecimiento de población y de población diurna. El crecimiento de población y la inmigración son tendencias mundiales que superan el descenso de fertilidad en áreas [urbanas]. Los equipamientos, la salud, la educación y los espacios verdes de proximidad están siendo contemplados, aunque se reconoce que debería haber más propuestas de previsión, que debieran hacerse en coordinación con las otras áreas del gobierno para su mejor definición²⁰²

En virtud, ni el GCBA ni las organizaciones sociales, ni los actores corporativos-profesionales presentaron públicamente una estimación transparente de los efectos generales del código en términos poblacionales. En reportajes a diarios de tirada nacional, funcionarios públicos sostuvieron que “en 200 años se construyeron 104 millones de metros cuadrados ‘en una ciudad con potencial para 220 millones de metros cuadrados.’”²⁰³ En presentaciones de organizaciones vecinales en talleres y encuentros, algunos mostraron estimaciones donde la superficie construida a ese momento sería de 220 millones de m², la construible con el CPU 385,6 millones de m² y la construible con el nuevo CU sería de 456 millones de m², pero no revelaron fuentes ni cómo estos cálculos fueron realizados²⁰⁴. Evaluar el impacto del nuevo CU sobre la ciudad implica necesariamente el acceso a una base de datos con la capacidad constructiva de

²⁰⁰ Fuente: “Franco Moccia: “El nuevo Código Urbanístico Porteño será más transparente” (La Nación, 6/9/2017).

²⁰¹ Fuente “Altura máxima de 12 pisos y oficinas entre viviendas, las futuras reglas para construir” (La Nación, 21/03/2018).

²⁰² Fuente: “Respuesta GCBA (23-08-2017) al documento CPAU del 31-03-2017 CONSEJO PROFESIONAL DE ARQUITECTURA Y URBANISMO (CPAU) OBSERVACIONES Y RESPUESTAS AL PROYECTO DEL NUEVO CODIGO URBANISTICO”. En CPAU, *Aportes a la formulación del Código Urbanístico*. Pp. 93-94. <https://www.revistanotas.org/revistas/37/1273-aportes-sobre-el-nuevo-codigo-urbanistico>

²⁰³ Fuente: “Buscan cambiarlas reglas para construir en la ciudad” (La Nación, 15/07/17).

²⁰⁴ Fuente: Salvemos al Barrio (2017, 5 de septiembre). *Video del Taller en Villa Pueyrredón que ayuda a entender el problema de los nuevos Códigos de Edificación y Planeamiento*. [video]. Facebook. <https://www.facebook.com/groups/476325946063780/permalink/486382178391490/>.

cada una las parcelas de la ciudad, identificar cuáles pueden ser desarrolladas a futuro y cuales se encuentran consolidadas (aquellas con un régimen de propiedad horizontal difícilmente reemplazable por viviendas multifamiliares de mayor densidad), y luego calcular la diferencia entre la capacidad constructiva del CPU y del CU. Este cómputo posee cierta complejidad técnica y requiere como insumo una base de datos que sólo el GCBA tenía disponible.

En virtud, la población de la ciudad no es una función directa de la superficie construida (ni construible) del código. Como ya desarrollamos en el apartado 5.3 se ha estimado que el código de edificación de 1944 podía llegar a albergar una población de hasta 50 millones de habitantes para la CABA (Torres, 2006), y el CPU del '77 fue planificado para darle a la ciudad una población de 4.5 millones de habitantes (Oszlak, 2017). Sin embargo, la población de total de la ciudad se ha mantenido estable desde el censo de 1947, bajo ambos ordenamientos urbanos. Al mismo tiempo, también existe bibliografía que aporta indicios sobre cierta desvinculación entre población y desarrollo inmobiliario, ya que, en el periodo intercensal 2001-2010, los barrios con mayor crecimiento en m² construidos fueron los que menos crecieron en términos poblacionales (Cosacov, 2012a). El aumento de las capacidades constructivas con un nuevo CU no necesariamente traería un aumento de la población de la ciudad y la experiencia histórica en el corto y largo plazo parecerían apuntar en otro sentido.

Muchos actores sociales eran conscientes de esto. Así en una entrevista, una referente y vecina del barrio de Pueyrredón nos relataba los funcionarios del GCBA “piensan que van a hacer la Ciudad para seis millones y la Ciudad hace casi 80 años que tiene entre 2,8 y tres millones de habitantes y no sube. Piensan que si hacen moles va a venir la gente y no es así” (entrevista 19 - referente organización vecinal del barrio de Villa Pueyrredón). Otra nos decía que “esto de la ciudad densa que, claramente, no tenía que ver con que vengan más vecinos a la ciudad” (entrevista 32 - asesora en la legislatura porteña). Sin embargo, el marco de duplicación de la ciudad continuó siendo presentado públicamente en comunicados, reportajes, pancartas e intervenciones en dispositivos participativos.

Así, declaraciones ambiguas y difusas sobre la capacidad de la ciudad para absorber una mayor cantidad de habitantes, de promover la relocalización a la centralidad urbana a trabajadores que residían en el Gran Buenos Aires, y la promoción de algunas ideas urbanísticas en boga (como la ciudad de los 15 minutos), se transformaban en un diagnóstico sobre la duplicación de los habitantes de la ciudad, con consecuencias urbanísticas y habitacionales que se experimentaban como una amenaza real. La movilización de datos y cifras es parte de los requerimientos de argumentación que existen en las arenas públicas modernas: presentar una cifra fortalece las

posiciones propias porque las hace entrar en el dominio de lo objetivo y racional (Neveu, 2015). Sin embargo, la movilización de cifras también puede apelar al carácter dramático de un problema. Sucedió que, “en el esfuerzo de por persuadir a personas escépticas, renuentes e indiferentes a adoptar una estrategia de acción que implica costos, molestias, y displacer, la aparición de la certeza es un recurso teórico esencial. Los números dramatizan la preocupación” (Gusfield, 2014: 164). La situación de debate público en un contexto de conflicto aceptado, en el que una parte argumentaba contra la otra, forzaba a los actores a tomar un halo de convicción y presentar un estado de la cuestión más allá de toda disputa (Gusfield, 2014). Lejos del ámbito académico de discusiones desapasionadas, estos actores necesitan realizar un llamado a la acción. Podemos entender, entonces, el significado dramático de estos hechos y como esta “facticidad ficticia [...] permite que el drama sea representado. Acerca los acontecimientos al modelo de villanía y ruindad imaginado y de ese modo contribuye a organizar actitudes de condena” (Gusfield, 2014: 166).

7.4 La inadecuación del código urbanístico para resolver otros problemas urbanos

Al mismo tiempo, las agrupaciones denunciaban que el CU carecía de instrumentos urbanísticos para atender a los diversos problemas que atravesaban la ciudad. Así, reclamaban (y proponían) una extensa lista de políticas e instrumentos que incluían la captura de plusvalías urbanas, evaluaciones de impacto, regulación de precios, vivienda social, incorporación de inmuebles ociosos al mercado, zonificación inclusiva, banco de tierras e inmuebles públicos, etc.²⁰⁵ En suma, para las organizaciones el CU “está más preocupado por los problemas jurídicos de las desarrolladoras inmobiliarias, por alimentar a la especulación inmobiliaria y por cuestiones de forma (morfológicas), que por atender las verdaderas y prioritarias necesidades de los porteños”²⁰⁶. En la página de una organización de Caballito argumentaban “de sus 148 páginas dedicadas a cuestiones normativas, solamente unas pocas se refieren a los temas cruciales para guiar la conformación de la ciudad, [...]. Sólo en las últimas 24 páginas, y en rara mezcla, se desarrollan temas clave”, para más tarde señalar que se dedicaban “115 páginas para Uso del Suelo y Edificabilidad, el pan de los emprendedores inmobiliarios”²⁰⁷.

²⁰⁵ Fuente: “Se difunde el proyecto de Código Urbanístico para la Ciudad de Buenos Aires” (Observatorio del derecho a la ciudad, 07/02/2017). <https://observatoriociudad.org/2017-02-se-difunde-el-proyecto-de-codigo-urbanistico-para-la-ciudad-de-buenos-aires/>.

²⁰⁶ Fuente: “Se difunde el proyecto de Código Urbanístico para la Ciudad de Buenos Aires” (Observatorio del derecho a la ciudad, 07/02/2017). <https://observatoriociudad.org/2017-02-se-difunde-el-proyecto-de-codigo-urbanistico-para-la-ciudad-de-buenos-aires/>.

²⁰⁷ Fuente. “S.O.S. CABALLITO ALERTA A LOS VECINOS DEL BARRIO... 3º PARTE” (SOS Caballito, 25/08/2017). https://sos-caballito.blogspot.com/2017/08/sos-caballito-alerta-los-vecinos-del_25.html.

En este sentido, el CU fue puesto a prueba y fue revelado como especialmente problemático en cuanto a tres cuestiones urbanísticas que el GCBA declaraba pretender subsanar: a) la integración socio-urbana de villas y asentamientos; b) la sustentabilidad y la relación de la ciudad con el ambiente; y c) la protección del patrimonio arquitectónico de la ciudad.

En primer lugar, las filminas de la presentación que el GCBA realizó en talleres participativos en los barrios y comunas de la ciudad sostenía que “CU marca un hito al integrar las villas, con un apartado específico, dándole reconocimiento legal para transformarlas en barrios” y que éste se encontraba en “adhesión a los principios del Decálogo de ONU-HABITAT III de Quito y a Acuerdo por la urbanización de las Villas (2016)”²⁰⁸. Sin embargo, algunos actores denunciaron durante distintos momentos en los casi dos años y medio de discusiones públicas en torno al CU, que el tratamiento de las villas era extremadamente escaso, dedicando una sola página de las más de 900 y dejaba los criterios para su reurbanización en futuras leyes particulares a ser sancionadas oportunamente por la legislatura de la ciudad.

Un documento publicado por el CELS en julio del 2017 solicitaba que el CU se proponga “regular las villas y asentamientos con una figura normativa adecuada que permita la posterior intervención pública. Esta debe fijar patrones especiales de urbanización, uso, ocupación del suelo y edificación, y considerar la situación socioeconómica de la población y las normas ambientales”, así como también “prohibir los desalojos de familias en estas zonas y regular los estándares y procedimientos para los casos de realojamientos” y “establecer instrumentos que protejan a las familias del riesgo de desplazamiento a causa del mercado, luego de las intervenciones de reurbanización que el GCBA ha comenzado a realizar”²⁰⁹. De la misma manera, representantes de ACIJ sostuvieron en el Foro Permanente Participativo que, en el apartado 8 dedicado a la reurbanización de villas de la ciudad, “se pierde la oportunidad o se obvia la necesidad de incluir la política hacia las villas dentro de un conjunto de políticas que incentiven el acceso de los sectores populares al suelo urbano”. Para esta organización, la el CU “tiene un problema respecto al alcance que se propone, que no se puede limitar a las villas existentes en la ciudad” sino que debe contemplar a futuro “otros mecanismos para que nuevos sectores populares que vengan a la ciudad tengan mejores oportunidades que las que las villas

²⁰⁸ Fuente: Ministerio de Desarrollo Urbano y Transporte. (2018, 17 de agosto). *Nuevo Código Urbanístico*. [Presentación de Power Point]. Docplayer. <https://docplayer.es/74806142-Ministerio-de-desarrollo-urbano-y-transporte-nuevo-codigo-urbanistico.html>.

²⁰⁹ Fuente: Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS). (2017, julio). *Código urbanístico: el proyecto de reforma no garantiza una ciudad justa y sostenible*. <https://www.cels.org.ar/web/publicaciones/codigo-urbanistico-el-proyecto-de-reforma-no-garantiza-una-ciudad-justa-y-sostenible/>.

ofrecieron a quienes los precedieran”²¹⁰. Para el ODC, en el CU “no se establecen pisos mínimos de derechos que orienten las intervenciones y se han eliminado los plazos para la ejecución de los proyectos de re-urbanización que tenía el actual Código de Planeamiento”²¹¹. Esto era compartido con entidades técnico profesionales como la CPAU, la cual sostenía que “la problemática del acceso a la vivienda y a la ciudad, no se agota en la reurbanización e integración socio-urbana del hábitat precario, sino que es necesario incorporar políticas activas de regulación del funcionamiento del mercado inmobiliario, en particular el del suelo”²¹². En este sentido, un vecino y referente de la Villa 20-Lugano declaraba en la audiencia pública en la legislatura que

“Nosotros, que formamos, trabajamos y hacemos la ciudad, merecemos vivir en ella y no ser expulsados por un código que no tiene en cuenta a los vecinos. Creo que este código en particular desnuda más que ninguna otra cosa cuál es el propósito del Gobierno de la Ciudad para con sus habitantes: la segregación y la expulsión”²¹³.

La relación del CU con respecto a cuestiones ambientales fue también cuestionada por distintos actores sociales. Tanto documentos del GCBA como funcionarios públicos hicieron declaraciones sobre la importancia de la sustentabilidad, preparar a la ciudad para hacer frente a diferentes catástrofes naturales producidas por el cambio climático y los compromisos adquiridos por el gobierno local en cuanto a reducción de emisiones de gases de efecto invernadero. Frente a esto se desplegaron varios argumentos que apuntaron a la inadecuación del CU con respecto a estos objetivos. En primer lugar, se señaló que el PUA sancionado en el 2008 estableció la necesidad de aprobar un código ambiental que regule la relación de la CABA con su ambiente y el control de situaciones de riesgo. Sin embargo, al momento de aprobación del CU a finales de 2018, este requerimiento permanecía incumplido. Así, una ONG remarcaba en su página que la discusión pública “carece también de un Código Ambiental en donde se evalúen los procedimientos más adecuados a los problemas ambientales [y] que oficie como

²¹⁰ Fuente: Ministerio de Desarrollo Urbano y Transporte, GCBA. (2017, 5 de junio). *Seminario Foro Participativo Permanente*. P. 89. (Intervención de Pablo Vitale). https://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/seminario_fpp_5-6-2017.pdf.

²¹¹ Fuente: Baldiviezo, J. y Sanchez, S. I. (2018, 29 de octubre). *¿Qué es lo que propone el nuevo código urbanístico?* Observatorio del Derecho a la Ciudad. <https://observatoriociudad.org/que-es-lo-que-propone-el-nuevo-codigo-urbanistico/>.

²¹² Fuente: Reurbanización e integración socio-urbana en villas y asentamientos. (2017, diciembre). *Revista Notas CPAU*, 10(38). p. 21. <https://static.cpau.org/revistanotas/fpb/38/files/assets/common/downloads/publication.pdf>.

²¹³ Fuente: Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (2018, 2 de noviembre) *Audiencia Pública Código Urbanístico de la Ciudad (tercera parte)*. P. 28. (Intervención de Marcos Chinchilla). <https://www.legislatura.gov.ar/InfoVT/17>.

marco tanto del Código Urbanístico, como del Código de Edificación”²¹⁴. Además, el orden en que el GCBA decidió avanzar con un nuevo CU y un CE sin discutir al mismo tiempo un código ambiental creaba desconfianza en varias organizaciones en relación a que las autoridades públicas adaptasen el segundo a los desarrollos inmobiliarios causados por el primero. En este sentido, en el Foro Participativo Permanente un representante del barrio de Caballito declaraba: “No sé dónde está el código ambiental ni cuándo lo van a hacer... [seguramente] después de que está todo construido lo acomodan”²¹⁵.

A pesar de incluir algunos artículos que otorgaban beneficios tributarios a edificios que incorporasen estrategias de sustentabilidad, éstas eran consideradas como insuficientes por las organizaciones porque se revestían de un carácter promotor de ciertas medidas, más que regulador de las externalidades urbanas. Estas incluían elementos como terrazas y paredes verdes, reservorios de agua de lluvia, sistemas y diseños de eficiencia energética y servirían, según el GCBA, para prevenir el efecto isla de calor, mitigar el riesgo hídrico, y promover la biodiversidad urbana. Sin embargo, eran evaluadas como ineficaces por las agrupaciones barriales movilizadas, como por ejemplo nos explicaban en una entrevista:

el Código Urbanístico cuando hablan del compromiso ambiental, ahí no es ambiguo, ahí es directamente vergonzoso porque es optativo. Es optativo si [el desarrollador inmobiliario] se adhiere al compromiso ambiental. ¿Qué significa? Yo voy a intentar hacer la cosa más barata posible, no voy a construir de manera más cara para respetar el medio ambiente si el Código no me obliga. [...] Ya te digo, si el compromiso ambiental es optativo, la gente va y dice “tenemos este problema” y nada está contemplado [legalmente]. (Entrevista 21 - referente barrial de Caballito).

Es decir, esta referente era escéptica que las medidas funcionasen, en virtud de su carácter optativo más que regulativo. Dado el interés de desarrolladores inmobiliarios y los constructores por reducir costos, estos actores económicos preferirían no implementar dichas estrategias de sustentabilidad porque encarecerían el precio de la construcción. Al mismo tiempo, también apuntaba a posibles situaciones problemáticas en las que, la falta de un marco normativo obligatorio dejaría a los vecinos de la ciudad sin instrumentos con los que reclamar ante conflictos ambientales con actores privados. Al mismo tiempo, los techos y las paredes verdes en las nuevas edificaciones, que el GCBA pretendía igualar a los espacios verdes y

²¹⁴ Fuente: Baldiviezo, J. y Sanchez, S. I. (2018, 29 de octubre). *¿Qué es lo que propone el nuevo código urbanístico?* Observatorio del Derecho a la Ciudad. <https://observatoriociudad.org/que-es-lo-que-propone-el-nuevo-codigo-urbanistico/>.

²¹⁵ Fuente: Ministerio de Desarrollo Urbano y Transporte, GCBA. (2017, 5 de junio). *Seminario Foro Participativo Permanente*. P. 98. (Intervención de Rubén Kavanagh). https://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/seminario_fpp_5-6-2017.pdf.

públicos, eran impugnados como equivalentes por las agrupaciones vecinales. Así, reclamaban que “los techos verdes serán computados como espacios verdes y no cumplen la función de terreno absorbente”²¹⁶, y denunciaban que

“ya con eso se supone que compensa los metros cuadrados [perdidos]. ¡Pero eso no es absorbente y no es de uso efectivo! No es que la gente se puede subir a la terraza de la planta para hacer un fulbito. A parte son espacios de encuentro [con un valor] social y político” (entrevista 29 - referente organización vecinal del barrio de Saavedra).

Estas medidas eran también consideradas insuficientes porque carecían de una mirada holística sobre la relación de la CABA con su ambiente, y se revelaban como inadecuadas ante las promesas de adaptación al cambio climático. Otra referente nos recordaba de varias problemáticas ambientales que afectaban y afectarán a la ciudad, para las cuales CU no incorporaba ninguna provisión específica en términos reales:

El Código Urbanístico no tiene nada sobre la base de que la Ciudad de Buenos Aires es inundable. No habla de cambio climático y si se construye como está previsto en las zonas de desarrollo, vamos a tener edificios de 60 metros de alto entre el río y la ciudad haciendo un muro infranqueable, y de este lado nos vamos a morir todos de calor. ¿Eso es ignorancia o es llevar el tema del negocio hasta lo indefendible, cargándote con todo lo demás? Del cambio climático no hay nada. (Entrevista 21 - referente barrial de Caballito).

Por el contrario, el CU agravaría algunas cuestiones ligadas al cambio climático. Según esta referente y varias organizaciones que expresaron puntos de vista parecidos en distintas instancias, las zonas de desarrollo del CU bloquearían la circulación del aire y agravarían el efecto isla de calor en la ciudad. Ya que en estas áreas especiales el CU sí permitiría la construcción de torres en altura y las mismas se localizarían en los límites del distrito, a lo largo de la Av. General Paz, del Riachuelo y del Río de la Plata.

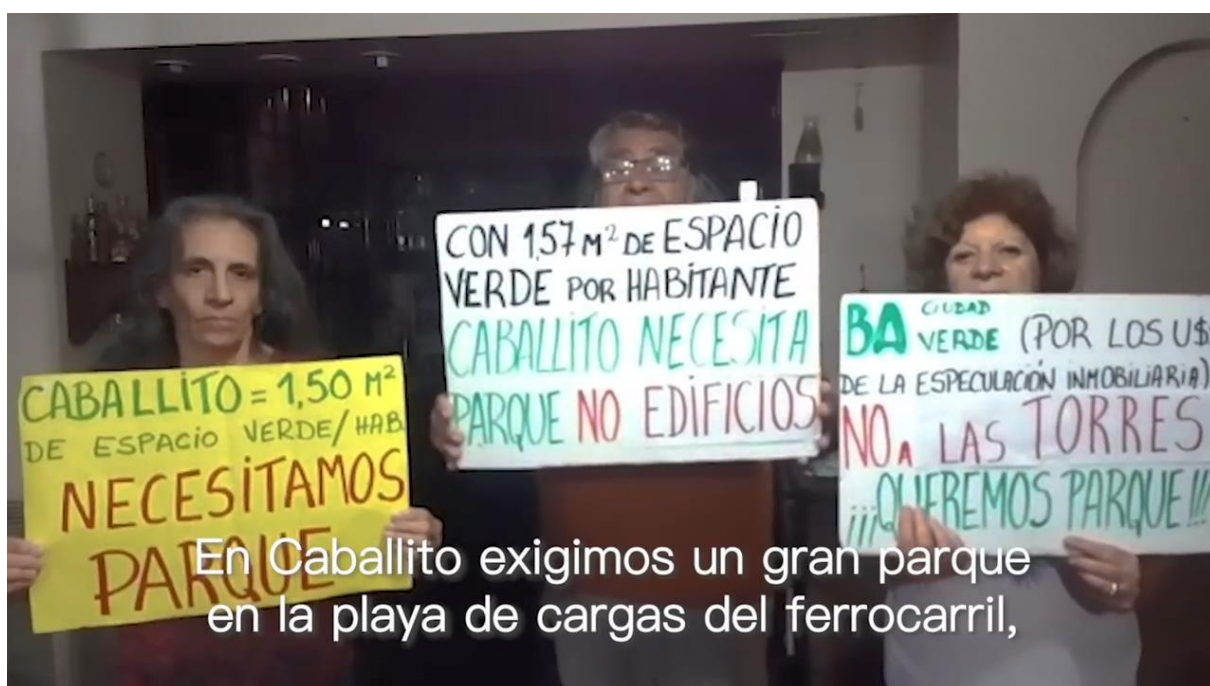
En este sentido, y ligado con movilizaciones anteriores, también era problematizado el déficit de espacios verdes públicos que prácticamente todos los actores sociales, técnicos y gubernamentales identificaban en la CABA. Según las organizaciones sociales, aunque el CU prometía la creación de nuevas plazas y parques, no proveería ninguna mejora real o instrumento urbanístico significativo en este sentido. Así nos decía que el CU “el código, por ejemplo, te dice que vas a tener un espacio verde cada 400 metros²¹⁷, y no hubo nadie que nos pueda decir cómo lo van a hacer ni cuándo lo van a hacer” (entrevista 31 - referente

²¹⁶ Fuente: Baldiviezo, J. y Sanchez, S. I. (2018, 29 de octubre). *¿Qué es lo que propone el nuevo código urbanístico?* Observatorio del Derecho a la Ciudad. <https://observatoriociudad.org/que-es-lo-que-propone-el-nuevo-codigo-urbanistico/>.

²¹⁷ El referente se refiere al apartado 10.12.8 “Programa de Espacios Verdes de Proximidad” del CU.

organización vecinal del barrio de Balvanera). Por el contrario, varios aspectos del CU eran considerados como en detrimento de la oferta de espacios verdes y públicos de la ciudad. En un video de una agrupación barrial de Agronomía se presentaban ciertas novedades introducidas por el CU como una amenaza contra el espacio verde de la ciudad: “el pulmón verde de agronomía está en peligro. [...] Es una reserva con árboles nativos donde viven más de 100 especies de aves. [...] con el nuevo código de planeamiento urbano, quieren construir un estadio cerrado”²¹⁸ y se argumentaba que “En la facultad de veterinaria que está a mis espaldas existe una gran reserva natural urbana de gran biodiversidad que se vería gravemente afectada y varias áreas de protección de paisaje nativo”²¹⁹. Otro video circulado por varias organizaciones en redes sociales mostraba a referentes de una organización de caballito sosteniendo carteles al respecto y declarando que “en Caballito exigimos un gran parque en la playa de cargas del ferrocarril, [...] ¡Torres no, parques sí!”²²⁰

Figura 17 - Fotograma de video Rechazo ciudadano unánime y en todas las comunas al nuevo Código Urbanístico y de Edificación



²¹⁸ Fuente: Vecinos de Agronomía (2018, 16 de octubre). No a la construcción del estadio en Agronomía. [Video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=bhVXJn30d-U>.

²¹⁹ *Ibíd.*

²²⁰ Fuente: Observatorio del Derecho a la Ciudad. (2018, 24 de noviembre). Rechazo ciudadano unánime y en todas las comunas al nuevo Código Urbanístico y de Edificación. [Video] YouTube. <https://youtu.be/8aKSh7ohdek>.

Fuente: Observatorio del Derecho a la Ciudad. (2018, 24 de noviembre). Rechazo ciudadano unánime y en todas las comunas al nuevo Código Urbanístico y de Edificación. [Video] YouTube. <https://youtu.be/8aKSh7ohdek>.

En suma, evaluaban que las declaraciones de los funcionarios del GCBA, y los supuestos compromisos ambientales que adquiriría el CU

no condice[n] con el aumento de la capacidad constructiva de las edificaciones, el aumento de la densidad edilicia de los barrios, la falta de espacios verdes absorbentes, la constante cementización de la ciudad, y con la consecuente pérdida de terreno absorbente para la prevención del riesgo hídrico²²¹.

Otro aspecto que entraba en controversia era la supuesta protección patrimonial del nuevo CU hacia los edificios con especial valor arquitectónico. Carmen Arias Usandivaras, de la ONG Bastas de Demoler, sostenía en la Foro Permanente Participativo que el CU “solamente le dedica un capítulo, el Capítulo III, con 3 o 4 subtítulos que no dicen nada [...] La única mención del patrimonio se hace con respecto a Belgrano [...] Los demás barrios pareciera que no hay ninguna obligación de hacerlo”²²². Mónica Capano, ex secretaria general del Comisión para la Preservación del Patrimonio Histórico Cultural (CPPHC) de la Ciudad de Buenos Aires, declaraba en una entrevista realizada al finalizar dicho foro que “se armó un negocio impresionante a través de la capacidad de construcción transferible con la cual se pone el acento en quién tiene la propiedad del patrimonio, y no el patrimonio como un derecho colectivo”²²³. Para la CPAU, las cuestiones relacionadas con el patrimonio arquitectónico no han sido cabalmente incorporadas a la reflexión sobre el nuevo código porque sobre las Áreas de Protección Histórica (APH), de Urbanizaciones Determinadas (U1-U86) y Arquitectura Especial (AE) no se aplican los nuevos parámetros morfológicos y generales del CU, las cuales junto con el espacio público cubren al 50% del territorio de la ciudad²²⁴. Argumentaba, además, que no existía un catálogo definitivo de inmuebles protegidos patrimonialmente, ya que continuaba vigente la Ley 2.548. Esta otorgó protección patrimonial a todos los inmuebles cuyos planos se hayan registrado antes de diciembre de 1941, medida que se estima que alcanzaba a unos 157.000 inmuebles, pero de los cuales no existe un listado o catálogo formal.

²²¹ Fuente: Baldviezo, J. y Sanchez, S. I. (2018, 29 de octubre). *¿Qué es lo que propone el nuevo código urbanístico?* Observatorio del Derecho a la Ciudad. <https://observatoriociudad.org/que-es-lo-que-propone-el-nuevo-codigo-urbanistico/>.

²²² Fuente: Ministerio de Desarrollo Urbano y Transporte, GCBA. (2017, 5 de junio). *Seminario Foro Participativo Permanente*. P. 57. (Intervención de María Carmen Arias Usandivaras). https://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/seminario_fpp_5-6-2017.pdf.

²²³ Fuente: Propuesta para el AMBA. (2017, 11 de junio). *Entrevista a Mónica Capano* [video]. Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=snp-AGHJp1o>

²²⁴ Fuente: CPAU (s/f). *Aportes a la formulación del Código Urbanístico*. <https://docplayer.es/78476815-Aportes-a-la-formulacion-del-codigo-urbanistico.html>.

Así, para otras organizaciones el CU y el CE “destruirán en forma progresiva y continua el patrimonio histórico-cultural de la Ciudad, transformando nuestro derecho colectivo, consagrado constitucionalmente, en un recurso económico al servicio de la especulación inmobiliaria.”²²⁵

7.5 Marcos múltiples y conciencias alternativas en torno al CU: la mercantilización de la ciudad

El conflicto por el CU entonces se convirtió en una disputa de fundamentos, conclusiones y garantías (Best, 2017) sobre los problemas urbanísticos de la ciudad. GCBA y distintas organizaciones sociales disputaron públicamente por los efectos que el CU tendría en el espacio urbano de la CABA. Como desarrollamos en el apartado 5.4.1, el GCBA fundamentaba el problema del ordenamiento morfológico en términos de previsibilidad, transparencia y homogeneidad. Para las autoridades públicas, aquello que el CU debía mejorar por sobre el CPU era la incertidumbre (el cálculo de FOT y FOS según tamaño del terreno), la opacidad que generaban los indicadores cuantitativos (el CPU como documento de difícil lectura para un no iniciado en la arquitectura y el urbanismo), la promoción de ciertas tipologías residenciales (la torre de perímetro libre, los edificios retirados de la línea municipal, los englobamientos, etc.) y la falta de regularidad y orden en la producción de ciudad. Un buen ejemplo lo encontramos en un video institucional en el que una locutora en off explicaba las bondades del CU de la siguiente manera:

impulsamos un nuevo código urbanístico con reglas accesibles y transparentes para que todos podamos entender qué se puede construir y cómo. Una ciudad pensada para el peatón, con tránsito ordenado, alturas fijas y homogéneas. Un código que promueva la integración social y una convivencia más armónica. Con barrios autosuficientes, donde se generen más oportunidades para desarrollar todo nuestro potencial. Vamos a una nueva Ciudad de Buenos Aires integrada, equilibrada, saludable y diversa²²⁶

Mientras tanto, para las agrupaciones barriales y las entidades técnicos-profesionales, como desarrollamos a lo largo de este capítulo, el nudo del problema se encontraba en los impactos demográficos (duplicación de la población de la ciudad), los efectos de la nueva morfología en el asolamiento y aireamiento de las viviendas, la falta de instrumentos que permitiesen gestionar infraestructuras y crecimiento, y su incapacidad para responder a los problemas urbanísticos

²²⁵ Fuente: “2018 - 09 – Solicitamos a lxs legisladorxs de la ciudad el rechazo de los códigos urbanístico y de edificación en la próxima sesión” (*Observatorio del derecho a la ciudad*, 02/09/2018). <https://www.observatoriociudad.org/?s=noticia&n=214>.

²²⁶ Fuente: Ministerio de Desarrollo Urbano y Transporte Público, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (2017, 21 de marzo). *Nuevo Código Urbanístico*. [Video]. <https://www.youtube.com/watch?v=68W2WvcIykc&t=1s>

que afectaban a la CABA. Estos actores se expresaban más preocupados por los impactos de las nuevas normas en el espacio construido, que por una supuesta necesidad de transparencia, homogeneidad y previsibilidad en el ordenamiento urbanístico. En el siguiente fragmento de un video subido por un dirigente de una asociación vecinal a YouTube, una vecina expuso estos posicionamientos de forma esquemática:

Podemos observar que el código urbano apunta a poder albergar el doble de habitantes que hoy la ciudad tiene. La ciudad hoy tiene casi tres millones y mantiene esa misma cantidad desde hace 70 años. Tenemos la ciudad de mayor densidad de toda América. Por lo cual no sería necesario más densidad, sería necesario mejor distribución entre espacios libres y espacios construidos, mejor distribución entre habitantes y espacios verdes, adaptar la zona costera de la ciudad al cambio climático, mejorar las condiciones del Riachuelo. Hay muchas necesidades, pero nada de eso está contemplado en el código.²²⁷

Para las organizaciones, entonces, el problema de reemplazar el CPU por el CU no era una cuestión de traer orden, homogeneidad y previsibilidad a la planificación de la ciudad, sino que se trataba de un proyecto del GCBA de aumento generalizado de las capacidades constructivas con efectos importantes en la densidad, la infraestructura y la habitabilidad de la ciudad. En oposición a esto, identificaban otros problemas como prioritarios, más que la promoción y gestión del crecimiento, o la morfología de la manzana porteña: cuestiones ligadas a la relación de la ciudad con su entorno, y la distribución de bienes urbanísticos entre espacios y sectores sociales.

Desplazar el foco del CU de una cuestión de ordenamiento a otra de promoción del crecimiento implicó un cambio en los efectos esperados y en la responsabilidad política del GCBA: más que quedarnos en los aspectos técnicos de medios y fines debemos adentrarnos también en implicaciones políticas y morales de estos marcos contrapuestos entre agrupaciones vecinales y GCBA, pues “las teorías causales y las atribuciones de responsabilidad política coexisten en mutua relación. Esos contextos tan diferentes aportan un telón de fondo para comprender el conflicto” (Gusfield, 2014: 124). Así, en los *verbatim*s y testimonios que recuperamos a lo largo de este capítulo, las denuncias de las deficiencias técnicas del CU eran acompañadas por una denuncia político-moral: los motivos del GCBA para renovar el orden urbanístico de la ciudad era crear nuevas oportunidades de negocios para desarrolladores inmobiliarios. Para las organizaciones sociales y vecinales de la ciudad, el GCBA solo se interesaba por mercantilizar la ciudad, es decir, hacer de esta un objeto de especulación y negocios. Éstas consideraban que

²²⁷ Fuente: Alberto Aguilera (2017, 3 de diciembre). *Liliana Código Urbanístico 20171202*. [Video]. YouTube. https://www.youtube.com/watch?v=kWOXf_HfErY

“el eje de ambos códigos es mejorar la rentabilidad del negocio inmobiliario, no la calidad de vida de los vecinos” (entrevista 22 - referente organización social por la implementación de la ley de comunas) y “es un negocio la ciudad para ellos, es una inmobiliaria. No les importa cuánto espacio queda para espacio verde, no le interesa eso. Les interesa construir los negocios y nada más que eso” (entrevista 31 - referente organización vecinal del barrio de Balvanera). Así, los referentes y vecinos entrevistados experimentaban “una sensación de realmente no ser escuchada por autoridades de distinto signo que han estado en la Ciudad [y] la convicción, también, de que los habitantes de la Ciudad le importamos mucho menos que los negocios” (entrevista 24 - referente organización vecinal del barrio de Agronomía). Para casi la totalidad de los actores sociales movilizados “estos códigos lejos de servir al Bien Común están diseñados como instrumentos para los negocios del blanqueo, la timba financiera y la fuga de capitales dolarizados”²²⁸. Los referentes imaginaban que los desarrolladores inmobiliarios, con el CU, “no están contentos, están *re* contentos [risas]. Van a poder construir en todos lados” (entrevista 17 - referente ONG del barrio de Caballito). Otros identificaban algunos matices en cuanto a los beneficiados por el CU, “hemos escuchado que las pequeñas o las medianas constructoras no salen ganando con esto. [...] es la corporación inmobiliaria más poderosa [la que sale beneficiada], con quien comparten intereses el Gobierno. El Gobierno está de los dos lados del mostrador” (entrevista 21 - referente barrial de Caballito).

En suma, el GCBA era identificado como un actor clave en la promoción y facilitación de negocios inmobiliarios, aprovechando cada iniciativa, proyecto o política pública como oportunidad de producir márgenes de ganancia multimillonarios para algún agente económico aliado. La siguiente descripción de un entrevistado exponía sintéticamente estas percepciones:

Quieren seguir haciendo negocios de cada cosa que tocan en la ciudad. El tema de los cinco hospitales que quieren trasladar al Muñiz. El tema del CeNARD, el Romero Brest, son todas tierras que valen fortunas, y no sólo tierras. Una vez instalada ahí una propiedad, cuando empiezan a meter cemento, valen fortuna. Vos imagínate el tema de Tiro Federal, vendieron 150.000 metros cuadrados a 150 millones de dólares, esos 150 millones de dólares, se van a traducir o se van a transformar en 750 millones de dólares en cemento una vez que esté la construcción realizada. O sea, vos fijate el negocio que significa. Y te lo venden como que quieren espacio verde, porque van a hacer un edificio y va a tener todo alrededor el espacio verde. Ahora, ese espacio verde no tiene la capacidad de absorción que tendría si no existiera el edificio. A parte, los servicios que no se renuevan y que colapsan. Tenemos la experiencia de Caballito y de Villa Urquiza.

²²⁸ Fuente: Baldiviezo, J. y Sanchez, S. I. (2018, 29 de octubre). *¿Qué es lo que propone el nuevo código urbanístico?* Observatorio del Derecho a la Ciudad. <https://observatoriociudad.org/que-es-lo-que-propone-el-nuevo-codigo-urbanistico/>.

En todos lados hay problemas con los servicios. (Entrevista 29 - referente organización vecinal del barrio de Saavedra).

En este ejemplo, y en otros que relevamos en nuestras entrevistas, los marcos de significación colectiva sobre el CU se conectaban con un campo de experiencias de conflictos, políticas y proyectos urbanísticos pasados, reactualizando el CU como un nuevo caso en una larga cadena de políticas urbanas que hacían de la ciudad una oportunidad de negocios. Vecinos y dirigentes percibían esta mercantilización en las modificaciones introducidas en el CU y el de CE, pero también en la venta de terrenos públicos, en los grandes proyectos urbanos promovidos e impulsados por el GCBA (el Parque de la Innovación en los terrenos del Tiro Federal, por ejemplo), el cierre de hospitales públicos, la relocalización de centros deportivos, las transformaciones espaciales en barrios como Caballito o Villa Urquiza, etc. Así, esta mercantilización era identificada a partir de las contradicciones entre las declaraciones de intencionalidad y las políticas urbanas efectivas del GCBA. Para estos actores, el GCBA era especialmente declamativo sobre “la ciudad verde”, “la integración socio-urbana”, “el equilibrio territorial de oportunidades”, pero, al evaluar las políticas urbanas del GCBA, sólo encontraban la promoción de la construcción y la generación de oportunidades para realizar ganancias multimillonarias para ciertos sectores específicos. En suma, un comunicado al que adherían 100 organizaciones sostenía que el CU y el CE ignoraban “los principales problemas de la ciudad y solo están orientados a garantizar el desarrollo del negocio de la construcción y del mercado inmobiliario sin tener en cuenta el colapso de los servicios y el detrimento de la calidad de vida y ambiental”²²⁹.

Así, de forma vinculada a los reclamos por participación que relevamos en el capítulo 5, las asociaciones vecinales se reivindicaban como aquellos legítimamente acreditados para decidir por el futuro de la ciudad, en detrimento del GCBA y los desarrolladores inmobiliarios, debido a que estos últimos estarían atravesados por intereses espurios. En un taller barrial organizado por asociaciones vecinales, el orador interpelaba al público:

¿A alguno de ustedes le preguntaron algo sobre la ciudad que querían? Es decir, ¿Alguno de ustedes está de acuerdo con que elevemos [la altura y densidad de] todos los barrios en la forma en que está planteado este código? [...] el primer derecho que tenemos nosotros es el derecho a la ciudad. Es decir, el dueño de la ciudad no es el GCBA, [y] mucho menos los *arrolladores* [sic] inmobiliarios. Sin embargo, ellos están

²²⁹ Fuente: Observatorio del Derecho a la Ciudad (2017, 29 de mayo). 2017 – 05 – más de 100 organizaciones decimos No al código urbanístico y al código de edificación. <https://observatoriociudad.org/2017-05-mas-de-100-organizaciones-decimos-no-al-codigo-urbanistico-y-al-codigo-de-edificacion/>.

actuando como los dueños, ellos definen lo que van a hacer. ¿Y nosotros qué? [...] la Ciudad de Buenos Aires es de los vecinos²³⁰.

Las organizaciones vecinales y técnico-profesionales pusieron así en cortocircuito la ilusión de autoridad moral (Gusfield, 2014) del GCBA para redactar el código. Este actor no sería una autoridad neutral, moralmente y políticamente legítima para escribir los códigos porque posee intereses espurios con el sector inmobiliario, y su interés estaría en promover la construcción y la densidad de la ciudad.

²³⁰ Fuente: Salvemos al Barrio (2017, 5 de septiembre). *Video del Taller en Villa Pueyrredón que ayuda a entender el problema de los nuevos Códigos de Edificación y Planeamiento*. [video]. Facebook. <https://www.facebook.com/groups/476325946063780/permalink/486382178391490/>.

Conclusiones

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires, como toda ciudad moderna, se encuentra constantemente disputada por distintos actores económicos y sociales que buscan de hacerse un lugar en ella, de tomar decisiones claves que le darán forma, de cargarla de sentidos histórico y culturales, y de hacer negocios y especular con el suelo, entre otras formas de contender por el espacio. Al igual que con el género, la sexualidad, el trabajo, o el ambiente, existen formas de acción colectiva contenciosa movilizadas por políticas urbanas, reclamando tanto por la modificación, la implementación o gestión de las existentes, como por futuras intervenciones demandadas o rechazadas. Como relevamos en el capítulo 1, estas formas de movilización y protesta se disgregan en la CABA en múltiples ámbitos, reclamos, organizaciones y políticas urbanas, como resultado tanto del propio carácter complejo, diverso, y multiescalar de lo urbano (Brenner y Schmid, 2015; Lefebvre, 1976; 2013), como también de una larga historia de disputas locales por el acceso a la vivienda, la participación en las políticas urbanas, la resistencia a desalojos, expulsiones y desplazamientos, etc. (Rodríguez, 2005, 2009; Cravino, 1998, 2009a; Camelli, 2011; Snitcofsky, 2014; Azuela y Cosacov, 2013; Benitez, 2017a, 2017b).

En esta tesis nos propusimos explorar esta complejidad a partir de ciertos interrogantes y consideraciones surgidos de una tesis de maestría sobre las organizaciones sociales movilizadas por la ciudad y la vivienda en CABA. En dicha tesis hicimos un primer mapeo y relevamientos de una diversidad de actores políticos y sociales movilizadas en torno a distintos reclamos urbanos. Este relevamiento apuntaba a una generalidad en el estado de dicha movilización, buscando trascender el estudio de caso para identificar estructuras de oportunidades políticas, tendencias en las demandas expresadas, sus estructuras organizativas, y sus marcos de significación colectiva (Tarrow, 2012; Melucci, 1996; Snow y Benford, 1992). Pero también encontramos algunas limitaciones en nuestro enfoque, particularmente al aislar de los ámbitos y situaciones que le daban sentido las acciones de movilización y protesta (Cefai, 2011; Cefai y Trom, 2013; Nardacchione y Acevedo, 2013). Al mismo tiempo, identificábamos un área de vacancia y construimos una mirada crítica sobre cómo la bibliografía sobre movimientos sociales urbanos conceptualizaba los vínculos entre esta diversidad de actores y demandas. Deseábamos comprender por qué durante el siglo XXI, las distintas organizaciones sociales movilizadas por reclamos urbano y habitacionales en la CABA no lograron unificarse en frentes, coaliciones, alianzas u organizaciones de segundo y tercer grado masivas y abarcativas

capaces de disputar al GCBA un proyecto de ciudad. Las instancias articuladoras de distintas formas de movilizaciones de este tipo fueron escasas, inestables y reunían a una proporción muy pequeña de la totalidad de los actores movilizados por estas demandas (Benitez, 2017a), a diferencia de lo que podíamos encontrar en la bibliografía sobre movilización urbana en otras ciudades (Tamayo, 1999; Mayer, 2012; Herrera, 2018) u otros momentos históricos de la misma CABA (Camelli, 2011; Snitcofsky, 2014; Cravino, 1998; 2009a),

Para comprender esta problemática elegimos conceptualizar a la disputa por la ciudad bajo una perspectiva pragmática en torno a la noción de arenas públicas como ámbitos ampliados en los que distintos actores discuten en torno problemas públicos (Cefai, 2002, 2014; Cefai y Terzi, 2012; Dewey, 1927; Gusfield, 2014; Neveu, 2015; Best, 2017). Volvimos entonces de forma exploratoria sobre el material empírico de nuestra tesis, incluyendo entrevistas a referentes de organizaciones sociales en CABA, relevando conflictos y actores, y consultando bibliografía especializada. A partir de este ejercicio hipotetizamos que, posiblemente, las disputas por las cuestiones urbanas y habitacionales tendían a agruparse en dos arenas públicas, como *clusters* de problemas y actores (Cefai, 2002, 2017a, 2017b; Griffith y Best, 2016). Por un lado, una arena de carácter popular, compuesta por ciertas organizaciones políticas y sociales, donde los problemas tendían a girar principalmente, pero no solamente, en torno a cuestiones relacionadas con el acceso a la vivienda. Y por el otro, una segunda arena compuesta por otros actores sociales que parecía, en cambio, disputar en torno a proyectos urbanísticos que producían plusvalías o minusvalías urbanas, la cantidad y calidad del espacio verde y público, la densidad y verticalización de los barrios, la conservación del patrimonio arquitectónico y el carácter residenciales de algunos barrios, etc. Para probar esta hipótesis seleccionamos dos casos de estudio a partir del relevamiento de distintos conflictos urbanos activos en el 2017, cada uno como posible caso testigo de una de las dos arenas que hipotetizábamos: a) la reurbanización de la villa Playón de Chacarita, para la primera arena, y b) la sanción de un nuevo código urbanístico para la CABA, como ejemplo de la segunda.

Realizamos entonces un exhaustivo estudio de caso instrumental y comparativo (Stake, 2013; Merlinsky, 2013; Neiman y Quaranta, 2006), en el que rastreamos las dinámicas de la contienda política (McAdam, Tarrow y Tilly, 2005) y la circulación de estos problemas públicos por múltiples micro-arenas (Hilgartner y Bosk, 1988), donde fueron disputados por distintos públicos (Cefai y Terzi, 2012; Dewey, 1927; Neveu, 2015), bajo marcos múltiples y formas de conciencia alternativas (Gusfield, 2014; Trom, 1999; Best, 2017; Cefai, 2008). A partir de este trabajo pudimos realizar una comparación entre estos dos casos y desentrañar algunos de los

interrogantes que nos hacíamos sobre la existencia de dos arenas públicas de movilización y disputa por lo urbano en CABA.

Identificamos cinco ejes en los que encontramos similitudes y diferencias relevantes para contrastar nuestra hipótesis. Estos fueron: a) los vínculos que en estos dos casos encontramos con otros problemas públicos y entre distintos actores sociales dentro de sus propias arenas públicas, pero la carencia de lazos entre sí; b) las diferencias en las estructuras organizativas de los distintos actores sociales involucrados en uno y otro caso; vinculado a esto, c) las diferencias en la territorialidad de las organizaciones, es decir, en cómo se articulaban con sus barrios de militancia; d) las diferencias en la relación que establecían con la política partidaria, la construcción de identidades y los lugares de enunciación; y e) las similitudes en los marcos de significación colectiva que apelaban a la mercantilización de la ciudad como lenguaje de motivos tanto para explicar las intervenciones del GCBA.

En primer lugar, encontramos que a) los dos casos que analizamos se vinculaban y relacionaban de múltiples maneras con otros problemas públicos, pero cada uno dentro de un universo propio, con pocos vasos comunicantes entre sí. Estos compartieron algunas micro-arenas institucionales (como la legislatura de la ciudad, la judicialización de algún reclamo, etc.), un antagonismo con el GCBA, y se desarrollaron en paralelo durante casi dos años y medio (Higartner y Bosk, 1988). Pero aun así no se influenciaron mutuamente, ni en términos práctico-políticos (es decir, de estructura de oportunidades) y ni aspectos culturales-discursivos (en sus marcos de significación colectiva) (Hilgartner y Bosk, 1988; Griffith y Best, 2016). Por el contrario, la influencia entre problemas públicos urbanos parecía operar *intra* aquello que nosotros conceptualizábamos como arena pública (Cefaï, 2002). La reurbanización del Playón de Chacarita tenía otros procesos de reurbanización (actuales y pasados) o las políticas de vivienda social como campo de experiencias con los que se articulaba un horizonte de expectativas (Koselleck, 1993). Mientras tanto, en el problema público del código urbanístico se recuperaban conflictos por parques y plazas, conservación del patrimonio arquitectónico, el PUA sancionado en el 2007, movilizaciones por la reducción de la capacidad constructiva en la zonificación de distintos barrios, la resistencia a minusvalías urbanas, etc. Podría argumentarse que como problemas públicos nuestros dos casos de estudio no se habrían influenciado entre sí porque fueron muy diferentes, pero lo cierto es que cada uno de éstos sí fue afectado por otros problemas y conflictos que tenían escalas urbanas, actores, tiempos y espacialidades muy diferentes.

En este sentido, los actores sociales que se involucraron en ambos casos al mismo tiempo eran relativamente pocos, principalmente del ámbito de las ONGs (como el ODC y ACIJ), o de la política legislativa de la ciudad (como legisladores, asesores y/o comuneros). Pero no encontramos organizaciones políticas territoriales de carácter popular fuertemente involucrados en la movilización contra el CU, ni agrupaciones vecinales de Chacarita y la comuna 15 de fuera del Playón involucradas en su reurbanización. Por ejemplo, en el Foro Permanente Participativo y la audiencia pública en la legislatura, apenas intervinieron uno o dos referentes (de entre cientos de oradores) que se arrojaron hablar desde las villas y los asentamientos informales de la ciudad. Pero, al mismo tiempo, todos los actores sociales que relevamos se involucraban en otros conflictos urbanos dentro de lo que nosotros consideramos su arena pública: aquellas organizaciones que encontramos en el Playón también estaban presentes en otros barrios populares en proceso de reurbanización o demandando una intervención de este tipo, reclamando por vivienda social, resistiendo contra desalojos, etc. Aquellas que se movilizaron por el CU, en cambio, encontramos que se habían hecho presente en otro tipo de cuestiones durante esos mismos años, como la demanda por la Plaza Clemente en el barrio de Colegiales, la rezonificación del parque de La Isla en Paternal, etc.

En segundo lugar, como expusimos en los capítulos 3 y 6, b) las estructuras organizativas que líderes y vecinos recuperaron creativamente para movilizarse y organizarse políticamente fueron diferentes en uno y otro caso. Las formas de organizarse como grupo (como una agrupación informal de vecinos, como una organización política con militancia territorial, o bajo la figura de una ONG institucionalizada, por nombrar algunos ejemplos), también provienen de un repertorio públicamente disponible que los actores involucrados recuperan creativamente (Dowbor y Szwako, 2016; Tarrow, 2012). Es decir, existen tradiciones, aprendizajes de luchas previas, preferencias culturales, y conocimientos locales que se presentan como formas y recursos socialmente disponibles al momento de constituir una organización (Clemens y Minkoff, 2004). Pero, al mismo tiempo, la elección de una estructura no es solamente una decisión práctico-logística de movilización de recursos: también forma parte de los sentidos político-culturales que la organización recupera y desea transmitir a sus bases, sus aliados, sus antagonismos y posibles paradestinatarios (Dowbor y Szwako, 2016). Así, en el Playón de Chacarita encontramos que los actores tendían a tomar la forma de organizaciones políticas territorializadas que se reconocían como parte de movimientos sociales o partidos políticos más amplios, de escala nacional o metropolitana (McCarthy, 2005). Esto es el resultado de procesos de territorialización de la política, de una tradición de organizaciones

de base, y de la inscripción territorial de los sectores populares en Argentina (Rossi, 2018; Merklen, 2010; Frederic, 2004; Quirós, 2008). Estos tendieron a tomar la forma de un local partidario o un comedor, dentro o en las inmediaciones del asentamiento, donde prestaban ayudas a los vecinos del barrio y organizaban actividades culturales o políticas. Otra forma organizativa que encontramos eran grupos informales de vecinos que seguían a un liderazgo local, como delegado de manzana o miembro de la comisión vecinal, que se insertaba en algún entramado más amplio como un movimiento político o territorial de escala nacional. Mientras tanto, en el caso de CU, las organizaciones tomaban principalmente la forma de ONGs o agrupaciones vecinales. Estas últimas entendidas como una asociación informal de personas, que vivían relativamente cerca unas de otras, compuesta por un grupo reducido de miembros activos que se organizaban de forma más o menos horizontal, y que reivindicaban algún reclamo barrial. Dado su carácter no formalizado en algún tipo de institución, no tendían a poseer u ocupar espacios físicos propios, pero tomaban plazas, parques, esquinas, cafés o clubes sociales como lugares para celebrar encuentros regularmente con el fin de planear actividades y protestas. Estas organizaciones no se insertaban formalmente en movimientos sociales o políticos más amplios, al menos programática y colectivamente, pero sus miembros podían (y de hecho tendían a) hacerlo individualmente. Por otro lado, también existían actores que se estructuraban como una ONG, típicamente con una trayectoria más larga y un nivel mayor de formalización y profesionalización que estas agrupaciones vecinales.

En tercer lugar, encontramos que c) las organizaciones sociales en ambas arenas debían construir su legitimidad con un trabajo territorial, pero que éste podía tomar formas diversas en cada uno de los ámbitos urbanos que estudiamos. Para los actores movilizados en el Playón de Chacarita, esta territorialidad tomaba la forma de una militancia cotidiana, una presencia constante en el barrio, en la que las organizaciones y referentes asistían día a día a los hogares en la reproducción ampliada de sus necesidades (Merklen, 2010; Vommaro, 2017). Dada ciertas carencias y dificultades reproductivas de su población a movilizar, estas formas asociativas invertían mucho tiempo y recursos en responder a estas necesidades para instalar en agenda las problemáticas urbanísticas del barrio. Tanto para líderes como para vecinos de la villa, existían tensiones entre estas necesidades reproductivas y la participación en la reurbanización: si por momentos las primeras se presentaban como prioritarias y obstaculizaban la asistencia de vecinos a mesas o talleres, la inminencia de desalojos y relocalizaciones invertía este orden de prioridades. Las organizaciones sociales, entonces, intentaban ejecutar actividades que asistan

a las necesidades reproductivas y al mismo tiempo informen y concienticen sobre el proyecto de reurbanización para subsanar esta tensión.

Por otro lado, las asociaciones vecinales que encontramos movilizadas por el CU construían su legitimidad territorial en ciclos de actividad y latencia a lo largo de varios conflictos urbanos. Es decir, no era necesario que se encuentren cotidianamente ayudando a los vecinos con sus problemáticas urbanísticas, sino se activen ante políticas o intervenciones que transformen el paisaje del barrio, o ante anuncios (o falta) de proyectos de infraestructura clave. Independientemente del devenir de estos conflictos, luego de una victoria, una derrota o de su desaparición irresuelta de la agenda pública, las agrupaciones vecinales tendían a permanecer de forma latente, con un mínimo de actividades y poca visibilidad durante años, hasta que un nuevo conflicto, política o intervención urbana activaba estas redes sumergidas (Melucci, 1996; Taylor citado por Tarrow, 2012). Cuando finalmente reemergía, la organización no había perdido legitimidad, y nadie pretendía discutir su representatividad por este repliegue. Por el contrario, estos años de latencia también contaban como años “viviendo en el barrio” para construir un *ethos* vecinal con el que legitimaban sus intervenciones públicas (Tufró, 2011; Hernández, 2013). El trabajo territorial, cuando era activado, aprovechaba los desplazamientos cotidianos y los encuentros casuales de referentes en comercios de cercanía, clubes sociales o instituciones barriales (escuelas, centros de salud, etc.), para difundir la problemática o la reivindicación demandada. Así, las redes de sociabilidad barrial eran recuperadas y, al mismo tiempo, ampliadas y enriquecidas por la movilización territorial de estas agrupaciones, creando nuevos lazos de amistad y vecinalidad que sobrevivían a los ciclos de desmovilización y latencia.

En cuarto lugar, también encontramos que c) era diferente la relación y la articulación con la política partidaria en uno y otro caso. Esta relación era explícita en el Playón de Chacarita, donde organizaciones y partidos políticos cooperaban y competían abiertamente por representar políticamente al barrio y ganar apoyos para sus organizaciones, algo que forma parte de un proceso de largo plazo de territorialización de la política en Argentina (Rossi, 2018; Merklen, 2010; Natalucci *et al.*, 2013; Halvorsen, 2021). Las identidades políticas de agrupaciones e individuos eran explícitas o abiertamente conocidas por todos, y formaban parte de los lugares de enunciación y de recepción de las intervenciones públicas. Estas identidades políticas tendían también ser algo flexibles. Los liderazgos y referentes locales de un partido u organización podían (y de hecho muchos lo hicieron antes y durante el proceso de reurbanización) migrar de uno a otro, llevando su capital político consigo (como, por ejemplo,

un comedor o local partidario en el barrio, apoyos vecinales, su rol como delegado de una manzana o miembro de la comisión vecinal, etc.). En el caso de los referentes afines al partido oficialista porteño, si bien solían acompañar las decisiones gubernamentales, en ocasiones no se alineaban automáticamente con las propuestas de las autoridades porteñas en las mesas participativas y, de ese modo, inclusive podían confrontar con el IVC en éstas. Sin embargo, como analizamos en el capítulo 3, la llegada al barrio de todo este abanico de actores y movimientos políticos habría introducido nuevas identidades y solidaridades, pero también otros antagonismos y conflictos entre referentes y organizaciones movilizadas por la reurbanización (Rodríguez, 2015; Vacotti, 2017a, 2018; Pace, 2013).

Por otro lado, las agrupaciones vecinales movilizadas por el CU y el CE tenían una compleja relación con la política partidaria. Las primeras debían gestionar cuidadosamente la distancia con la segunda, ya que una relación demasiado estrecha y cercana podía negarles la legitimidad y el apoyo de los vecinos que veían con recelo y desconfianza a políticos y partidos. Pero, al mismo tiempo, una relación demasiado alejada podía privarlos de vínculos y recursos estratégicos clave para conquistar sus demandas, como la mediación de legisladores ante el GCBA, el acceso a saberes expertos, la exposición pública y mediática de demandas barriales, etc. Así, existían debates entre y en el interior de estas organizaciones sobre la legitimidad y la conveniencia de vincularse con legisladores, comuneros y partidos políticos.

Sin embargo, estos matices no se registraban en sus discursos e intervenciones públicas, y las agrupaciones vecinales solían presentarse como apolíticos o incluso antipolíticos (Tufró, 2007; Hernández, 2013). Es decir, si todas las organizaciones sociales (sean agrupaciones o ONGs) impugnaban el gobierno de Horacio Rodríguez Larreta y de la Alianza Vamos Juntos, ésta crítica no se enunciaba desde un proyecto político-partidario propio, como encontramos en el Playón. Por el contrario, todos los referentes que entrevistamos o que encontramos en nuestras observaciones no dudaban en hablar en términos eminentemente políticos en conversaciones privadas o espontáneas en nuestro trabajo de campo y revelar sus afiliaciones o simpatías partidarias. Pero en sus intervenciones públicas evitaban expresarse en estos términos, ya sean instancias participativas, audiencias públicas o reportajes para medios de comunicación masiva. Sus simpatías partidarias (individuales del referente o colectivas de la organización) no eran parte de sus argumentos, discursos e intervenciones. Algunas organizaciones mantenían un abierto rechazo hacia la política partidaria y sus instituciones, a la cual percibían como un ámbito de negociación de intereses espurios, donde políticos y empresarios hacían negocios según sus intereses personales, contrarias al bien colectivo de la ciudad. Pero, al mismo tiempo,

admitían que en distintos legisladores y comuneros de la ciudad habían encontrado actores que aportaron recursos claves en luchas pasadas, o que intervinieron a favor de ellos en la legislatura o ante el GCBA. Negar o impugnar lo político-partidario parecía pertenecer a las condiciones de felicidad ilocucionaria de sus intervenciones públicas (Cefai, 2009; Austin, 1982; Boltanski, 2000) y una importante regla gramatical de la articulación con la política en este tipo de movilizaciones.

Como resultados de las formas particulares que la organización y movilización tomaba en cada uno de estos casos y territorios, encontramos que las identidades, solidaridades y los campos organizacionales se trazaban de forma muy distinta en uno y otro caso (Melucci, 1996; Diani, 1998; 2013; 2015). Encontramos que en el caso del Playón de Chacarita existía un campo organizacional (Klandersman, 1997; Diani, 2013) dividido entre dos grandes grupos que se relacionaban de forma antagónica: a) por un lado un conjunto de organizaciones sociales y territoriales del campo nacional y popular, de los partidos de izquierda, ONGs de derechos humanos y referentes barriales independientes, originalmente nucleados por la Mesa Abierta por la Reurbanización del Playón de Chacarita; y por el otro, b) liderazgos políticos locales alineados al oficialismo del GCBA, con formas de militancia territorial de derecha novedosas para los barrios populares de la ciudad (Vommaro, Morresi y Belloti, 2015), o referentes independientes de dicho partido político, pero aliados a sus liderazgos locales en el marco de la participación en el programa de reurbanización. Estos clivajes precedían al programa de reurbanización, pero se profundizaron en audiencias públicas, mesas y talleres del mismo. De cualquier manera, es importante señalar que la política partidaria no sólo era fuente de divisiones, sino que también podía crear lazos y unificar actores: las organizaciones podían agruparse a nivel local como resultado de alianzas de nivel nacional y la lógica política de antagonismos podía también agrupar actores diversos en oposición a un adversario político común, en este caso el GCBA.

Por otro lado, los campos organizacionales se estructuraban de distinta manera en el problema del CU, como una red difusa de actores que actuaban de forma independiente pero informalmente coordinada, bajo una *gobernanza compartida* por sus miembros (Diani, 2013; Minkoff y McCarthy, 2005). En ella, cada agrupación organizaba un barrio propio, construyendo sus identidades y solidaridades a partir de un carácter más *vecinal* que político. De forma que estas organizaciones no tuvieron potenciales movilizados superpuestos (Klandersman, 1997) y, por lo tanto, no necesitaron competir entre ellas por arrogarse la representatividad de sus territorios. Aun cuando existían barrios en los que encontramos más

de un actor movilizado (por ejemplo, Caballito), entre las distintas organizaciones no encontramos una competencia política, e incluso parecían estructurarse en una especie de división del trabajo donde cada una de realizaba actividades y tareas más apropiadas para sus capacidades y estructura organizacional (Benitez, 2017b).

Finalmente, e) encontramos varios puntos en común en los marcos de significación colectiva y en ciertos campos de experiencias a partir de los que se articulaba una desconfianza hacia el GCBA. Casi todas las organizaciones y actores que relevamos poseían ya experiencia de movilización contra políticas e intervenciones urbanísticas del gobierno local, donde el GCBA habría incumplido compromisos, revertido decisiones, avanzado en contra de la voluntad expresa de vecinos, abandonado obras sin completar, etc. Todas situaciones que conformaban un campo de experiencias basado en la desconfianza en las intenciones, los objetivos y las capacidades del GCBA. Como analizamos en cada uno de nuestros dos casos de estudio en los capítulos 3 y 6, en las instancias participativas se proveía de información escasa, incompleta y contradictoria, presentada de forma técnica y poco transparente. Al no tener un carácter vinculante y al ser reducidas a meras situaciones catárticas para expresar el descontento, los dispositivos participativos profundizaban así los conflictos con el GCBA y entre los mismos actores sociales. En los capítulos 4 y 7 vimos cómo, con las particularidades de cada uno de nuestros dos casos de estudio, esta desconfianza se expresaba en una sospecha sobre los motivos y los beneficiarios reales de estas intervenciones urbanísticas. Se denunciaban la existencia de entramados de intereses inmobiliarios con el GCBA, la mercantilización de la ciudad como lenguaje de motivos con los que interpretaban los planes del gobierno local (Trom, 2008; Best, 2017; Neveu, 2015; Cefai, 2008), y se preguntaban quiénes eran los beneficiarios reales de la intervención. Así se apelaba a la figura del escándalo como forma de denuncia e impugnación pública, donde el interés de las partes involucradas se realiza a costa del interés colectivo (Boltanski, 2000; Barthe *et al.*, 2017). Los actores movilizados en estos conflictos recuperaron así un marco de significación colectiva en el que la ciudad era mercantilizada por una alianza entre el gobierno local e intereses inmobiliarios para beneficio de éstos últimos, impugnando al GCBA en sus aspectos políticos y morales como actor neutral interesado en el bien público (Gusfield, 2014). Este marco de mercantilización de la ciudad ya se encontraba públicamente disponible porque había sido utilizado en conflictos urbanos anteriores, y se había revelado particularmente relevante para entender y comunicar ciertas transformaciones urbanas recientes (Benitez, 2018a).

Estos enmarcamientos que establecían posiciones críticas contra las formas en que la ciudad capitalista devenía mercancía para negocios inmobiliarios, se articulaban con sentidos en los que la vivienda propia aparecía como un bien económico, resultado de años de esfuerzo e inversión familiar, cargada de sentidos morales, dignidad y de merecimiento personal (Cravino, 2008; Pérez, 2019; Manzano, 2020). La vivienda aparecía, en ambos casos, amenazada por intervenciones urbanísticas del GCBA, que la depreciaban tanto en sus aspectos de goce y disfrute como de inversión y ahorro familiar. Las intervenciones urbanas propuestas por el GCBA en ambos casos se representaban como irreversibles e imposibles de ser subsanadas si llegaban a ser implementadas, como producto de la materialidad misma de la ciudad: una vez construido, habitado y alterado el carácter de estos barrios no habría forma de revertir la situación sin incurrir a nuevos desalojos, desplazamientos y demoliciones.

Como exploramos en el capítulo 4, en el Playón de Chacarita esta amenaza aparecía bajo la forma de un proyecto de reurbanización que implicaría profundos trastocamientos en el espacio construido, pero también en las tramas sociales del barrio. Aproximadamente, siete de cada diez hogares debían relocalizarse a vivienda social nueva construida en terrenos adyacentes, o comprar una vivienda propia en mercado habitacional formal, ambas mediante un presta tamo hipotecario. Esto abría a vecinos y referentes a preguntarse por el futuro de los entramados y las formas de sociabilidad en el barrio, particularmente por los conocidos efectos de relocalizaciones masivas anteriores y actuales (Bartolomé, 1985; Brites, 2004; Fainstein, 2018). Al mismo tiempo, y a pesar de importantes subsidios y ayudas otorgados por el IVC, para muchos vecinos que entrevistamos la reurbanización y la formalización los exponía a enfrentar nuevos costos habitacionales (hipoteca, ABL, conexiones a servicios formales, expensas, mejoramientos obligatorios, etc.), que no estaban seguros de poder afrontar en el futuro. La desconfianza en los préstamos hipotecarios del Banco Ciudad, y el desinterés del IVC de brindar mayores garantías jurídicas, crearon temores a futuros desalojos y desplazamientos por mecanismos de mercado.

Por otro lado, para los actores sociales movilizadas por el CU, la densificación de los barrios residenciales y la introducción de usos mixtos representaba, para las organizaciones que relevamos, una amenaza a un estilo de vida barrial y apacible (González Bracco, 2013; Hernández, 2013; Tufro, 2010). Al mismo tiempo, el aumento de los límites de alturas para las nuevas construcciones atentaba contra sus propias viviendas, resultado de años de esfuerzos y sacrificios personales, al afectar el asoleamiento y aireamiento de las mismas. La habitabilidad de los barrios también aparecía bajo amenaza al negarle el CU más espacios verdes y públicos

de esparcimiento, mejoras en infraestructuras y servicios necesarios para atender a su población, y los instrumentos necesarios para articular mejor con el ambiente y el cambio climático. En la disputa pública por el CU se generaban así horizontes de expectativas a futuro en el que la ciudad se tornaría cada vez más invivible producto de su densificación, en construcción y población, pero además desprovista de aquellos instrumentos urbanísticos que podrían subsanar esta situación.

En este trabajo hemos realizado una investigación comparativa y situada de las formas y lugares en los que cotidianamente se hace la militancia por la ciudad y la vivienda, esto nos ha permitido entender los repertorios de protesta, las estructuras organizativas y los marcos de significación colectiva en contexto y dar cuenta de cómo la movilización urbana, en la acción misma, se estructura en múltiples arenas públicas con gramáticas propias. Analizar de forma situada cómo se involucran distintas organizaciones sociales en dos problemáticas urbanísticas permitió entender mejor cómo la ciudad emerge como un objeto de reclamo particular, de forma diversa según política urbana y habitacional demandada o actores sociales involucrados.

Contrario a ciertos trabajos que explican estas formas de movilización y protesta a partir de las penurias (urbanas o habitacionales), en este trabajo preferimos alinearnos con los aprendizajes de los estudios de movimientos sociales y entender que no son aquellas las que explican la movilización (Tarrow, 2012; Tilly, 1986; Cefaï, 2011, Thompson, 1995). Es decir, no son las carencias *per se*, sino la existencia de entramados culturales y organizativos que traducen a las primeras en una ofensa a reivindicar. Es decir los cambios en las formas de gobernanza urbana que hacen de la ciudad un sitio especial de acumulación capitalista y negocios inmobiliarios, de la vivienda como un derecho cada vez menos garantizado, que crean procesos de desplazamiento y desposesión, y que excluyen a amplios sectores de la participación en políticas urbanas (Mayer, 2007; Castells, 1984; Martí i Costa y Bonet i Martí, 2008), no explican de por sí la emergencia de movimientos sociales que se organicen en contra estas transformaciones y pongan a la ciudad como objeto de reivindicación. Como discutimos en los capítulos 2, 4, 5 y 7, lo que movió a las personas a protestar y a movilizarse en un reclamo por políticas o normativas urbanas fue la existencia de actores que exitosamente enmarcaron estas transformaciones como en detrimento de apropiaciones individuales y colectivas de la vivienda y ciudad, bajo principios de derechos, justicia y participación. Incluso, nuestro estudio muestra que distintos grupos afectados por estos procesos en el interior de una misma ciudad podían variar en su forma de significar y organizarse por estas demandas, e incluso competir, contender, disentir o antagonizar entre ellos, aun si existe una sola economía política neoliberal

que hace de la ciudad un lugar preferencial de acumulación y apropiación de excedentes (Harvey, 1989, 2013; Theodore, Peck y Brenner, 2009; Brenner y Schmid, 2015). Así, los conflictos urbanos que emergen por y en la ciudad pueden tomar formas, estructuras y culturas muy diversas (Gusfield, 2014).

Por otro lado, ante un subcampo disciplinar de los estudios urbanos que en ocasiones romantiza a los actores movilizados, aquí hemos señalado y analizado contradicciones, matices y antagonismos entre referentes y organizaciones, para pensar las potencialidades y los límites de la acción colectiva por la ciudad. Nuestro trabajo nos ha permitido entender mejor las dificultades para organizar entramados más amplios entre los distintos actores políticos y sociales movilizados por la ciudad. Creemos haber desarrollado argumentos por los que estas dificultades no se deben a una falta de voluntad o de enmarcamientos en común entre organizaciones sociales sobre las problemáticas urbanas (Harvey, 2007; Mayer, 2012), sino de la existencia de ámbitos y gramáticas muy distintas para reclamar por la ciudad. Así lo demuestran los casos que analizamos en esta tesis. Es poco o nulo lo que puede aportar en el marco de reurbanización del Playón de Chacarita una organización barrial de Caballito. No sólo por las diferencias barriales o de clase que puede haber entre uno y otro (y que ya de por sí son considerables), sino porque las organizaciones de uno u otro barrio se movilizan por problemas y arenas propias, bajo reglas de juego específicas que no son fácilmente traducibles unas a otras. La relación con el territorio barrial, la articulación con actores del campo de la política partidaria, las instituciones del GCBA a las que reclamaban por políticas públicas, la receptividad por parte de los medios de comunicación masiva y la sociedad en general, los antagonistas políticos y sociales, etc. fueron todos diferentes para una y otra. Contrario a lo que sostenían algunos teóricos (Harvey, 2007; Mayer, 2012) y algunos referentes que entrevistamos y recuperamos en el capítulo 1, no alcanza con marcos de significación en común en los que se compartan diagnósticos, pronósticos, sentidos y vocabularios sobre la ciudad para construir frentes, coaliciones u organizaciones de segundo y tercer grado.

Así las gramáticas de la movilización que hicieron posible la acción colectiva por la ciudad en cada una de estas arenas públicas, al mismo tiempo creaban límites y constreñimientos para su crecimiento mediante alianzas y coaliciones por fuera de éstas. Con límites no queremos decir que sea imposible la unificación y coordinación entre estas organizaciones y actores. Entendemos el carácter radicalmente contingente de estos fenómenos, irreductibles a una serie de variables explicativas que permitirían prever y descartar la emergencia de la contención (Schuster, 2005; Cefaï, 2011). Así, no se trataba de un techo infranqueable, sino de la presión

de lógicas sociales que conspiraron contra su realización, la dificultaron, la entorpecieron y/o redujeron su eficacia, aunque no la hayan hecho imposible.

Por otro lado, nuestro trabajo tuvo algunas limitaciones que deben ser consideradas. Creemos que quedaron matices, contradicciones y tensiones a explorar en torno a la territorialidad del campo organizacional de actores. De este modo nos preguntamos por la posible existencia de clivajes entre distintas manzanas y sectores en el Playón de Chacarita. Las manzanas 1 y 2 fueron las primeras en ser ocupadas, donde vivían los vecinos con mayor tiempo de residencia, y las que presentaban una mayor densidad poblacional. Los distintos sectores del barrio poseían particularidades (densidad, consolidación, relación entre inquilinos y propietarios, antigüedad de sus residentes, redes de parentesco o nacionalidad, etc.) que podrían haber generado distintas recepciones al programa de reurbanización y que ser variables relevantes en las tramas organizativas del barrio. En nuestro trabajo de campo encontramos que los liderazgos más importantes vivían en las manzanas 1 y 2, las más antiguas, densas y consolidadas, así como también que las manzanas 4, 6 y 9 se había opuesto al RELSE para reclamar ciertas obras de infraestructura para la manzana 6, o nos relataron de negociaciones grupales de vecinos para ser todos relocalizados al mismo edificio. Pero no pudimos adentrarnos en mayores detalles sobre estas cuestiones y cómo se vincularían con la territorialidad particular del barrio. Esto nos lleva a interrogarnos sobre la posible existencia de gramáticas territoriales al interior de las manzanas.

Por otro lado, nos preguntamos si algunas teorías o conceptos de nuestro marco conceptual fueron apropiadas o productivas para los casos que estudiamos. Particularmente para la arena habitacional y popular, debido a cómo las diferencias de poder son tratadas por nuestra bibliografía. La perspectiva de las arenas públicas considera como una condición trascendental que las mismas sean espacios formalmente igualitarios en términos de participación (Cefaï, 2002, 2017a, 2017b). Creemos que esta condición se cumplía en buena medida en el caso del CU. Como problema público, poseía muchos puntos en común con los conflictos y problemas analizados por sus autores fundacionales de este campo (Gusfield, 2014; Trom, 1999; Breviglieri y Trom, 2018) y ya fueron utilizados para analizar fenómenos análogos en Argentina (Merlinsky, 2008). De forma que para el segundo caso esta perspectiva se reveló productiva cognoscitivamente. De este modo, para la reurbanización del Playón de Chacarita, nos preguntamos si las diferencias económicas, sociales y de poder que atraviesan las villas de la ciudad pondrían en cuestión este requisito formal de igualdad. Los distintos actores tienen niveles de competencia desiguales al momento de publicitar sus demandas y esto es un aspecto

central para entender los éxitos y las derrotas desde nuestra perspectiva gramatical (Cefaï, 2008; Barthe, *et al.*, 2017; Boltanski, 2000; Nardaccione y Acevedo, 2013). Pero nos interrogamos si en este caso fue solo una cuestión de competencias gramaticales o si hubo también diferenciales importantes de poder que habrían puesto en cuestión este requerimiento trascendental de igualdad formal de los actores. Actores con mayores niveles de institucionalización, experiencia y recursos tuvieron mayores posibilidades de intervenir en las distintas instancias participativas de los procesos de reurbanización en general y en el Playón de Chacarita en particular. La ley de reurbanización y los protocolos de la MGP y de la mesa técnica establecieron requisitos y condiciones para participar que, aunque formalmente igualitarias, fueron desiguales en términos prácticos, de forma que el IVC y ciertos actores barriales actuaron como porteros (*gatekeepers*) de la participación en estos espacios institucionalizados. De todas formas, la sociología de los problemas públicos y el pragmatismo francés fueron particularmente fructíferos para analizar esta política de formalización y mejoramiento de un barrio informal. Sus conceptos fueron útiles para entender como el programa circuló por distintas etapas y espacios institucionales de discusión pública (Hilgartner y Bosk, 1988), cómo ciertos aspectos emergieron como contenciosos, bajo requerimientos de articulación y participación diferentes, por diversos actores políticos, sociales y estatales (Cefaï y Terzi, 2012; Neveu, 2015). Especialmente, como la dinámica de la contienda política propia que fue transformando las alianzas y antagonismo de los actores involucrados y sus formas de relacionarse entre sí (McAdam, Tarrow y Tilly, 2005).

Así, a partir de esta tesis se abren nuevas preguntas y líneas de investigación para continuar explorando las arenas públicas y las gramáticas de la movilización colectiva de los movimientos sociales urbanos. Ninguno de los dos casos que analizamos se han cerrado como problemas públicos. El Playón de Chacarita todavía se encuentra en proceso de reurbanización, aun cuando la mayor parte de los hogares a relocalizar ya se han mudado a las viviendas sociales nuevas, y extensas demoliciones se han realizado para abrir calles y reducir la densidad del barrio. Creemos que sería productivo visitar el barrio, ahora ya drásticamente transformado, y explorar cómo esto ha implicado nuevas formas de habitar y organizar políticamente, es decir, cómo la relocalización a viviendas nuevas podría haber afectado a los entramados económicos y sociales barriales, transformado prácticas reproductivas de los hogares, tanto por los nuevos costos de la vivienda formal, como por la adaptación de actividades productivas informales a espacios domésticos que no fueron diseñados para tal fin. Sería interesante también relevar si cambian las formas y las gramáticas de militancia y organización política territorial cuando el

barrio se transforma de un espacio densamente poblado con un rico entramado de relaciones de cercanía, a un conjunto de edificios de viviendas de entre 4 y 6 pisos de altura. ¿Permanecerán las formas de politicidad y territorialización popular que encontramos en el Playón y otros autores en villas, asentamientos y barrios populares del AMBA? ¿O ahora, bajo una nueva organización espacial, encontraremos quizás las formas organizativas que encontrábamos en los sectores medios de la ciudad formal (asociaciones vecinales, ONGs, etc.)?

Al mismo tiempo, el problema público del código no terminó realmente con la sanción de la Ley 6099/18. Desde entonces actores privados y sociales han demandado y obtenido la introducción de importantes modificaciones, argumentando severas carencias técnicas del CU. Algunas de estas ya se han realizado con la sanción de la ley 6.245/19, y actualmente se siguen discutiendo otras que implican modificaciones en polígonos específicos²³¹ de la ciudad. Los efectos del CU sobre la ciudad, y las futuras resistencias que podrían generar las organizaciones sociales de distintos barrios, aún queda por verse. Como bien señalaba Corti (2007), la novedad desde la década el 2000 es que distintas organizaciones y actores están dispuestos a movilizarse en contra de lo que *legalmente* puede construirse. De forma que la sanción con fuerza de ley no impedirá que estos actores sigan movilizándose contra negocios inmobiliario que creen que afectan y transforman a sus barrios. El conflicto por el CU habría sido considerablemente productivo en términos políticos y en la difusión de ciertos marcos de significación colectiva en torno a la mercantilización de la ciudad. Aunque limitados en sus posibilidades organizativas por la pandemia de COVID-19, los actores políticos y sociales que relevamos en el caso del CU nuevamente se activaron durante el 2020 y 2021 en contra de un proyecto urbanísticos de viviendas de lujo en la Costanera Sur y Costa Salguero, y en ambos casos se puso en cuestión proyectos de desarrollo inmobiliario frente al déficit de espacios verdes y públicos de la ciudad²³². Ahora, incluso, reinterpretados en un contexto de pandemia que mostró la carencia de este tipo de equipamientos durante los meses de aislamiento y distanciamiento social. Los problemas de la ciudad fueron otra vez enmarcados en términos de un gobierno local dispuesto a promover negocios privados en detrimento de los intereses generales de la población de la ciudad. La participación en audiencias públicas en la legislatura, ahora en modalidad online,

²³¹ Fuente: “Rodríguez Larreta busca prohibir la construcción en altura en zonas de alto valor inmobiliario” (*Saavedra Online*, 11/04/2022). <https://www.saavedraonline.com.ar/rodriguez-larreta-busca-prohibir-la-construccion-en-altura-en-zonas-de-alto-valor-inmobiliario/>.

²³² Fuente: “Audiencia pública por Costa Salguero: participación récord, duras críticas al proyecto y pedidos de más verde” (*Ámbito*, 27/11/2020), y “Con unos 1.100 inscriptos en la audiencia por Costanera Sur, convocan a sumar más participantes” (*Ámbito*, 5/10/2021).

registraron nuevos récords históricos de inscriptos que superaron ampliamente aquel registrado durante el 2018 por CU.

En abril de 2022, mientras escribimos estas líneas, las arenas públicas y las gramáticas de la acción colectiva parecen continuar siendo diversas y la unificación de organizaciones y movimientos en algún tipo de coalición o alianza más extendida se revela como incierto. Sin embargo, los *contenciosos porteños* no han perdido su larga tradición de movilizarse por reclamos urbanos y habitacionales. A pesar de los constreñimientos que hemos analizado en esta tesis y que pesan sobre oportunidades políticas y actores, también hemos relevado como han exitosamente conquistado importantes reformas y modificaciones en políticas urbanas de un GCBA renuente a considerar auténticamente su participación. Así, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires continúa siendo un lugar y un objeto disputado por residentes, vecinos y habitantes que buscan hacer de ella una ciudad más habitable, abierta, igualitaria, y democrática.

Referencias bibliográficas

- Abiko, A., Reynaldo, L., Cardoso, D. A., Rinaldelli, R., Cesar, H., & Haga, R. (2007). Basic costs of slum upgrading in Brazil. *Global Urban Development*, 3(1).
- Abramo, P. (2003). La teoría económica de la favela: cuatro notas sobre la localización residencial de los pobres y el mercado inmobiliario informal. *Ciudad y territorio: Estudios territoriales*, 36, pp. 273-294.
- Acevedo, H. (2011). Lenguaje y mundo social: la relevancia pragmática del lenguaje. *Nomadas*, 30(2).
- Acevedo, H. (2013). Principales críticas conceptuales al frame analysis. Del frame al framing. *Revista Pilquén*, 2(16), pp. 1-14.
- Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (2015), *Las políticas habitacionales en números. Análisis de la situación del derecho a la vivienda y del presupuesto en CABA*. Buenos Aires: Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia.
- Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (2016). *El presupuesto de la ciudad para las políticas de vivienda 2017*. Informe área Derecho a la Ciudad. Buenos Aires: Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia. <https://esnuestralaciudad.org/wp-content/uploads/2016/11/InformePresupuestovivienda2017-1.pdf>
- Álvarez Tornay, V., Bernasconi Tappero, A. y Rodriguez, D. (2013). “De la derrota a crear primavera”. Movimientos sociales en latinoamerica de los ‘90s construyendo poder popular. El caso de la SELVIP. *Revista Divergencia*, 2(4), pp. 55-72.
- Ariza, A. y March, V. (2021). No soplan aires nuevos en la política porteña: elecciones 2019 en la Ciudad de Buenos Aires. En S. Mauro, A. Ariza y V. March (comp.), *Polarización política y segmentación territorial. Las elecciones 2019 en clave nacional y subnacional* (pp. 483-510). Buenos Aires: CEAP-UBA Sociales.
- Armellino, M. (2012), Kind of blue. Las vicisitudes de la Central de Trabajadores de la Argentina (CTA) durante los años kirchneristas. En Pérez, G. y Natalucci, A. (eds.), “*Vamos las bandas*”. *Organizaciones y militancia kirchnerista*. Buenos Aires: Nueva Trilce.
- Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (2013, noviembre), *Obstáculos en el acceso a la economía formal en las villas*. Área de Derechos y Construcción Comunitaria en Villas. Buenos

Aires: Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia. <https://acij.org.ar/wp-content/uploads/2011/11/Obst%C3%A1culos-en-el-acceso-a-la-econom%C3%ADa-formalc.pdf>.

Austin, J. L. (1982). *Como hacer cosas con palabras*. Buenos Aires: Paidós Studio.

Auyero, J. (2002), La geografía de la protesta. *Trabajo y sociedad. Indagaciones sobre el empleo, la cultura y las prácticas políticas en sociedades segmentadas*, 3(4), marzo- abril. Pp. 1-13

Auyero, J. (2003), *La protesta. Retratos de la beligerancia popular en la argentina democrática*. Buenos Aires: Libros del Rojas.

Auyero, J. (2007), *La zona gris. Violencia colectiva y política partidaria en la argentina contemporánea*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Auyero, J. (2012), *La política de los pobres. Las prácticas clientelistas del peronismo*. Buenos Aires: Manantial.

Auyero, J. (2013), *Pacientes del Estado*. Buenos Aires: EUDEBA.

Azuela, A. y Cosacov, N. (2013), Transformaciones urbanas y reivindicaciones ambientales. En torno a la productividad social del conflicto por la construcción de edificios en la Ciudad de Buenos Aires. *EURE*, 39(118), septiembre. Pp. 149-172.

Baer, L. y Kauw, M. (2016), Mercado inmobiliario y acceso a la vivienda formal en la Ciudad de Buenos Aires, y su contexto metropolitano, entre 2003 y 2013. *EURE*, 42(126), pp. 5-25.

Banks, N., Lombard, M. y Mitlin, D. (2020). Urban Informality as a Site of Critical Analysis. *Journal of Development Studies*, 56(2), pp. 223-238.

Barthe, Y., Catherine, R., Trom, D., Linhardt, D., de Blic, D., Heurtin, J.P., Lagneau, E., Moreau de Bellaing, C. y Lemieux, R. (2017), Sociología pragmática: manual de uso. *Papeles de trabajo: La revista electrónica del IDAES*, 11(19), pp. 261-302.

Bartolomé, L. J. (1985). Introducción: las relocalizaciones masivas como fenómeno social multidimensional. En L. J. Bartolomé (comp.), *Relocalizados: Antropología Social de las Poblaciones Desplazadas* (pp. 7-22). Buenos Aires: Ediciones del IDES.

Benevolo, L. (1974), *Historia de la arquitectura moderna*. Barcelona: Gustavo Gili.

- Benford, R. D. (1993), Frame Disputes within the Nuclear Disarmament Movement. *Social Forces*, 71(3). Pp. 677-701.
- Benitez, J. (2013), *La centralidad en disputa: una aproximación al debate público sobre el futuro de los terrenos ferroviarios en la Ciudad d Buenos Aires*. Ponencia presentada en VII Jornadas de Jóvenes Investigadores Gino Germani, 6 al 8 de noviembre de 2013, CABA, Argentina. http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.6618/ev.6618.pdf.
- Benitez, J. (2017a), Estructura de oportunidades políticas y movimientos sociales urbanos en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2007-2015). *Espacialidades. Revista de temas contemporáneos sobre lugares, política y cultura*, 7(2). Pp. 5-33.
- Benitez, J. (2017b), Algunos apuntes sobre conflictos urbanos y la construcción política del "vecino" en las organizaciones barriales de Caballito (2005-2015). En Cravino, M. C. (coord.), *Detrás de los conflictos. Estudios sobre desigualdad urbana en la Región Metropolitana de Buenos Aires*. Los Polvorines: UNGS.
- Benitez, J. (2017c). *Entre el derecho a la ciudad y la ciudad en un lenguaje de derechos. Acción colectiva contenciosa por la ciudad y estructura de oportunidades políticas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2007- 2015)*. Tesis para optar por el título de Magíster en Estudios Urbanos. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Benitez, J. (2018a), El derecho a la ciudad como marco de significación colectiva. Producciones de sentido de los movimientos sociales en la disputa por el acceso a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. *Revista Direito da Cidade*, 10(2), pp. 1023-1053.
- Benitez, J. (2018b), El derecho a la ciudad como estructura de sentimiento: ¿nuevas formas pre-emergentes de significar la vivienda y el espacio urbano en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires? *Cuaderno Urbano*, 25, pp. 31-49.
- Benitez, J. (2019), Los límites del derecho a la ciudad como prisma para entender conflictos urbanos: acción colectiva y lenguaje de derechos en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. *Población & Sociedad*, 26(1), pp. 6-31.
- Berberoglu, B. (ed.) (2019), *The Palgrave Handbook of Social Movements, Revolutions, and Social Transformation*. Cham: Palgrave-Macmillan.
- Best, J. (2017). *Social Problems*. New York: Norton & Company.

- Blokland, T., Hentschel, C., Holm, A., Lebuhn, H., & Margalit, T. (2015). Urban citizenship and right to the city: The fragmentation of claims. *International Journal of Urban and Regional Research*, 39(4), 655-665.
- Blumer, H. (1971), Social Problems as Collective Behavior. *Social Problems*, 18(3). Pp. 298-306.
- Boltanski, L. (2000). *El amor y la justicia como competencias. Tres ensayos de sociología de la acción*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Boltanski, L. (2017). Un nuevo régimen de justificación: la ciudad por proyecto. *Entramados y Perspectivas*, 7(7), 179-209.
- Boltanski, L. y Thevenot, L. (2006). *On Justification. Economies of Worth*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Borges, A. (2017). *Tiempo de Brasilia. Etnografiando lugares-eventos de la política*. Los Polvorines: Ediciones UNGS.
- Borja, J. (1975), *Movimientos sociales urbanos*. Buenos Aires: Ediciones SIAP- Planteos.
- Bosque Sendra, J. y Buzai, G. D. (2017). Geografía Electoral de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2015. Elecciones a Jefe de Gobierno municipal y a Presidente de la República Argentina. *Persona y Sociedad*, 31(1), pp. 48-73.
- Bourdieu, P. (1999), Efectos de lugar. En P. Bourdieu (dir.), *La miseria del mundo* (pp. 527-556). Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Brenner, N. y Schmid, C. (2015). Towards a new epistemology of the urban? *City*, 19(2-3), 151-182.
- Breviglieri, M. y Trom, D. (2018). Turbaciones y tensiones en el medioambiente urbano. Los desafíos ciudadanos y vivenciales en la ciudad. En J. C. Guerrero Bernal, A. Márquez Murrieta, G. Nardacchione y S. Pereyra (coords.), *Problemas públicos. Controversias y aportes contemporáneos* (pp. 489-508). Ciudad de México: Contemporánea.
- Brikman, D. (2016), ¿Gestión social de Hábitat? La política del PRO en las Villas de CABA, 2011- 2015. *Quid16*, 6, pp. 1-26.

- Brites, W. (2004). Políticas Urbana Autoritarias. El caso de una población carenciada desplazada por grandes obras. Ponencia presentada en el 4to Congreso Virtual de Antropología. Octubre. https://www.equiponaya.com.ar/congreso2004/ponencias/walter_brites.htm.
- Camelli, E. (2011), Las organizaciones políticas en las villas de Buenos Aires: entre la radicalidad sesentista y la fragmentación neoliberal. *Revista de Estudios sobre el Genocidio*, 5. Pp. 58-71.
- Capalbo, T. y Percossi Bossero, F. L. (2020). La urbanización de la Villa 31 en su contexto: un estado de la cuestión de la rehabilitación del barrio de Retiro (2015-2019). *Cuaderno Urbano*, 29(29), pp. 139-164.
- Carman, M. (2011). *Las trampas de la naturaleza. Medio Ambiente y segregación en Buenos Aires*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Castells, M. (1977), *Movimientos sociales urbanos*. México D.F.: Siglo XXI.
- Castells, M. (1983), *La ciudad y las masas: sociología de los movimientos sociales urbanos*. Madrid: Alianza.
- Cefaï, D. (2002), Qu'est-ce qu'une arène publique? Quelques pistes pour une approche pragmatiste. En Cefaï, D. y Joseph, I. (coords.). *L'heritage du pragmatisme. Conflits d'urbanité et épreuves de civisme* (pp. 51-81). La Tour d'Aigues: Éditions de l'Aube.
- Cefaï, D. (2008), Los marcos de la acción colectiva. Definiciones y problemas. En Natalucci, A. (ed.), *La comunicación como riesgo. Sujetos, movimientos y memorias. Relatos del pasado y modos de confrontación contemporáneos*. Buenos Aires: Ediciones Al Margen.
- Cefaï, D. (2009), Como nos mobilizamos? A contribuição de uma abordagem pragmatista para a sociologia da ação coletiva. *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, 2(4), pp. 11-48.
- Cefaï, D. (2011), Diez propuestas para el estudio de las movilizaciones colectivas. De la experiencia al compromiso. *Revista de Sociología*, 26. Pp. 137-166.
- Cefaï, D. (2014), Investigar los problemas públicos: con y más allá de Joseph Gusfield. En J. R. Gusfield, *La cultura de los problemas públicos. El mito del conductor alcoholizado versus la sociedad inocente*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

- Cefaï, D. (2017a), Públicos, problemas públicos, arenas públicas... O que nos ensina o pragmatismo (Parte 1). *Novos Estudos*, 36(01). Pp. 187-213.
- Cefaï, D. (2017b), Públicos, problemas públicos, arenas públicas... O que nos ensina o pragmatismo (Parte 2). *Novos Estudos*, 36(02). Pp. 129-142.
- Cefaï, D. y Terzi, C. (2012), Présentation. En D. Cefaï y C. Terzi (dirs.), *L'expérience des problèmes publics* (pp. 9-47). París: Editions de l'EHESS.
- Cefaï, D. y Trom, D. (2013), Situational analysis and social movements. En *The Wiley-Blackwell Encyclopedia of Social and Political Movements*. New Jersey: Wiley-Blackwell.
- Cerrutti, M. y Grimson, A. (2012), Buenos Aires, neoliberalismo y después. Cambios socioeconómicos y respuestas populares. *Carajillo de la Ciudad*, 4(13). http://www.cafedelasciudades.com.ar/carajillo/13_art4.htm.
- Cervio, A. L. (2008). "Vecinos vs. villeros": la lucha por la definición de los modos socialmente legítimos de vivir (en) la ciudad. *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, 19(3).
- Chateauraynaud, F. (2014). Vigilance. En E. Henry, C. Gilbert, J-N Jouzel y P. Marichalar (dirs.), *Dictionnaire critique de l'expertise. Travail, santé, environnement*. París: Presses de Science Po.
- Chateauraynaud, F. y Torni, D. (2005). Mobiliser autour d'un risque. Des lanceurs aux porteurs d'alerte. En C. Lahellec (coord.), *Risques et crises alimentaires* (pp. 329-339). París: Tec & Doc.
- Cheresky, I. (2007). La política después de los partidos. En I. Cheresky (comp.), *La política después de los partidos* (pp. 11-23). Buenos Aires: Prometeo.
- Ciccolella, P. y Mignaqui, I. (2008). Metrópolis latinoamericanas: fragilidad del Estado, proyecto hegemónico y demandas ciudadanas Algunas reflexiones a partir del caso de Buenos Aires. *Cuadernos Cendes*, 25(69), pp. 47-68.
- Clemens, E. S. y Minkoff, D. C. (2004). Beyond the Iron Law: Rethinking the Place of Organizations in Social Movement Research. En D. A. Snow, S. A. Soule, y H. Kriesi (eds.), *The Blackwell Companion to Social Movements*. Malden, MA: Blackwell Publishing.

Clichevsky, N. (1996), *Política social urbana. Normativa y configuración de la Ciudad*. Buenos Aires: Espacio Editorial.

Clichevsky, N. (2008). ¡Finalmente, fue aprobado el Plan Urbano Ambiental de Buenos Aires -PUABA-!!! *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 40(155-158), pp. 193-195.

Consejo Económico de y Social de la Ciudad de Buenos Aires. (2017), *Acerca de la integración urbanística y social en las villas de la Ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: Consejo Económico y Social de la Ciudad.

Consejo Económico de y Social de la Ciudad de Buenos Aires. (2018), *Integración urbanística y social de villas en agenda. Un abordaje a su intervención*. Buenos Aires: Consejo Económico y Social de la CABA.

Corcuff, P. (2015), *Las nuevas sociologías. Principales corrientes y debates, 1980-2010*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Corcuff, P. y Matheiu, L. (2011). Partidos y movimientos sociales: de las ilusiones de la “actualidad” a una puesta en perspectiva sociológica. *Cultura y representaciones sociales*, 5(10), pp. 7-30.

Cortés, A. (2014). El movimiento de pobladores chilenos y la población La Victoria: ejemplaridad, movimientos sociales y el derecho a la ciudad. *EURE*, 40(119), 239-260.

Cortés Morales, A. (2013). A Struggle Larger Than a House. Pobladores and Favelados in Latin American Social Theory. *Latin American Perspectives*, 40(2), 168-184.

Corti, M. (2007), Normativa urbanística: la articulación entre planeamiento, participación y gestión. *Revista Tiempo de Gestión*, 3(4), pp. 37-50.

Cosacov, N. (2009), Dinámica del capital y movilización de vecinos. Aproximaciones a un análisis microespacial de un conflicto urbano en un barrio de la Ciudad de Buenos Aires. Intersticios. *Revista Sociológica de pensamiento crítico*, 3(2). Pp. 193-204.

Cosacov, N. (2012a), *A más M², mayor déficit habitacional. Paradojas del mercado inmobiliario de la Ciudad de Buenos Aires*. Laboratorio de Políticas Públicas: Buenos Aires.
http://lppargentina.org.ar/wp-content/uploads/2014/05/NC.A_ms_m2_mayor_dficit_habitacional.pdf.

- Cosacov, N. (2012b), *La política habitacional en la Ciudad de Buenos Aires. Fragmentación institucional, desfinanciamiento y subejecución presupuestaria*. Buenos Aires: Laboratorio de Políticas Públicas. http://www.lpp-buenosaires.net/web/content/uploads/LPP_Cosacov._La_politica_habitacional_en_la_Ciudad_de_Buenos_Aires.pdf.
- Cosacov, N. (2017). Construyendo un barrio “de clase media”. Narrativas, moralidades e identidades de clase media en disputas urbanas en un barrio de Buenos Aires. En M. Boy y M. Perelman (coords.), *Fronteras en la ciudad. (re)producción de desigualdades y conflictos urbanos* (pp. 95-127). Buenos Aires: TeseoPress.
- Coto, J. A. O. (2018). ¿Participación ciudadana o participación política? Abordaje de un consejo consultivo comunal. *La zaranda de las ideas*, 16(1), pp. 58-70.
- Coto, J. A. O. (2020). Reuniones de vecinos. Participación y regulación moral en la ciudad de Buenos Aires gobernada por el PRO. *Cuadernos de antropología social*, 52, pp. 119-137.
- Cravino, M. C. (1998). Las organizaciones villeras en la Capital Federal entre 1989-1996. Entre la autonomía y el clientelismo. Ponencia presentada en el 1er. Congreso Virtual de Antropología y Arqueología, Buenos Aires.
- Cravino, M. C. (2004). El barrio concebido como comunidad. Reflexiones acerca de algunos supuestos presentes en la focalización territorial de políticas asistenciales. *Cuaderno Urbano*, 4, pp. 75-98.
- Cravino, M. C. (2006). *Las villas de la Ciudad. Mercado e informalidad urbana*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Cravino, M. C. (2008). *Vivir en la villa. Relatos, trayectorias y estrategias habitacionales*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Cravino, M. C. (2009a), *Entre el arraigo y el desalojo. La Villa 31 de Retiro. Derecho a la ciudad, capital inmobiliario y gestión urbana*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Cravino, M. C. (2009b), Territorialidades en las villas de la Ciudad de Buenos Aires. Estado, mercado y relaciones sociales en la espacialidad barrial. En A. Catenazzi, A. Quintar, M. C. Cravino, N. Da Representacao y A. Novick, *El retorno de lo político a la cuestión urbana*.

Territorialidad y acción pública en el Área Metropolitana de Buenos Aires (pp. 45-77). Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

Cravino, M. C. (2018), Evolución cuantitativa y transformaciones cualitativas de los asentamientos populares del Área Metropolitana de Buenos Aires (1980-2015). En M. C. Cravino (org.), *La ciudad (re)negada. Aproximaciones al estudio de los asentamientos populares en nueve ciudades argentinas* (pp. 67-102). Los Polvorines: Ediciones UNGS.

Cravino, M. C. (2019). Justicia y política de hábitat en la Ciudad de Buenos Aires en desalojos de ocupaciones de suelo: Papa Francisco y Elefante Blanco. *Derecho y Ciencias Sociales*, 21, pp. 104-129.

Cravino, M. C. (org.). (2014). *Derecho a la ciudad y conflictos urbanos La ocupación del Parque Indoamericano*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

Cravino, M. C. y González Carvajal, M. L. (2013). Criterios de asignación de viviendas y construcción de legitimidades en la implementación de programas de urbanización de asentamientos informales en el Gran Buenos. *Quid16*, (2), pp. 154-173.

Cravino, M. C., González Carvajal, M. L. (2014). El barrio son los vecinos. La (re) urbanización de villas y la perspectiva de sus habitantes. En M. C. Cravino (org.), *Construyendo barrios. Transformaciones socioterritoriales a partir de los Programas Federales de Vivienda en el Área Metropolitana de Buenos Aires (2004-2009)* (pp. 207-252). Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

Cravino, M. C. y Palombi, A. M. (2015). El macrismo ¿neoliberal? Política urbana en el sur de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*, 8(15). Pp. 40-51.

Cuenya, B. (2016). La política urbana frente a la mercantilización y elitización de la ciudad: algunas reflexiones y referencias a la situación argentina. *Cuaderno Urbano*, 21(21), pp. 167-194.

D'Avella, N. (2016). Manifestations of the market. Public audiences and the cosmopolitics of voice in Buenos Aires. En A. Blok y I. Farías (eds.), *Urban Cosmopolitics Agencements, assemblies, atmospheres* (pp. 105-124). New York, NY: Routledge.

Daich Varela, L. (2016). Demandantes, autoconstructores y técnicos. Formas de resistencia en las villas de la Ciudad de Buenos Aires frente a las erradicaciones de la última dictadura militar. *Quid16*, 6, 88-120.

Davison, G., Legacy, C., Liu, E., Han H., Phibbs, P., van den Nouwelant, R., Darcy, M. y Piracha, A. (2013). *Understanding and addressing community opposition to affordable housing development*. AHURI Final Report No. 211. Melbourne: Australian Housing and Urban Research Institute.

De Alba González, M. (2009). Representaciones y prácticas sociales en torno a políticas urbanas: la movilización NIMBY frente a la redensificación de las zonas centrales de la ciudad de México. *Cultura y representaciones sociales*, 3(6), pp. 43-72.

De Certeau, M. (2000), *La invención de lo cotidiano. I. Artes del hacer*. México, D.F.: Universidad Iberoamericana.

De Mattos, C. A. (2016). Financiarización, valorización inmobiliaria del capital y mercantilización de la metamorfosis urbana. *Sociologías*, 18(42), pp. 24-52.

De Privitellio, L. y Romero, L. A. (2007). Organizaciones de la sociedad civil, tradiciones cívicas y cultura política democrática: el caso de Buenos Aires, 1912-1976. *Cuadernos de Ideas*, 11, pp. 7-63.

Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (2006). *Informe de Situación: Desalojos de "Nuevos Asentamientos Urbanos"*. Buenos Aires: Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

del Río, J.P., Vértiz, F. y Ursino, S. (2014), La acción pública en el espacio urbano. Debates y reflexiones en torno a la noción de política urbana. *Estudios Sociales Contemporáneos*, 11. Pp. 76-86.

Delamata, G. (2013), Amanecer y progreso de un repertorio social activista de derechos bajos la democracia recuperada. *Revista SAAP*, 7(2), pp. 307-315.

Delamata, G. (2014), Sectores populares, hábitat y derechos. En Azuela, A. y Cancino, M. A. (coord.), *Jueces y conflictos urbanos en América Latina*. México D.F.: Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del D.F.

Delamata, G. (2016), Una década de activismo judicial en las villas de Buenos Aires. *Revista Direito e Práxis*, 7(14), pp. 567-587.

Delamata, G. (2019). ¿Intereses económicos en la protesta ambiental? Marcos de interpretación y coaliciones sociales en las movilizaciones ambientales contra sectores extractivos de recursos naturales en Argentina. *Política y Sociedad*, 56(1), 127-144.

- Della Porta, D. y Diani, M. (eds.) (2015). *The Oxford Handbook of Social Movements*. Oxford: Oxford University Press.
- Denzin, N. K. (1978). *The research act. A theoretical introduction to sociological methods*. New York: McGraw-Hill.
- Denzin, N. K. y Lincoln, Y. S. (2012). Introducción general. La investigación cualitativa como disciplina y como práctica. En N. K. Denzin, y Y. S. Lincoln (coords.). *El campo de la Investigación cualitativa. Manual de investigación cualitativa. Vol. I* (pp. 43-102). Barcelona: Gedisa.
- Dewey, J. (1927). *The Public and Its Problems*. Denver: Alan Swallow.
- Di Virgilio, M. M. y Gil y de Anso, M. L. (2012). Trayectorias residenciales y estrategias habitacionales entre familias de sectores populares y medios residentes en el área metropolitana de Buenos Aires, Argentina. *Revista de Estudios Sociales*, 44, pp. 158-170.
- Diani, M. (1998), Las redes de los movimientos sociales. Una perspectiva de análisis. En P. Ibarra y B. Tejerina (eds.), *Los movimientos sociales. Transformaciones políticas y cambio cultural* (pp. 243-270). Madrid: Editorial Trotta.
- Diani, M. (2013). Organizational fields and social movement dynamics. En J. van Stekelenburg, C. Roggeband y B. Klandermans (eds.), *The Future of Social Movement Research: Dynamics, Mechanisms, and Processes* (pp. 145-168). Minneapolis, MN: University of Minnesota Press.
- Diani, M. (2015). Revisando el concepto de movimiento social. Encrucijadas: *Revista Crítica de Ciencias Sociales*, 9, pp. 1-16.
- Diani, M., Ernstson, H. y Jasny, L. (2015). "Right to the City" and the Structure of Civic Organizational Fields: Evidence from Cape Town. *Voluntas*, (29), pp. 637-652.
- Díaz, M. (2019). Políticas habitacionales y urbanismo neoliberal: la intervención estatal en la Villa 20, Argentina (1984-2018). *Revista de Urbanismo*, (40), pp. 1-19.
- Diez, F. (1997), *Buenos Aires y algunas constantes en las transformaciones urbanas*. Buenos Aires: Editorial de Belgrano.
- Diez, F. (2011), Normas y formas: regulación y tipología en Buenos Aires. En J. M. Borthagaray (comp.), *Habitar Buenos Aires. Las manzanas, los lotes y las casas*. Buenos Aires: CPAU.

Dirección General de Estadísticas y Censos. (2015), Censo 2010. Situación y caracterización de los asentamientos precarios en la Ciudad de Buenos Aires. Año 2010. Informe de resultados 856. Buenos Aires: Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/wp-content/uploads/2015/05/ir_2015_856.pdf.

Dirección General de Estadísticas y Censos. (2017), Buenos Aires en Números. Año 4, número 4. Buenos Aires: Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/wp-content/uploads/2017/05/2017_05_buenosaires_en_numeros.pdf.

Dowbor, M. y Szwako, J. (2016). Innovación y reproducción: repertorios y modalidades organizativas de los movimientos por el derecho a la ciudad en las metrópolis brasileñas. En: L. Álvarez Enríquez (coord.), Ciudadanía y nuevos actores en grandes ciudades (pp. 187-204). Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Ducrot, O. (2001), *El decir y lo dicho*. Buenos Aires: Edicial.

Duhau, E. y Giglia, A. (2008), *Las reglas del desorden: habitar la metrópoli*. Ciudad de México: Siglo XXI-UAM.

Dupey, A. M., Bomben, E. y Necuzzi, M. E. (2014). Construcción de identidades comunales en los procesos de participación ciudadana. El caso de los vecinos de la ciudad de Buenos Aires. *Cuadernos de la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales - Universidad Nacional de Jujuy*, 46, pp. 85-104.

Dyzel, G., Ferrero, J.P. y Gurrera, M.S. (2004), *El sindicalismo de movimiento social. Algunas reflexiones en torno del concepto*. Ponencia presentada en IV Jornadas de Sociología de la UNLP, 23 al 25 de noviembre de 2005, La Plata, Argentina. http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.6618/ev.6618.pdf.

Espina, H. A., Foray, F., Lerena Rongvaux, N. y Moroni, M. M. (2013). Planeamiento Estratégico en la Ciudad de Buenos Aires: ¿qué ciudad desea el Modelo Territorial? Ponencia presentada en XIV Encuentro de Geógrafos de América Latina (EGAL), Lima, Perú. <http://www.observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal14/Geografiasocioeconomica/Ordenamientoterritorial/31.pdf>

Fainstein, C. (2015), La relocalización de la población del camino de sirga de la villa 21 – 24 ¿Erradicación o integración a la ciudad? Representaciones y repertorios de acción colectiva en torno al reasentamiento. *Quid* 16, 5. Pp. 255-283.

- 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. *Cuaderno Urbano. Espacio, Cultura, Sociedad*, 24(24), pp. 93-116.
- Fainstein, C. y Palombi, A. M. (2019), Pragmatismo, desaliento de expectativas y gobernabilidad. La política de villas de las gestiones de Mauricio Macri en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2007-2015). *Territorios*, 40. Pp. 227-244.
- Fara, L. (1985), Luchas reivindicativas urbanas en su contexto urbano. Los asentamientos de Francisco Solano. En E. Jelin (comp.), *Los nuevos movimientos sociales/2. Derechos humanos. Obreros. Barrios*. Buenos Aires: CEAL.
- Fava, R. (2014). La clase media, entre la historia y la cultura. Representaciones sociales sobre los “vecinos” en el conflicto con los “ocupantes” durante la toma del Parque Indoamericano. En M. C. Cravino (org.), *Derecho a la ciudad y conflictos urbanos. la ocupación del Parque Indoamericano* (pp. 87-112). Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Fernandes, E. (2011), Regularización de asentamientos informales en América Latina. Lincoln Institute Policy Focus Report. https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/regularizacion-asentamientos-informales-full_0.pdf.
- Fernández Wagner, R. (2008), Democracia y ciudad. Procesos y políticas urbanas en las ciudades argentinas (1983-2008). Los Polvorines: Biblioteca Nacional-UNGS.
- Fernández Wagner, R. y Varela, O. (2003). Mercantilización de los servicios habitacionales y privatización de la ciudad. Un cambio histórico en los patrones de expansión residencial de Buenos Aires a partir de los noventa. En A. Catenazzi y J. P. Lombardo, (comps.) *La cuestión urbana en los '90 en la Región Metropolitana de Buenos aires* (pp.43-74), Buenos Aires: Instituto del conurbano, UNGS.
- Ferraudi Curto, M. C. (2011). ¿Estás nervioso? Las elecciones desde una villa del Gran Buenos Aires. *Athenea Digital. Revista de Pensamiento e Investigación Social*, 11(3), pp. 99-118.
- Ferraudi Curto, M. C. (2014), *Ni punteros ni piqueteros. Urbanización y política en una villa del conurbano*. Buenos Aires: Gorla.
- Flick, U. (2008). *Introducción a la investigación cualitativa*. Madrid: Ediciones Morata.

- Flick, U. (2018). Triangulation. En N. Denzin y Y. Lincon (coords.), *The SAGE Handbook of Qualitative Research* (pp. 777-804). Thousand Oaks: Sage.
- Frederic, S. (2004), *Buenos vecinos, malos políticos. Moralidad y política en el Gran Buenos Aires*. Buenos Aires: Prometeo.
- Frederic, S. (2009). Trabajo barrial, reconocimiento y desigualdad en Lomas de Zamora, 1990-2005. En A. Grimson, M. C. Ferraudi Curto y R. Segura (comp.), *La vida política de los barrios populares de Buenos Aires* (pp. 249-266). Buenos Aires: Prometeo.
- Gamson, W. A. (1994). *Talking Politics*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Geertz, C. (2003), *La interpretación de las culturas*. Barcelona: Gedisa.
- Gerrar, M. B. (1994). The victims of NIMBY. *Fordham Urban Law Journal*, 21(3), pp. 495-522.
- Gethin Davison, Crystal Legacy, Edgar Liu, Hoon Han, Peter Phibbs, Ryan van den Nouwelant, Michael Darcy and Awais Piracha
- Girola, M. F. (2007). Procesos de apropiación del espacio y sociabilidad vecinal en un gran conjunto urbano situado en la ciudad de Buenos Aires. *Anthropologica*, 25(25), pp. 131-155.
- Giurleo, P. (2017), La política, la Justicia y los derechos sociales. Un análisis sobre la judicialización de las demandas sociales en las villas de la ciudad de Buenos Aires. En Cravino, M. C. (coord.), *Detrás de los conflictos. Estudios sobre la desigualdad urbana en la Región Metropolitana de Buenos Aires*. Los Polvorines: UNGS. Glaser,
- Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. (s.f.). *Buenos Aires Presente. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires*. <https://www.buenosaires.gob.ar/desarrollohumanoyhabitat/buenos-aires-presente-bap>.
- González Bombal, I. (1988), *Los vecinazos. Las protestas barriales en el Gran Buenos Aires, 1982-83*. Buenos Aires: Ediciones del IDES.
- González Bracco, M. (2013), Vecinos en defensa del patrimonio urbano en la Ciudad de Buenos Aires: Nuevas herramientas y nuevas alianzas. *Quid 16*, número especial. Pp. 20-49.
- González Bracco, M. (2014), Asociaciones vecinales patrimonialistas en la Ciudad de Buenos Aires: apuntes para una genealogía. *Cuaderno Urbano*, 16(16). Pp. 51-68.

- Goodwin, J. y Jasper, J. M. (eds.) (2015). *The Social Movement Reader. Cases and Concepts*. Malden, MA: Wiley-Blackwell.
- Gorelik, A. (2010). La grilla y el parque. Espacio público y cultura urbana en Buenos Aires, 1887 – 1936. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.
- Gravano, A. (2007), Desafíos participativos en la planificación urbano-ambiental: el aporte antropológico. *Universitas Humanísticas*, 64, pp. 17-39.
- Griffith, H. y Best, J. (2016). Social problems clusters as contexts for claimsmaking: implications for the study of off-campus housing. *Sociological Spectrum*, 36(2), 75-92.
- Guber, R. (2004), *El salvaje metropolitano. Reconstrucción del conocimiento social en el trabajo de campo*. Buenos Aires: Paidós.
- Gusfield, J. R. (2014), *La cultura de los problemas públicos. El mito del conductor alcoholizado versus la sociedad inocente*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Haber, P. (2009). La migración del Movimiento Urbano Popular a la política de partido en el México contemporáneo. *Revista Mexicana de Sociología*, 71(406), pp. 213-245.
- Hall, P. (2006), *Ciudades del Mañana. Historia del urbanismo en el siglo XX*. Madrid: El Serbal.
- Halvorsen, S. (2019). The political opportunities of urban decentralisation: Mobilising local governance in Buenos Aires. *Political Geography*, 74, 102038.
- Halvorsen, S. (2020). El Territorio en disputa: estrategias políticas y movimientos socioterritoriales. *Punto Sur*, 3, pp. 131-152.
- Halvorsen, S. (2021). The role of territory in grassroots party-building: insights from Argentina. *Territory, Politics, Governance*. DOI: 10.1080/21622671.2021.1886162.
- Halvorsen, S., Fernandes, B. M. y Torres, F. V. (2019). Mobilizing territory: socioterritorial movements in comparative perspective. *Annals of the American Association of Geographers*, 109(5), 1454-1470.
- Hardt, M. y Negri, T. (2011), *Commonwealth. El Proyecto de una revolución del común*. Madrid: Akal.

- Harvey, D. (1989), From Managerialism to Entrepreneurialism : The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism. *Geografiska Annaler. Series B, Human Geography*, 71(1), pp. 3-17.
- Harvey, D. (2007), *Espacios del capital. Hacia una geografía crítica*. Madrid: Akal.
- Harvey, D. (2013), *Ciudades rebeldes. Del derecho a la ciudad a la revolución urbana*. Barcelona: Akal.
- Heras Monner Sans, A. I., Córdova, L. y Burin, D. (2007). Análisis de la participación en la transición hacia el gobierno por comunas de la ciudad de Buenos Aires. *Estudios Políticos*, (31), 183-229.
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C. y Baptista Lucio, P. (2010). *Metodología de la investigación. Quinta edición*. Buenos Aires: McGraw-Hill.
- Hernández, S. (2013), ¿Un único modelo? La figura de “los vecinos” y las construcciones discursivas de lo urbano. *Quid 16, número espacial*. Pp. 50-65.
- Hernández, S. (2014), Los vecinos del vecindario al protagonismo. Un aporte comunicacional para pensar los procesos urbanos. *AVATARES de la comunicación y la cultura*, (7), pp. 1-17.
- Herrera, J. (2018). El nuevo movimiento de pobladores en Chile: el movimiento social desplazado. *Polis, Revista Latinoamericana*, (49), pp. 1-19.
- Hilgartner, S. y Bosk, C. (1988), The Rise and Fail of Social Problems: A Public Arenas Model. *Social Problems*, 94(1). Pp. 53-78.
- Hirst, S. A. (2014), *Zoned in the USA: The Origins and Implications of American Land-Use Regulation*. Ithaca: Cornell University Press.
- Hudson, J. P. (2020). La representación de los trabajadores informales: el Triunvirato de San Cayetano. *Temas y Debates*, 24(39), pp. 35-58.
- Hutter, S., Kriesi, H. P. y Lorenzini, J. (2019). Social Movements in Interactions with Political Parties. En D. A. Snow, S. A. Soule, H. P. Kriesi y H. J. McCammon (eds.), *The Willey Blackwell Companion to Social Movements. Second Edition*. Oxford: John Wiley & Sons.
- Imparato, I. y Ruster, J. (2003), *Slum Upgrading and Participation. Lessons from Latin America*. Washington D.C.: The World Bank.

- Instituto de Vivienda de la Ciudad. (2016), *Informe final censo Playón de Chacarita*. Buenos Aires: Instituto de Vivienda de la Ciudad.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. (2020a). Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos. Segundo semestre de 2019. Informes técnicos, vol. 4, núm 59. https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/eph_pobreza_02_195EFE752E31.pdf.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. (2020b). Evolución de la distribución del ingreso (EPH). Cuarto trimestre de 2020. Serie Informes técnicos. Vol. 5, nº 61. https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/ingresos_4trim20F7BE1641DE.pdf.
- Jaramillo González, S. (2009), *Hacia una teoría de la renta del suelo*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Jauri, N. (2011). Las villas de la ciudad de Buenos Aires: una historia de promesas incumplidas. *Question/Cuestión*, 1(29).
- Kaufmann, L. y Trom, D. (2010). Présentation. En L. Kaufmann y D. Trom (dirs.), *Qu'est-ce qu'un collectif? Du commun à la politique* (pp. 9-24). Paris: Éditions de l'École des hautes études en sciences sociales.
- Kiefer, K. y Ranganathan, M. (2018), The Politics of Participation in Cape Town's Slum Upgrading: The Role of Productive Tension. *Journal of Planning Education and Research*, 40(3), pp. 1-15.
- Kitsuse, J. I. y Spector, M. (1973), Toward a Sociology of Social Problems: Social Conditions, Value-Judgments, and Social Problems. *Social Problems*, 20(4). Pp. 407-419.
- Klandermans, B. (1997). *The Social Psychology of Protest*. Cambridge, MA: Blackwell Publishing.
- Klandermans, B. (2013). Multiorganizational Fields. En D. A. Snow, D. della Porta, B. Klandermans, and D. McAdam (eds.), *The Wiley-Blackwell Encyclopedia of Social and Political Movements*. Blackwell Publishing.
- Koselleck, R. (1993), *Futuro pasado. Para una semántica de los tiempos históricos*. Barcelona: Paidós.
- Kowarick, L. (1984), Los caminos del encuentro. Reflexiones sobre las luchas sociales en Sao Paulo. *Revista Mexicana de Sociología*, 46(4). Pp. 67-83.

- Kowarick, L. (1987), Movimientos urbanos no Brasil Contemporâneo: uma análise da literatura. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 1(3). Pp.
- Landau, M. (2018). Ser vecino: jerarquías políticas y morales en la historia de Buenos Aires. *Revista de Direito da Cidade*, 10(1), pp. 335-358.
- Lefebvre, H. (1976). *La revolución urbana*. Madrid: Alianza.
- Lefebvre, H. (2013). *La producción del espacio*. Madrid: Capitán Swing.
- Lemieux, C. (2017). *Gramáticas de la acción social. Refundar las ciencias sociales para recuperar su dimensión crítica*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Lenoir, R. (1993), Objeto sociológico y problema social. En R. Lenoir, R. Merllié y L. Pinto, *Introducción a la práctica sociológica* (pp. 57-101). México D.F.: Siglo XXI Editores.
- Levitsky, S. (2001). Una ‘Des-Organización Organizada’: organización informal y persistencia de estructuras partidarias locales en el peronismo argentino. *Revista de Ciencias Sociales*, 12, pp. 7-62.
- Levy, J. M. (2017), *Contemporary Urban Planning*. Nueva York: Routledge.
- Liss, J. (2012), The right to the city: from theory to grassroots alliance. En Brenner, N., Marcuse, P. y Mayer, M. (eds.), *Cities for people, not for profit. Critical urban theory and the right to the city* (pp. 250-263). Nueva York: Routledge.
- López, L. S. (2014). Inmigrantes, trabajadores, comerciantes y un conde. Análisis de los relatos sobre los orígenes de un barrio de clase media de la ciudad de Buenos Aires. *Papeles de Trabajo*, 8(13), pp. 102-125.
- Lynch, K. (2015). *La imagen de la ciudad*. Barcelona: Editorial Gustavo Gili.
- Machado da Silva, L. A. (2011). A política na favela. *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, 4(4), pp. 699-716.
- Maingueneau, D. (1976), *Introducción a los métodos de análisis del discurso: problemas y perspectivas*. Buenos Aires: Hachette.
- Maingueneau, D. (2002), Problèmes d’ethos. *Pratiques*, 113/114, pp. 55-67.
- Maingueneau, D. (2003), ¿“Situación de enunciación” o “situación de comunicación”? *Revista Discurso*, 2(5).

- Mair, P. (2005). *Democracy beyond Parties*. Irvine: Center for the Study of Democracy, University of California.
- Mangin, J. (2014). The new exclusionary zoning. *Stanford Law & Policy Review*, 25, pp. 91-120.
- Manzano, V. (2009). Un barrio diferentes grupos: acerca de dinámicas políticas locales en el distrito de La Matanza. En A. Grimson, M. C. Ferraudi Curto y R. Segura (comp.), *La vida política en los barrios populares de Buenos Aires* (pp. 267-294). Buenos Aires, Prometeo.
- Manzano, V. (2020). Derechos y subjetividades en la producción colectiva del Gran Buenos Aires: sobre la política de la vida (digna). *Journal de Comunicación Social*, 10(10), pp. 13-47.
- Manzano, V. y Moreno, L. (2011). Censar, demandar y acordar: demandas colectivas y políticas estatales en el Gran Buenos Aires. *Revista Pilquen*, 8(14), pp. 133-143.
- Manzano, V., Groisman, L., Moreno, L. y Hurtado de Mendoza, M. S. (2010). *Dinámicas políticas en “villas de emergencia” del Área Metropolitana de Buenos Aires. Actores, formas de organización y espacios de disputa*. Ponencia presentada en VI Jornadas de Sociología de la UNLP, 9 y 10 de diciembre de 2010, La Plata, Argentina. http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.5191/ev.5191.pdf
- Marcús, J., Aquino, M. P., Benitez, J., Felice, M. Márquez, A. (2014), Procesos de vaciamiento y destrucción creativa en un barrio de la Ciudad de Buenos Aires. El caso de los ex terrenos ferroviarios y los predios adyacentes. *Revista AREA. Agenda de reflexión en arquitectura, diseño y urbanismo*, 20. Pp. 74-85.
- Márquez, A. (2017), Lo que no está prohibido, ¿Está permitido? La construcción social de la “desviación” en los usos y apropiaciones del espacio público. En Marcús, J. (coord.), *Ciudad Viva. Disputas por la producción sociocultural del espacio urbano en la Ciudad de Buenos Aires* (pp. 101-130). Buenos Aires: Teseo.
- Marrades, J. (2014). Sobre la noción de ‘forma de vida’ en Wittgenstein. *Agora. Papeles de Filosofía*, 33(1), pp. 139-152.
- Martí i Costa, M. y Bonet i Martí, J. (2008), Los movimientos urbanos: de la identidad a la glocalidad. *Scripta Nova*, 12(270). Pp. s/n.
- Martin, D. y Miller, B. (2003). Space And Contentious Politics. *Mobilization: An International Quarterly*, 8(2), pp. 143–156.

- Mauro, S. (2012). Coaliciones sin partidos. La ciudad de Buenos Aires luego de la crisis de 2001. *Política. Revista de Ciencia Política*, 50(1), 145-166.
- Mauro, S. (2014). Representación política y movilización social en la Argentina postneoliberal (2003-2013). *Política. Revista de Ciencia Política*, 52(1), 171-193.
- Mauro, S. y Rossi, F. M. (2015). The Movement of Popular and Neighborhood Assemblies in the City of Buenos Aires, 2002–2011. *Latin American Perspectives*, 42(2), 1-18.
- Mayer, M. (2000). Urban social movements in an era of globalization. En P. Hamel, H. Lustiger-Thaler y M. Mayer (eds.), *Urban Movements in a Globalizing World* (pp. 141-156). New York, NY: Routledge.
- Mayer, M. (2007). Contesting the Neoliberalization of Urban Governance. En H. Leitner, J. Peck, y E. S. Sheppard (eds.), *Contesting neoliberalism: urban frontiers* (pp. 90-115). New York, NY: The Guildford Press.
- Mayer, M. (2012), The right to the city in urban social movements. En Brenner, N., Marcuse, P. y Mayer, M. (eds.), *Cities for people, not for profit. Critical urban theory and the right to the city* (pp. 63-85). Nueva York: Routledge.
- Mayer, M. y Boudreau, J. A. (2012), Social Movements in Urban Politics: Trends in Research and Practice. En Clark, S. E., John, P. y Mossberg, K. (eds.), *The Oxford Handbook of Urban Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- McAdam, D. (1999a), Marcos interpretativos y tácticas utilizadas por los movimientos: dramaturgia estratégica en el Movimiento Americano Pro-Derechos Civiles. En D. McAdam, J. D. McCarthy, y M. N. Zald (coords.), *Movimientos sociales: perspectivas comparadas* (pp. 475-496). Madrid: Istmo.
- McAdam, D. (1999b), Orígenes terminológicos, problemas actuales y futuras líneas de investigación. En D. McAdam, J. D. McCarthy, y M. N. Zald (coords.), *Movimientos sociales: perspectivas comparadas* (pp. 49-70). Madrid: Istmo.
- McAdam, D., McCarthy, J. D. y Zald M. N. (1999), *Movimientos sociales: perspectivas comparadas*. Madrid: Istmo.
- McAdam, D., Tarrow, S. y Tilly, T. (2005). *Dinámica de la contienda política*. Barcelona: Hacer Editorial.

- McCarthy, J. D. y Zald, M. N. (1977). Resource Mobilization and Social Movements: A Partial Theory. *American Journal of Sociology*, 82(6), pp. 1212-1241.
- McCarthy, J. D. (2005). Persistence and Change Among Nationally Federated Social Movements. En G. F. Davis, D. McAdam, W. Richard, S. Mayer, y N. Zald (eds.), *Social Movements and Organization Theory* (pp. 193-225). Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- McCarthy, J. y Zald, M. (1977), Resource Movilization and Social Movements: a Partial Theory. *American Journal of Sociology*, 82(6). Pp. 1212-1241.
- McNee, G. y Pojani, D. (2022). NIMBYism as a barrier to housing and social mix in San Francisco. *Journal of Housing and the Built Environment*, 37, pp. 553–573.
- Melé, P. (2013). Introduction. En P. Melé (comp.), *Conflits de proximité et dynamiques urbaines* (pp. 7-18). Rennes: Presses universitaires de Rennes.
- Melé, P. (2014). *Transacciones territoriales. Patrimonio, medio ambiente y acción pública en México*. México D.F.: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Melé, P. (2016), ¿Qué producen los conflictos urbanos? En Carrión, F. y Erazo, J. (coord.), *El derecho a la ciudad en América Latina. Visiones desde la política*. México D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Melé, P. (2017), Incertidumbres y regulaciones urbanas: el papel de la calificación jurídica del espacio. En A. Azuela (coord.), *La ciudad y sus reglas. Sobre la huella del derecho en el orden urbano* (pp. 43-82). Ciudad Autónoma de México: IIS-UNAM.
- Melucci, A. (1994a), Asumir un compromiso: identidad y movilización en los movimientos sociales. *Zona Abierta*, 69, pp. 153-180.
- Melucci, A. (1994b), ¿Qué hay de nuevo en los “nuevos movimientos sociales”? En J. Gusfield y E. Leraña Rodríguez-Cabello (coords.), *Los nuevos movimientos sociales: de la ideología a la identidad*. Madrid: CIS.
- Melucci, A. (1996), *Challenging Codes*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mendizabal, N. (2006). Los componentes del diseño flexible de la investigación cualitativa. En I. Vasilachis de Gialdino (coord.), *Estrategias de investigación cualitativa* (pp. 65-106). Barcelona: Madrid.

- Merklen, D. (1991). *Asentamientos en La Matanza: la terquedad de lo nuestro*. Buenos Aires: Catálogos.
- Merklen, D. (2010). *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina 1983-2003)*. Buenos Aires: Gorla.
- Merlinsky, G. (2013), La espiral del conflicto. Una propuesta metodológica para realizar estudios de caso en el análisis de conflictos ambientales. En G. Merlinsky (comp.), *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina* (pp. 61-90). Buenos Aires: CLACSO-Ciccus.
- Merlinsky, M. G. (2008). La gramática de la acción colectiva ambiental en Argentina: reflexiones en torno al movimiento ciudadano ambiental de Gualeguaychú y su inscripción en el espacio público. *Temas y Debates*, 15, 35-60.
- Miller, B. y Nichols, W. (2013). Social Movements in Urban Society: The City as A Space of Politicization. *Urban Geography*, 34(4), pp. 452-473.
- Ministerio Público Tutelar. (2014). *Procesos de urbanización de villas de la CABA: Los casos de Villa 19-INTA, Villa 20 y Los Piletones*. Buenos Aires: Ministerio Público Tutelar. https://www.mptutelar.gob.ar/sites/default/files/dtn19_urbanizacion_en_las_villas.pdf.
- Minkoff, D. y McCarthy, J. D. (2005). Reinvigorating the Study of Organizational Processes in Social Movements. *Mobilization*, 10(2), pp. 289–308.
- Miraftab, F. (2003). The perils of participatory discourse: Housing policy in postapartheid South Africa. *Journal of Planning Education and Research*, 22(3), pp. 226-239.
- Miraftab, F. (2004). Invited and invented spaces of participation: Neoliberal citizenship and feminists' expanded notion of politics. *Wagadu*, 1(1), pp. 1-7.
- Mitchell, A. (2014), Las organizaciones de la sociedad civil de las villas: proveedores de servicios y fuerzas para el cambio. En Suárez, A. L., Mitchell, A. y Lepore, E. (eds.), *Las villas de la ciudad: territorios frágiles de inclusión social* (pp. 219-252). Buenos Aires: Educa.
- Monkkonen, P. y Ronconi, L. (2013), Land Use Regulations, Compliance and Land Markets in Argentina. *Urban Studies*, 50(10), pp. 1-19.
- Moreno, L. (2016). Agentes estatales y organizaciones colectivas: disputas y sentidos en la construcción de criterios de adjudicación de viviendas sociales en Argentina. *Espacialidades. Revista de temas contemporáneos sobre lugares, política y cultura*, 6(2), pp. 59-87.

- Motta, J., Almansi, F., Rocca, M., Acerbo, A., Figueredo, B., Ramos Mejía, P., Encina Tutuy, N. y Oliveira, R. (2018). La planificación y gestión participativa holística en el ejercicio del derecho a la ciudad. Proceso participativo en el marco del Proyecto Integral de Re-Urbanización de Villa 20. Lugano, CABA. *Revista Cuestión Urbana*, 2(3), pp. 179-195.
- Munck, G. (1995), Algunos problemas conceptuales en el estudio de los movimientos sociales. *Revista Mexicana de Sociología*, 57(3), pp. 17-40.
- Mutuberría Lazarini, V., Navatta, J. L., Rodríguez, M. F., Zapata, M. C. (2013), “La Ciudad de Buenos Aires y el derecho a la Ciudad. Un abordaje a las políticas urbanas de la gestión local de la última década” en J. Marín (comp.), *La ciudad empresa. Espacios, ciudadanos y derechos bajo lógica del mercado* (pp. 45-66). Buenos Aires: Ediciones CCC.
- Najman, M. y Fainstein, C. (2018). Permanecer En Los Margenes. Relocalizaciones De Asentamientos De La Ribera Del Riachuelo (2010 – 2017). *Revista de Direito da Cidade*, 10(4), pp. 2886-2905.
- Nardacchione, G. (2005a), La paradoja de las protestas vecinales bajo el menemismo: ¿se puede generalizar una protesta para defender lo propio? En F. Naishtat, F. Schuster, G. Nardacchione, y S. Pereyra (comps.). *Tomar la palabra. Estudios sobre protesta social y acción colectiva en la Argentina contemporánea* (pp. 193-216). Buenos Aires: Biblos.
- Nardacchione, G. (2005b), La acción colectiva de protesta: del antagonismo al espacio público. En F. Naishtat, F. Schuster, G. Nardacchione, y S. Pereyra (comp.). *Tomar la palabra. Estudios sobre protesta social y acción colectiva en la Argentina contemporánea* (pp. 85-110). Buenos Aires: Biblos.
- Nardacchione, G. (2021), El giro pragmático en la sociología. De las sociologías americanas a la perspectiva político-moral de Boltanski. *Revista Española de Sociología*, 30(1), pp. 1-19.
- Nardacchione, G. y Acevedo, H. (2013). Las sociologías pragmático-pragmatistas puestas a prueba en América Latina. *Revista Argentina de Sociología*, 9(17), pp. 87-118.
- Natalucci, A. (2010), ¿Nueva gramática política? Reconsideraciones sobre la experiencia piquetera en la Argentina reciente. *Astrolabio*, 5. Pp. 94-118.
- Natalucci, A., Pérez, G., Schuster, F. y Gattoni, S. (2013), Territorios disputados. Movilización política y procesos de institucionalización en niveles locales de gobierno (Argentina, 2003-2011). *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, 2(2). Pp. 139-159.

- Neiman, G. y Quaranta G. (2006). Los estudios de caso en la investigación sociológica. En I. Vasilachis de Gialdino (coord.), *Estrategias de investigación cualitativa* (pp. 213-237). Barcelona: Madrid.
- Neveu, E. (2015). *Sociologie politique des problèmes publics*. París: Armand Colins.
- Nicholls, W. (2008). The Urban Question Revisited: The Importance of Cities for Social Movements. *International Journal of Urban and Regional Research*, 32(4), 841-859.
- Nicholls, W. y Vermeulen, F. (2012), Rights through the city: The urban basis of immigrant rights struggles in Amsterdam and Paris. En M. P. Smith y M. McQuarrie (eds.), *Remaking Urban Citizenship: Organizations, Institutions, and The Right to The City* (pp. 79-96). New Brunswick: Transaction Publishers.
- Observatorio Latino Americano. (2020). *Monitoring processes and outcomes in slum upgrading in Buenos Aires Villa 20*. Síntesis del Informe Final. Nueva York, NY: The New School. <https://observatorylatinamerica.org/es/sintesis-del-informe-final-%C2%B7-monitoring-processes-and-outcomes-in-slum-upgrading-in-buenos-aires-villa-20/>
- Offe, C. (1984), *Los nuevos movimientos sociales*. Barcelona: Ariel.
- Offerlé, M. (2011). Reconsideración crítica de los repertorios de acción colectiva (siglos XVIII y XIX). En M. Offerlé, *Perímetros de lo político: contribuciones a una socio-historia de la política* (pp. 93-116). Buenos Aires: Antropofagia.
- Olejarczyk, R. (2015), El censo como productor de adjudicatarios en las políticas habitacionales. *Revista Direito a Cidade*, 7(1). Pp. 181-205.
- Olejarczyk, R. (2017), El tiempo de la (in)definición en las políticas de vivienda: De "tópicos del infortunio" a "saberes expertos". *Trabajo Social Hoy*, 82. Pp. 89-110.
- Ortone, F. A. (2020). Intervenciones en la reurbanización del Playón de Chacarita. La construcción del derecho a la ciudad y los espacios de participación vecinal. *Revista Debate Público*, 10(19), pp. 103-114.
- Oszlak, O. (2017), *Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano*. Buenos Aires: UNTREF.
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1995), Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Redes*, 2(4). Pp. 99-128.

- Ouviña, H. (2008). Las asambleas barriales y la construcción de lo ‘público no estatal’: la experiencia en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En B. Levy (comp.), *La política en movimiento: identidades y experiencias de organización en América Latina* (pp. 65-102). Buenos Aires: CLACSO.
- Pace, M. (2013). Prácticas de comunicación en procesos participativos: la organizacional en el barrio “Playón de Chacarita”. *AVATARES de la comunicacion y la cultura*, 6, pp. 1-19.
- Paiva, V. (2017a), La villa “playón de Chacarita”: surgimiento y expansión, conflictos entre nuevos y viejos vecinos. Políticas públicas. Ciudad de Buenos Aires (2000-2015). En M. Boy y M. Perelman (coords.), *Fronteras en la ciudad. (re)producción de desigualdades y conflictos urbanos*. Buenos Aires: Teseo.
- Paiva, V. (2017b), ¿Nuevos asentamientos o nuevas villas? El Playón de Fraga. Ciudad de Buenos Aires, 2014-2016. *AREA*, 23. Pp. 37-45.
- Patel, S., Burra, S. and D’Cruz, C. (2001), Slum/Shack Dwellers International (SDI) – foundations to treetops. *Environment & Urbanization*, 13(2), pp45-59.
- Perelmitter, L. (2011), Saber asistir: técnica, política y sentimientos en la asistencia estatal. Argentina (2003-2008). En S. Morresi y G. Vommaro (comps.), *Saber lo que se hace. Expertos y política en Argentina*. Buenos Aires: Prometeo-UNGS.
- Pereyra, S. (2010). Protesta social y espacio público: un balance crítico. *Ensemble. Revista electrónica de la Casa Argentina en Paris*, 3(6), pp. 1-10.
- Pérez, M. (2019). El derecho a la vivienda digna: luchas por la vivienda y la vida cotidiana en Santiago de Chile. *Chungara. Revista de Antropología Chilena*, 51(3), pp. 497-508.
- Petrelli, H. (2018), La capacidad regulatoria territorial en la República Argentina. *Revista Americana de Urbanismo*, 0, pp. 185-215.
- Piovani, J. I. y Krawczyk, N. (2017), Los Estudios Comparativos: algunas notas históricas, epistemológicas y metodológicas. *Educação & Realidade*, 42(3), pp. 821-840.
- Pitkin, H. F. (1984), *Wittgenstein: el lenguaje, la política y la justicia: sobre el significado de Ludwig Wittgenstein para el pensamiento social y político*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

- Pleyers, G. (2016). Internet y las plazas: Activismo y movimientos de la década 2010. En M. A. Ramírez Zaragoza (coord.), *Movimientos sociales en México. Apuntes teóricos y estudios de caso* (pp. 132-144). México, DF: Colofón.
- Pousadela, I. M. (2011). *Entre la deliberación política y la terapia de grupo: la experiencia de las asambleas barriales-populares en la Argentina de la crisis*. Buenos Aires: CLACSO.
- Prujit, H. (2007). Urban Movements. En G., Ritzer (ed.), *Blackwell Encyclopedia of Sociology* (pp. 5115-5119). Malden: Blackwell.
- Pulgar Pinaud, C. (2016), Los movimientos de pobladores, los desastres socio-naturales y la resistencia a la ciudad neoliberal en Chile. En C. Mathivet (ed.), *Develando el derecho a la ciudad. Representaciones, usos e instrumentalización del derecho a la ciudad* (pp. 117-123). París: Ritimo.
- Quéré, L. (2017). Introducción a una sociología de la experiencia pública. *Revista de la Carrera de Sociología*, 7(7), pp. 228 – 263.
- Quirós, J. (2008). Piqueteros y peronistas en la lucha del Gran Buenos Aires: Por una visión no instrumental de la política popular. *Cuadernos de Antropología Social*, 27, pp. 113-131.
- Ratier, H. (1973), *Villeros y villas miserias*. Buenos Aires: CEAL.
- Reese, E. (2006), La situación actual de la gestión urbana y la agenda de las ciudades en la Argentina. *Medio Ambiente y Urbanización*, 65(1), pp. 3-21.
- Ricoeur, P. (2010). *Del texto a la acción. Ensayos de hermenéutica II*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Ring-Ramirez, M., Reynolds-Stenson, H. y Earl, J. (2014). Culturally constrained contention: mapping the meaning structure of the repertoire of contention. *Mobilization: An International Quarterly*, 19(4), pp. 405–419.
- Rodríguez, M. C. (2005), *Como en la estrategia del caracol... Ocupaciones de edificios y políticas locales del hábitat en la ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: Ediciones por Asalto.
- Rodríguez, M. C. (2009). *Autogestión, políticas de hábitat y transformación social*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Rodríguez, M. C., Arqueros Mejica, S., Rodríguez, M. F., Gómez Schettini, M. y Zapata, M. C. (2011), La política urbana “PRO”: continuidades y cambios en contextos de renovación en

la Ciudad de Buenos Aires. *Cuaderno Urbano. Espacio, Cultura, Sociedad*, 11(11), octubre. Pp. 101-121.

Rodríguez, M. C., Rodríguez, M. F. y Zapata, M. C. (2015), La casa propia, un fenómeno en extinción. La "inquilinización" en la Ciudad de Buenos Aires. *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*, 8(15). Pp. 68-85.

Rodríguez, M. F. (2009), Notas sobre los conceptos de los "Nuevos Asentamientos Urbanos" (NAUs) en la ciudad de Buenos Aires. *Pampa: Revista Interuniversitaria de Estudios Territoriales*, 5. Pp. 197-217.

Rodríguez, M. F. (2015), *El papel de la localización en las disputas por el espacio urbano: accionar estatal y prácticas organizativas en villas tipificadas „como no regularizables“ de la Ciudad de Buenos Aires, 2001-2015*. Tesis para optar al título de Doctor en Ciencias Sociales. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

Rojas, E. (2016), Housing Policies and Urban Development: Lessons from the Latin American Experience, 1960–2010. In G. W. McCarthy, G. K. Ingram, y S. A. Moody (eds.), *Land and the city. Proceedings of the 2014 Land and Policy Conference* (pp. 301-356). Cambridge, MA.: Lincoln Institute of Land Policy.

Rolnik, R. (2017). *La guerra de los lugares. La colonización de la tierra y la vivienda en la era de las finanzas*. Santiago: LOM.

Ronconi, I. M. y Cataldo, A. M. (2021). Entre la construcción de consensos y la definición por votación: alcances y límites de la participación en el proceso del Plan Integral de Reurbanización de Villa 20. *Revista Institucional de la Defensa Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, 11(26), pp. 292- 347.

Rosanvallon, P. (2007). *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*. Buenos Aires: Manantial.

Rossi, F. (2018), Conceptualising and tracing the increased territorialization of politics: insights from Argentina. *Third World Quarterly*. Pp. 1-23.

Roy, A. (2005). Urban Informality. Toward and Epistemology of Planning. *Journal of the American Planning Association*, 71(2), pp. 147-158.

- Sabbadini, M. V., Labra, C. S., Oliva, F. R., Freijo, J. F., & Delgado, M. A. (2018). Del modelo a la norma. Procesos de transición entre plan director, código de planeamiento urbano y ciudad construida. *AREA-Agenda de Reflexión en Arquitectura, Diseño y Urbanismo*, 24, pp. 249-263.
- Santos, B. de S. (2001), Los nuevos movimientos sociales. *Revista OSAL*, 5, pp. 177-184.
- Sartori, G. (1982), Comparación y método comparativo. En G. Sartori y L. Morlino (comps.), *La comparación en las ciencias sociales* (pp. 29-49). Madrid: Alianza.
- Scally, C. P. y Tighe, J. (2015). Democracy in Action?: NIMBY as Impediment to Equitable Affordable Housing Siting. *Housing Studies*, 30(5), pp. 749-769.
- Schaffhauser, P. (2012). Los juegos de la regla: Wittgenstein y las ciencias sociales de la acción. *Intersticios Sociales*, 4, pp. 1-28.
- Schuster, F. L. (2005), Las protestas sociales y el estudio de la acción colectiva. En Schuster, F. L., Naishtat, F. S., Nardacchione, G. y Pereyra, S. (comps.), *Tomar la palabra. Estudios sobre la protesta social y la acción colectiva en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: Prometeo.
- Schwandt, T. A. y Gates, E. F. (2018). Case study methodology. En N. K. Denzin, y Y. S. Lincoln (coords.). *The SAGE Handbook of qualitative Research* (pp. 600- 630). Thousand Oaks, CA: SAGE.
- Secretaría de Hábitat e Inclusión. (2016), *De villa a barrio 2012//2015*. Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Económico, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.
- Segura, R. (2006). Segregación residencial, fronteras urbanas y movilidad territorial. Un acercamiento etnográfico. *Cuadernos del IDES*, (9), pp. 1-26.
- Sehtman, A. (2009). En construcción. Reconocimiento estatal y ejercicio social del derecho al hábitat en una villa de la ciudad de Buenos Aires. En G. Delamata (coord.), *Movilizaciones sociales: ¿Nuevas ciudadanías? Reclamos, derechos, Estado en Argentina, Bolivia y Brasil* (pp. 161-204). Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Shertzer, A., Twinam, T. y Walsh, R. P. (2022). Zoning and segregation in urban economic history. *Regional Science and Urban Economics*, 94, 103652. <https://doi.org/10.1016/j.regsciurbeco.2021.103652>

- Smulovitz, C. (2013), La política por otros medios. Judicialización y movilización legal en la Argentina. *Desarrollo Económico*, 48(190), pp. 287-305.
- 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, pp. 377-393.
- Snitcofsky, V. L. (2012). Clase, Territorio e historia en las villas de Buenos Aires (1976 - 1983). *Quid16*, 2, pp. 46-62.
- Snitcofsky, V. L. (2018). La erradicación de villas en la ciudad de Buenos Aires: características específicas y contexto general (1976-1983). *Clepsidra. Revista Interdisciplinaria de Estudios sobre Memoria*, 5(10), pp. 54-75.
- Snow, D. A. (2007), Framing Processes, Ideology, and Discursive Fields. En Snow, D. A., Soule, S. A. y Kriesi, H. (eds.), *The Blackwell Companion to Social Movements*. Malden, MA: Wiley-Blackwell.
- Snow, D. A. y Benford, R. D. (1988), Ideology, frame resonance, and participant mobilization. *International Social Movement Research*, 1 (1), pp. 197-217.
- Snow, D. A. y Benford, R. D. (1992), Master frames and cycles of protest. En A. Morris y C. Mclurg Mueller (eds.), *Frontiers in Social Movements Theory*. New Haven: Yale University Press.
- Snow, D. A., Rochford, E. B., Worden, S. y Benford, R. D. (1986), Frame Aligment Processes, Micromobilization, and Movement Participation. *American Sociological Review*, 51(4), pp. 464-481.
- Snow, D. A., Soule, S. A. y Kriesi, H. (eds.) (2004), *The Blackwell Companion to Social Movements*. Malden, MA: Blackwell Publishing.
- Sommano Ventura, M. F. (2007). Movimientos sociales y partidos políticos en América Latina: una relación cambiante y compleja. *Política y cultura*, (27), 31-53.
- Spector, M. y Kitsuse, J. I. (1973), Social Problems: A Re-Formulation. *Social Problems*, 21(2). Pp. 145-159.
- Spector, M. y Kitsuse, J. I. (2017). *Constructing Social Problems*. New York, NY: Routledge.

- Stake, R. E. (2013). Estudios de caso cualitativos. En N. K. Denzin y K. S. Lincoln (eds.), *Las estrategias de investigación cualitativa: Manual de investigación cualitativa. Vol. III* (pp. 154-197). Barcelona: Gedisa.
- Strauss, A. y Corbin, J. (2002). *Bases de la investigación cualitativa. Técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada*. Medellín: Editorial de la Universidad de Antioquía.
- Suárez-Cao, J., Batlle, M. y Wills-Otero, L. (2017), El auge de los estudios sobre la política subnacional latinoamericana. *Colombia International*, 90. Pp. 15-34.
- Suriano, J. (1983), *La huelga de inquilinos de 1907*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Svampa, M. (2009). *Protesta, movimientos sociales y dimensiones de la acción colectiva en América Latina*. Ponencia presentada en las “Jornadas de Homenaje a Charles Tilly”. Universidad Complutense de Madrid-Fundación Carolina.
- Svampa, M. (2010), Hacia una gramática de las luchas en América Latina: movilización plebeya, demandas de autonomía y giro eco-territorial. *Revista Internacional de Filosofía Política*, 35, pp. 21-46.
- Svampa, M. y Pereyra, S. (2003), *Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras*. Buenos Aires: Biblos.
- Swindler, A. (1986), Culture in Action: Symbols and Strategies. *American Sociological Review*, 51(2). Pp. 273-286.
- Szajnberg, D. (2009), *Los nuevos asentamientos informales en la Ciudad de Buenos Aires. El caso de las tierras ferroviarias desactivadas en los barrios de Chacarita, Paternal, Caballito y Barracas*. Buenos Aires: Ediciones FADU-Nobuko.
- Talen, E. (2009), Design by the rules: The historical underpinnings of form-based codes. *Journal of the American Planning Association*, 75(2), pp. 144-160.
- Talen, E. (2012). *City Rules: How Urban Regulations Affect Urban Form*. Washington D.C.: Island Press.
- Tamayo, S. (1999). Del movimiento urbano popular al movimiento ciudadano. *Estudios Sociológicos*, 17(50), pp. 499-518.

- Tarrow, S. (2012), *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política. Tercera edición*. Madrid: Alianza.
- Taylor, S. J. y Bogdan, R. (1994). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación. La búsqueda de significados*. Barcelona: Paidós.
- TECHO. (2013), *Relevamiento de asentamientos informales 2013*. Buenos Aires: TECHO. http://techo.herokuapp.com/downloads/Relevamientos_de_asentamientos_2013_BAJA.pdf.
- Terzi, C. y Tonnelat, S. (2013). Espace public. En I. Casillo, R. Barbier, L. Blondiaux, F. Chateaurayneud, J-M. Fourniau, R. Lefebvre, C. Neveu y D. Salles (dirs.), *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*. París: GIS Démocratie et Participation.
- Theodore, N., Peck, J. y Brenner, N. (2009), Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados. *Temas Sociales*, 66, marzo. Pp. 1-11.
- Thomasz, A. G. (2008), Historia y etnografía de una normativa polémica : la Ley 341 y el Programa de Autogestión para la Vivienda. *Cuadernos de Antropología Social*, 28. Pp. 127-149.
- Thompson, E. P. (1995), *Costumbres en común*. Barcelona: Crítica.
- Tilly, C. (1986), *The Contentious French. Four Centuries of Popular Struggle*. Cambridge: The Belnap Press.
- Tilly, C. (2000), Spaces of contention. *Mobilization: an international journal*, 5(2), pp. 135-159.
- Tilly, C. y Wood, L. K. (2009), *Los movimientos sociales, 1768-2008. Desde sus orígenes a Facebook*. Madrid: Crítica.
- Torres, H. A. (2006). *El Mapa Social de Buenos Aires (1940-1990)*. Serie Difusión N° 3. Buenos Aires: Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, Universidad de Buenos Aires.
- Touraine, A. (1987), *El regreso del actor*. Buenos Aires: EUDEBA.
- Triguboff, M. (2011). Acción colectiva, vida cotidiana y trayectorias. El caso de las asambleas de la Ciudad de Buenos Aires (2001-2007). *Runa*, 32(1), pp. 45-62.
- Trom, D. (1999). De la réfutation de l'effet NIMBY considérée comme une pratique militante. Notes pour une approche pragmatique de l'activité revendicative. *Revue française de science politique*, 49(1), 31-50.

- Trom, D. (2008), Gramáticas de la movilización y vocabularios de motivos. En A. Natalucci (ed.), *La comunicación como riesgo. Sujetos, movimientos y memorias. Relatos del pasado y modos de confrontación contemporáneos*. Buenos Aires: Ediciones Al Margen.
- Trom, D. (2010), L'Organization de l'experience des collectifs politiques modernes. En L. Kaufmann y D. Trom (dirs.), *Qu'est-ce qu'un collectif? Du commun au politique*. París: Éditions de l'EHESS.
- Trounstine, J. (2018). *Segregation by design. Local politics and inequality in American Cities*. New York, NY: Cambridge University Press.
- Tufró, M. (2007). Apoliticismo y antipolítico en el reclamo por seguridad. Un acercamiento discursivo-comunicacional. *Argumentos*, 8, pp. 1-16.
- Tufró, M. (2010), El cronotopo barrial. Vida cotidiana, argumentación y verdad en los discursos de una agrupación vecinal para la prevención del delito. *Signo y Pensamiento*, 29(57), pp. 330-341.
- Uitermark, J., Nicholls, W. y Loopmans, M. (2012), Cities and social movements. Theorizing beyond the right to the city. *Environment and Planning A*, 44. Pp. 2546-2554.
- Vacotti, L. (2014), *En los márgenes de la política. Migrantes y movilizaciones por el derecho a la vivienda en las villas de la ciudad de Buenos Aires: el caso del Playón de Chacarita (2001-2014)*. Tesis para optar por el título de Doctora en Ciencias Sociales. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Vacotti, L. (2017a), La judicialización de la lucha por la vivienda en Buenos Aires. *European Review of Latin America and Caribbean Studies*, 103. Pp. 51-70.
- Vacotti, L. (2017b), Migraciones e informalidad urbana. Dinámicas contemporáneas de la exclusión y la inclusión en Buenos Aires. *Eure*, 43(129). Pp. 49-70.
- Vacotti, L. (2018), La construcción de un sujeto político. migrantes y lucha por la vivienda en Buenos Aires. *REMHU, Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, 26(52). Pp. 37-54.
- Van Dijk, T. A. (2001), Texto y contexto de los debates parlamentarios. *Tonos Digital*, 2. Pp. 1-47.
- Vasilachis de Gialdino, I. (2006). La investigación cualitativa. En I. Vasilachis de Gialdino (coord.), *Estrategias de investigación cualitativa* (pp. 23-64). Barcelona: Madrid.

- Vecslir, L. y Kozak, D. (2013). Transformaciones urbanas en la manzana tradicional. Desarrollos fragmentarios y microtransformaciones en el tejido del barrio de Palermo, Buenos Aires. *Cuaderno Urbano, Espacio, Cultura y Sociedad*, 14(14), pp. 146-172.
- Ventura, V. (2021). Las clases medias y los desafíos de la participación: procesos de ciudadanización en la producción de ciudad (La Plata, Argentina. 2013-2015). *Hábitat y Sociedad*, 14, pp. 223-241.
- Vera Belli, L. (2018). La comisión inmobiliaria a cargo del propietario. Análisis descriptivo respecto a las discusiones y regulaciones recientes del mercado de vivienda en alquiler. *Quid16*, 9, pp. 197-213.
- Verón, N. (2014), Desalojos en la Ciudad de Buenos Aires: la producción de las categorías y los espacios de la asistencia habitacional. *Quid16*, 3. Pp. 170-194
- Vidal-Koppmann, S. (2012). Ciudades privadas del siglo XXI. Nuevas estrategias del mercado inmobiliario en la periferia metropolitana de Buenos Aires. *Contexto. Revista de la Facultad de Arquitectura de la Universidad Autónoma de Nuevo León*, 6(6), pp. 69-86.
- Vommaro, G. (2017). Política popular en tiempos de economías postindustriales: trabajo territorial y economía moral en la Argentina reciente. *Revista Pós Ciências Sociais*, 14(27), pp. 77-98.
- Vommaro, G. y Combes, H. (2016), *El clientelismo político. Desde 1950 hasta nuestros días*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Vommaro, G. y Quirós, J. (2011). “Usted vino por su propia decisión”: repensar el clientelismo en clave etnográfica. *Desacatos*, 36, pp. 65-84.
- Vommaro, G., Morresi, S. y Belloti, A. (2015), *Mundo PRO. Anatomía de un Partido fabricado para ganar*. Buenos Aires: Planeta.
- Wacquant, L. (2001). *Parias urbanos. Marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio*. Buenos Aires: Manantial.
- Williams, G. (2004), Evaluating participatory development: Tyranny, power and (re)politicization. *Third World Quarterly*, 25(3), pp. 557-578.
- Wittgenstein, L. (2014), *Investigaciones filosóficas*. Barcelona: Gredos.

Zald, M. N. (1999), Cultura, ideología y creación de marcos estratégicos. En D. McAdam, J. D. McCarthy y M. N. Zald (coords.), *Movimientos sociales: perspectivas comparadas* (pp. 369-388). Madrid: Istmo.

Zald, M. y McCarthy, J. (1979), Social Movement Industries: Competition and Cooperation Among Movement Organizations. *Research in Social Movements, Conflicts and Change*, 3.

Zibechi, R. (2007). *Territorios en Resistencia Cartografía política de las periferias urbanas latinoamericanas*. Buenos Aires: Lavaca.

Anexo 1. Muestra de entrevistas semiestructuradas en profundidad

N° de entrevista	Organización/actor entrevistado	N° de personas entrevistadas	Caso
1	Movimiento de Ocupantes e Inquilinos (MOI)	1	Muestra General
2	Colectivo por la Igualdad (Cxl)	1	Muestra General
3	El Hormiguero	1	Muestra General
4	Movimiento de Villas y Barrios Germán Abadala	1	Muestra General
5	Movimiento Territorial de Liberación (MTL)	1	Muestra General
6	Inquilinos Agrupados	2	Muestra General
7	Tierra para Vivir	1	Muestra General
8	Proyecto 7	1	Muestra General
9	Organización Política y Social Los Pibes	1	Muestra General
10	La Boca Resiste y Propone	1	Muestra General
11	Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ)	1	Muestra General
12	Coordinadora de Inquilinos de Buenos Aires (CIBA)	1	Muestra General
13	ONG en defensa de derechos sociales en villas y asentamientos de la ciudad	1	Playón de Chacarita
14	Organización política y territorial	1	Playón de Chacarita
15	ONG con trabajo territorial en el barrio	2	Playón de Chacarita
16	Movimiento social nacional con trabajo territorial	3	Playón de Chacarita
17	ONG del barrio de Caballito	1	Codigo Urbanístico
18	Movimiento social nacional con trabajo territorial	1	Playón de Chacarita
19	Organización vecinal del barrio de Villa Pueyrredón	3	Codigo Urbanístico
20	Funcionarios territoriales de la Defensoría General de la Ciudad	2	Playón de Chacarita
21	Referente barrial de Caballito	1	Codigo Urbanístico
22	Organización social por la implementación de la ley de comunas	1	Codigo Urbanístico
23	ONG en defensa de personas con movilidad reducida	1	Codigo Urbanístico
24	Organización vecinal del barrio de Agronomía	1	Codigo Urbanístico
25	Referente territorial de la manzana 1	1	Playón de Chacarita
26	Organización política que brinda asistencia técnica y legal	1	Playón de Chacarita
27	Referente territorial y miembro de la comisión vecinal	1	Playón de Chacarita
28	Organización política y sindical piquetera	2	Playón de Chacarita
29	Organización vecinal del barrio de Saavedra	4	Codigo Urbanístico
30	Funcionaria del IVC	1	Playón de Chacarita
31	Organización vecinal del barrio de Balvanera	2	Codigo Urbanístico
32	Asesora en la legislatura porteña	1	Ambos casos
33	Referente territorial y presidenta de la comisión vecinal	1	Playón de Chacarita
34	Organización vecinal del barrio de Paternal	1	Codigo Urbanístico
35	Funcionaria territorial del IVC	1	Playón de Chacarita