



Tipo de documento: Tesina de Grado de Trabajo Social

Título del documento: Derecho a la ciudad y participación ciudadana: la reurbanización del barrio Playón de Chacarita

Autores (en el caso de tesis y directores):

Florencia Ayelén Ortone

María Belén Romano

Andrea Echevarría, dir.

Datos de edición (fecha, editorial, lugar,

fecha de defensa para el caso de tesis): 2023

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



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Sociales
Carrera de Trabajo Social
Área de investigación y sistematización



“Derecho a la ciudad y participación ciudadana: la reurbanización del barrio Playón de Chacarita”

Trabajo de Investigación Final

Autoras:

Ortone, Florencia Ayelén - flor.ortone@gmail.com

Romano, María Belén - romano.mariabelen@gmail.com

Tutora temática: Echevarría, Andrea | andreaeche1970@gmail.com

Seminario TIF: 2020

Fecha de presentación: 15 de junio de 2023

Resumen

El presente trabajo de investigación aborda la temática de la participación ciudadana en los procesos de reurbanización en la Ciudad de Buenos Aires, específicamente del barrio Playón de Chacarita. Se encuentra enmarcada en el derecho a la ciudad como concepto teórico estructural y transversal.

Para comprender el proceso participativo que se llevó a cabo, se realizó un análisis descriptivo de la implementación del proyecto de reurbanización y de los actores sociales que intervinieron en las diferentes etapas. Especialmente se destacaron los factores que facilitaron u obstaculizaron la participación de los habitantes del Playón en la toma de decisiones.

El estudio en cuestión es de tipo descriptivo y abordado desde una metodología cualitativa, que incluye entrevistas semi-estructuradas y en profundidad a actores sociales, como así también el análisis de fuentes de documentación primaria y secundaria.

A través de las reflexiones finales se pretende comprender cómo es la construcción del derecho a la ciudad en la implementación de la política de reurbanización en el caso de estudio, a partir de las tensiones que se manifiestan entre los actores sociales intervinientes en torno a los modos de producción del hábitat.

Palabras clave

Participación ciudadana, reurbanización, derecho a la ciudad, hábitat

Autoras

Ortone, Florencia Ayelén - flor.ortone@gmail.com

Romano, María Belén - romano.mariabelen@gmail.com

Fecha de presentación: 15/06/2023

ÍNDICE

Introducción	5
CAPÍTULO I: “Política pública de reurbanización y Derecho a la Ciudad”	9
1.1 Dimensión de la problemática del hábitat y la vivienda	9
1.2 El derecho a la ciudad y la participación ciudadana	10
1.2.1 El derecho a la ciudad como categoría polisémica	10
1.2.2 El derecho a la ciudad en el plano jurídico	11
1.2.3 La Carta mundial por el derecho a la ciudad	13
1.3 Playón de Chacarita: ubicación, historia, características sociodemográficas y habitacionales	14
1.4 La reurbanización como política pública	15
1.4.1 Paradigmas de intervención en la Ciudad de Buenos Aires	16
1.4.2 Acuerdo de Reurbanización de las Villas	17
1.5 Aportes conceptuales en torno a la categoría de participación ciudadana	18
1.6 Antecedentes organizacionales en torno a la demanda por la urbanización	19
1.7 La audiencia pública como instancia de debate y reclamo	20
1.8 Participación en el escrito de la Ley 5799	26
1.8.1 Artículo 4 frente a la falta de consenso en la MGP	27
1.9 En resumen	28
CAPÍTULO II “El PIRU como política de gestión participativa”	29
2.1 Democratización de la gestión de la política pública	29
2.1.1 Construcción de la participación desde el IVC en las políticas de reurbanización	30
2.2 Mesa de Gestión Participativa (MGP)	31
2.2.1 Funcionamiento de la MGP	32
2.2.1.1 Protocolo de la MGP, ¿quiénes participan?	33
2.2.1.2 ¿Cómo se toman las decisiones según el Protocolo?	36
2.3 Instancias complementarias a la MGP	37
2.3.1 Mesa Técnica	37
2.3.2 Talleres de apertura de calles y de reconfiguración de las manzanas	38
2.3.3 Asambleas	39
2.3.4 Mesa de seguimiento de casos particulares	39
2.3.5 Diálogo entre la MGP y sus instancias complementarias	40
2.4 Proceso de toma de decisiones en la MGP	41
2.4.1 Descripción de actores sociales de la MGP	41
2.4.1.1 Instituto de la Vivienda de la Ciudad (IVC)	42
2.4.1.2 Defensoría General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires	43
2.4.1.3 Vecines	44
2.4.2 Actas de las MGP	45
2.4.3 Las operatorias en el PIRU	46
2.4.3.1 Operatoria de Vivienda Nueva: discusiones y consensos	47
2.5 Conclusiones respecto a la participación	50
CAPÍTULO III “¿Participación transformadora o participación legitimadora?”	51
3.1 Mesa Técnica y el diseño participativo	51
3.1.1 Mesa Técnica Barrial	51

3.1.2 Demandas que le torcieron el rumbo a la política pública	53
3.1.3 Definición del diseño de las viviendas nuevas	57
3.1.4 Estrategias de la Defensoría General	59
3.1.5 Conclusiones sobre la participación en las Mesas Técnicas	59
3.2 Talleres de Reconfiguración de Manzana y la construcción de consenso	60
3.2.1 Metodología de los talleres	61
3.2.2 Talleres de reconfiguración de la manzana 3	62
3.2.2.1 Taller 1 - Presentación	63
3.2.2.2 Taller 2 - Diagnóstico	63
3.2.2.3 Taller 3 - Propuesta preliminar	64
3.2.2.4 Taller 4, 5 y 6 - Trabajo sobre la propuesta	65
3.2.2.5 Taller 7 - Presentación de la propuesta final y votación	65
3.2.3 Análisis del proceso participativo en los talleres - factores condicionantes	66
3.2.3.1 La información brindada por el IVC	66
3.2.3.2 Intervenciones de los vecinos	66
3.2.3.3 Mapeo colectivo	67
3.2.3.4 Instancia de la votación	68
3.2.4 Conclusiones sobre la participación en los talleres de manzana	68
3.2.4.1 Modalidad de los talleres	68
3.2.4.2 Lo colectivo y lo individual	69
3.2.4.3 El consenso como fin último de las instancias participativas	69
3.3 Participación para legitimar vs. participación transformadora	71
CAPÍTULO IV “La participación en Playón como proceso particular y su aporte a la construcción del derecho a la ciudad”	73
4.1 Participación y Derecho a la Ciudad	73
4.2 Factores condicionantes de la participación ciudadana	74
4.2.1 Facilitadores	75
4.2.2 Obstáculos	78
4.3 Aportes a la construcción del derecho a la ciudad	83
Conclusión	85
Referencias	88
Bibliografía	88
Leyes	93
Notas periodísticas	93
Otros documentos	93
Anexos	95

Introducción

El presente trabajo de investigación pretende contribuir a los debates sobre la participación ciudadana en los procesos de reurbanización, así como también aportar a la evaluación del Proyecto de Integral de Reurbanización (en adelante, PIRU) del barrio Playón de Chacarita y en este sentido, al desarrollo de futuras intervenciones en la temática.

La elección de esta temática surge como producto de haber transitado las prácticas profesionales de taller II, III y IV de la Licenciatura en Trabajo Social, en la Secretaría Letrada del Derecho al Hábitat n°2, perteneciente al Ministerio Público de la Defensa (MPD) de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que interviene en el barrio Playón de Chacarita en el marco del PIRU. Este proyecto contempla diversas modalidades de participación que son implementadas por el Instituto de la Vivienda de la Ciudad (en adelante, IVC), a partir de las cuales se busca arribar a una propuesta definitiva de reconfiguración del barrio.

Durante este recorrido académico problematizamos varias de las dimensiones que abarca la política de reurbanización, prestando especial atención a la participación vecinal durante las diferentes etapas en su diseño y ejecución. A partir del interés en conocer cómo es que se planifica y ejecuta esta política pública teniendo en cuenta los intereses, necesidades, saberes de los vecinos de Playón, es que surge la pregunta problema que guía este trabajo de investigación final: ¿Cómo se relacionan las modalidades de participación instituidas en el marco del Proyecto Integral de Reurbanización (PIRU) de Playón de Chacarita, con la construcción de ciudadanía en torno a la toma de decisiones respecto a la reconfiguración del barrio?

Con el fin de abordar este interrogante, formulamos como objetivo general *analizar la construcción del Derecho a la Ciudad en la implementación de políticas públicas de reurbanización en CABA, a partir de las tensiones que se manifiestan entre los actores sociales intervinientes en torno a los modos de producción del hábitat.*

Para desarrollar y profundizar en dicho objetivo, planteamos en primer lugar describir y analizar los factores condicionantes de la participación ciudadana mediante el análisis de la ley n° 5799 y de documentación de las instancias previas a su sanción, en segundo lugar, caracterizar las instancias de participación desarrolladas en el PIRU mediante la realización de entrevistas a los actores sociales intervinientes y del análisis documental de las actas correspondientes a dichas instancias y por último, describir el grado de participación vecinal

en distintas instancias participativas, mediante el análisis documental y de observaciones no participantes.

Aclaraciones metodológicas

El presente proyecto de investigación se abordará desde un enfoque cualitativo con perspectiva de derecho. De acuerdo a Sautu (2005), el objetivo de este tipo de investigación es captar los elementos claves de la realidad estudiada, su lógica y reglas ya sea explícitas como implícitas.

Es en esta línea que nos proponemos abordar el estudio de la reurbanización en Playón de Chacarita como una política pública que en su desarrollo presenta una serie de instancias documentadas, en las cuales se expresan los diferentes sentidos que los actores sociales otorgan al proceso de urbanización y a las formas de implementar la participación.

Para el análisis de la política pública y sus diferentes instancias se utilizarán dos métodos cualitativos: el estudio de caso y el análisis del discurso. Sautu (2005), distingue el estudio de caso por su orientación empírica y descriptiva en su abordaje de situaciones de la vida cotidiana. Sostiene que este tipo de método “es particularístico, es decir, está focalizado sobre una situación, hecho, programa, fenómeno en particular, aun cuando en su elección se tenga en cuenta que es un caso entre otros con las que comparte ciertos rasgos” (p.42). Por otro lado, también posee un alto contenido descriptivo que permite mostrar las complejidades que atraviesan la situación estudiada y a su vez, una cualidad heurística que permite desarrollar explicaciones de cómo suceden los hechos, sus razones inmediatas y el contexto en el cual tienen lugar.

Con respecto al análisis del discurso, Sautu (2005) explica que este método pone en el centro el poder que tienen el lenguaje y los signos en la construcción de la realidad social. A su vez, menciona la importancia de abordar no sólo el análisis de los contenidos sino también las condiciones de producción de los mismos. En este caso, el proyecto de reurbanización surge mediante diferentes instancias documentadas en actas oficiales y la sanción de la Ley 5799. Entre las estrategias metodológicas que se usarán para la construcción de evidencia empírica se encuentra el análisis de estas fuentes de información. Por otro lado, se analizará la información obtenida de fuentes primarias como las observaciones no participantes elaboradas durante los talleres de reconfiguración de manzana 3 y la realización de entrevistas semiestructuradas a actores sociales intervinientes en las diferentes instancias del proyecto de reurbanización. Para la construcción y recolección de datos se implementarán distintos instrumentos como ser las guías de observación de los talleres de reconfiguración de manzana

(ver Anexo 1), el registro, las notas de campo y guías de entrevistas. Se realizaron 2 entrevistas a actores sociales gubernamentales, una entrevista a la coordinadora social del IVC y otra a una trabajadora social del MPD.

La unidad de análisis de la investigación es la política pública de reurbanización del barrio Playón de Chacarita que se materializa a partir de la Ley 5799 y específicamente las modalidades de participación instituidas con su sanción.

Las unidades de recolección de información utilizados son los documentos oficiales como la ley, la versión taquigráfica de la Audiencia Pública, actas de las instancias participativas y las observaciones realizadas que dan cuenta de las posiciones asumidas por trabajadores, funcionarios de las instituciones intervinientes en el proyecto y vecinos del barrio, que hayan participado de dichas instancias.

Con respecto al diseño de investigación presentado realizamos algunas modificaciones. Para el capítulo 3, teníamos pensado analizar los talleres de manzana, pero luego optamos por agregar un análisis de las mesas técnicas, debido a que nos permitía comparar los distintos alcances de la participación en ambos espacios. También decidimos sumar un capítulo IV, donde recapitular los temas trabajados en los anteriores y relacionarlos con el derecho a la ciudad, destacando las particularidades del proceso participativo en el PIRU llevado a cabo en el barrio Playón de Chacarita.

Presentación de los capítulos

Para responder a la pregunta problema y a los objetivos establecidos, decidimos estructurar el trabajo en 4 capítulos. El capítulo I consiste en la presentación del problema de investigación, enmarcado en el derecho a la ciudad, con una descripción del barrio Playón de Chacarita y la documentación legal que respalda al proyecto de reurbanización. A su vez, relatamos cómo fue el camino para la sanción de la ley y los debates que surgieron en relación a los actores sociales que formarán parte de la etapa previa a la ejecución de la política.

En el capítulo II nos centramos en la implementación de la política pública como política de gestión participativa. Realizamos una descripción y caracterización de las instancias de participación desarrolladas en el PIRU, mediante la recolección de información obtenida de las entrevistas a los actores sociales intervinientes y del análisis documental de las actas correspondientes a dichas instancias. De esta manera, intentamos comprender cuál fue el proceso para la toma de decisiones en el transcurso de la política pública y cómo se construyeron los diferentes espacios. A su vez, abordamos las distintas posturas y concepciones

en relación al problema del hábitat que tenían los actores intervinientes, teniendo en cuenta sus objetivos y estrategias en discusiones específicas.

En el capítulo III pretendemos analizar la forma concreta en la que se construyó la participación, entendida como incidencia en la toma de decisiones. Para esto tomamos dos ejemplos concretos de instancias participativas: las Mesas Técnicas y los Talleres de Reconfiguración de Manzana. En cada uno, observamos diferente orientación del proceso participativo, así como de los mecanismos para su implementación.

Por último, en el capítulo IV nos interesa recapitular las observaciones y análisis con respecto a la participación y mostrar el aporte del proyecto de reurbanización de Playón de Chacarita en la construcción del derecho a la ciudad. A su vez, mostramos las particularidades del proyecto destacando los factores que influyeron en la incidencia en la toma de decisiones por parte de los habitantes del barrio.

CAPÍTULO I: “Política pública de reurbanización y Derecho a la Ciudad”

En este primer capítulo nos proponemos introducir al lector en la temática del hábitat urbano y fundamentalmente a la postura teórica del derecho a la ciudad, a partir de la cual analizaremos la política pública de reurbanización del barrio Playón de Chacarita y las intervenciones del IVC en relación a la participación ciudadana.

1.1 Dimensión de la problemática del hábitat y la vivienda

Las zonas urbanas se configuran como espacios de concentración demográfica cuyo crecimiento es constante. En términos cuantitativos, según cifras actuales de la ONU (2022), la población que habita las zonas urbanas es de 3900 millones de personas, representando un 54% de la población mundial. Se proyecta que llegará al 66% para 2050, sumando así 2.500 millones de personas. Particularmente en Argentina, el 92 % de la población es urbana (Dirección Nacional de Población, 2020), 54% por encima de la media mundial. En este mundo cada vez más urbano, 936 millones de personas residen en viviendas degradadas, sobreutilizadas y en zonas suburbanizadas, afectando sus condiciones de vida.

De acuerdo a datos censales del año 2022, habitan en el territorio nacional 47.327.407 personas. Actualmente, según datos actuales del Registro Nacional de Barrios Populares (ReNaBaP) existen 5687 barrios, donde viven más de 1.168.731 familias, que representan al menos 5.000.000 de personas. En el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) se concentra alrededor de un tercio de la población nacional y el mayor déficit habitacional del país, cerca del 40% del total nacional. En la Ciudad de Buenos Aires hay 50 asentamientos donde habitan aproximadamente 100.000 familias.

Estas cifras demuestran la dimensión de la problemática del acceso no solo a la vivienda sino a un hábitat digno y la importancia de las políticas urbanas dirigidas hacia estas urbanizaciones en orden de garantizar derechos vulnerados. En este sentido, teniendo en cuenta que la noción de hábitat atraviesa las diferentes esferas de la vida cotidiana, resulta fundamental el involucramiento de la población de manera transversal, en las diferentes instancias del desarrollo de la política, tanto en su formulación, diseño y gestión como en su implementación e incluso evaluación. El fomento a la participación ciudadana en cuestiones urbanas se inscribe en las recomendaciones de instancias internacionales como UN-Hábitat, agencia de las Naciones Unidas destinada a los asentamientos humanos, y también en el paradigma del

derecho a la ciudad que reconoce a la participación como eje central en los proyectos de intervención urbana.

1.2 El derecho a la ciudad y la participación ciudadana

Esta investigación, centrada en la reurbanización del barrio Playón de Chacarita, se posiciona desde el paradigma del derecho a la ciudad. A partir de sus principios y dimensiones nos proponemos analizar el proceso participativo que se llevó adelante en las distintas instancias de la política pública. Para ello, resulta necesario indagar sobre los significados que representa esta categoría en los distintos ámbitos en los que es utilizada como marco de referencia. El derecho a la ciudad se caracteriza por ser una categoría polisémica, ya que remite tanto a una categoría analítica, de movilización política, de debate público y de principio normativo o jurídico.

Entendemos fundamentalmente al derecho a la ciudad como una categoría política, a partir de la cual es posible analizar las dinámicas que constituyen los procesos de construcción de la ciudad, poniendo de manifiesto su potencialidad para la disputa de sentidos respecto a los modos de habitarla y de transformarla de acuerdo a los deseos y necesidades de sus habitantes. En este sentido, pone en evidencia la desigual distribución del poder, propia de la ciudad capitalista neoliberal y cómo esta se materializa en el territorio y sus usos. También es un concepto que evoca la utopía de una ciudad más justa e igualitaria en la que sea posible acceder y ejercer los derechos a los que hace referencia. A su vez, se entiende el concepto como resultado de un proceso histórico de luchas por la democratización del espacio público.

1.2.1 El derecho a la ciudad como categoría polisémica

El derecho a la ciudad es un término creado por Henri Lefebvre en 1967, como una consigna político-filosófica desarrollada en el campo de la sociología urbana. Surge a partir de observar la mercantilización de la vida humana como consecuencia del urbanismo moderno implementado por el Estado y el capital. Este mecanismo, caracterizado por el predominio del valor de cambio del espacio mercantilizado, ha generado una mayor segregación espacial, la exclusión de la clase trabajadora en la toma de decisiones sobre el uso de la ciudad y la fragmentación de la cotidianidad en una vida urbana enajenada por el consumo (Molano Camargo, 2015). De esta manera, la producción de lo urbano se sostiene mediante una lógica abstracta en la que el espacio pierde su sentido social, priorizando la acumulación y producción de riquezas por sobre las necesidades y los usos reales que expresan sus habitantes (Benitez, 2019).

A partir de esta caracterización, Lefebvre crea el concepto del derecho a la ciudad como la posibilidad y la capacidad de los habitantes urbanos y principalmente de la clase obrera de retornar a la ciudad como productora del espacio y usufructuaria de su valor de uso (Molano Camargo, 2015). Enuncia este concepto como forma superior de derechos, incluyendo el derecho a la libertad, a la individualidad en la colectividad, a un hábitat justo y un habitar digno del espacio (Ziccardi, 2019).

David Harvey es uno de los principales autores que retoma y difunde las ideas de Lefebvre sobre el derecho a la ciudad. Considera que es la posibilidad de transformarla y recuperarla como bien común, pero ya no desde la lucha obrera, como proponía Lefebvre, sino que introduce la idea de prácticas ciudadanas insurgentes como medio para alcanzar este objetivo. Las define como expresiones urbanas de las periferias populares que parten de marcos legales vigentes y tienen la potencialidad de incidir en la agenda estatal (Levenzon, 2014).

Harvey propone observar el modelo de urbanización de las ciudades en relación a los excedentes generados por el desarrollo capitalista y cómo esto responde más a los objetivos del mercado que a la planificación a partir de las necesidades de sus habitantes. De esta manera, el derecho a la ciudad aparece como la oportunidad de cada individuo, no solamente de acceder a los recursos urbanos sino también de modificar la ciudad teniendo en cuenta estas necesidades, y con un mayor control de la utilización del excedente. Este enfoque del derecho a la ciudad, es inspirador de la necesidad de una revolución urbana y se complementa con la elaboración de este concepto dentro de una doctrina más clásica de los derechos humanos (Levenzon, 2014).

Existe otra postura, la de Soja, quien establece que el derecho a la ciudad debe ampliar su horizonte más allá de la lucha contra los efectos del capitalismo en el espacio urbano, reconociendo la existencia de dimensiones espaciales que escapan al análisis de clase, como el género, la etnicidad o la cultura. De esta manera, pone en evidencia la diversidad de formas de experimentar la vida en la ciudad, y de buscar justicia espacial. Para esto propone un análisis ecléctico que incorpore las distintas temáticas mencionadas anteriormente (Carrera Hernández, 2019).

1.2.2 El derecho a la ciudad en el plano jurídico

Con el correr de los años, esta formulación político filosófica desarrollada por Lefebvre que planteaba un llamado de atención sobre los efectos de la producción capitalista en el espacio urbano, ha sido retomado por otros teóricos urbanistas quienes lo resignifican aplicándolo a los

contextos actuales. También ha sido retomado como consigna por parte de movimientos sociales u organizaciones de la sociedad civil. En este sentido, el derecho a la ciudad goza de una amplia aceptación en diferentes campos de estudio y en ámbitos gubernamentales de países europeos y latinoamericanos, formando parte de la Constitución Nacional de Ecuador y de Brasil, así como también del cuerpo de proyectos y leyes en relación al ordenamiento territorial de dichos países.

Sin embargo, para Fernández (2010) el verdadero reto se trata de trasladar la discusión desde la plataforma filosófica y política sobre la que está planteado el derecho a la ciudad y hablar de él en términos jurídicos, es decir, poder determinar en concreto su contenido y articular las responsabilidades estatales en cada una de sus manifestaciones. Para el autor, esta perspectiva filosófica provee la sustancia para la formulación de un discurso general de derechos y de justicia social y una aproximación al enfoque de derechos en el desarrollo urbano.

La incorporación del derecho a la ciudad en diversas iniciativas legales de gobiernos nacionales y municipales, en cartas de la sociedad civil organizada y aún en algunas decisiones judiciales, es lo que paulatinamente va dotando al derecho a la ciudad de un contenido concreto. Esta incorporación, a su vez, expresa un cambio de paradigma en la gestión de las ciudades (Levenzon, 2014).

Ahora bien, para Edésio Fernandes (2021), ese reconocimiento en documentos jurídicos internacionales y nacionales no basta para tener una definición en términos legales del derecho a la ciudad. Es por esto que para el autor es fundamentalmente una noción sociopolítica, porque sigue siendo un desafío lograr algún grado de exigibilidad del derecho, requisito básico del orden legal.

Resulta necesario complementar la noción política del derecho a la ciudad con los elementos de efectividad que puede aportar el derecho. Para lograr que esta noción pueda adquirir una forma jurídica que integre en sí obligaciones justiciables y exigibles resulta necesario reforzar esta necesidad en los niveles local, regional, nacional e internacional. En este sentido, sería necesario contar con políticas públicas que trasciendan las esferas de lo público en todos los niveles y que impliquen cambios estructurales en la forma en que se gestiona el desarrollo urbano y local. Es por ello que, para el autor, la gestión y la participación en la ciudad se presentan como puntos de gran importancia en este desarrollo de la forma jurídica del derecho a la ciudad (Correa Montoya 2011). En esta línea y para enriquecer el debate sobre el derecho

a la ciudad, Fernández (2021), propone entender a la ciudad como bien común desde una perspectiva sociolegal, con el fin de lograr que así sea más ejecutable.

Para el caso concreto, si bien en Argentina el derecho a la ciudad no es un derecho formal, exigible como tal, se encuentra enumerado en las leyes que rigen la reurbanización del barrio Playón de Chacarita (Ley 5799, del 2017), del barrio Rodrigo Bueno (Ley 5798, del 2017) y del barrio Padre Carlos Mujica (Ley 6129, del 2018) de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, así como también se encuentra planteado en la Ley de Acceso Justo al Hábitat de la provincia de Buenos Aires (Ley 14.449, del 2012). Es decir, que al momento de legislar, este macro concepto fue incluido como principio junto con el de no discriminación, igualdad, justicia espacial e integración. Esta incorporación remite al reconocimiento municipal de los marcos internacionales que pretenden regular las intervenciones estatales en el plano urbano, sin especificar cómo se va a llevar adelante concretamente en cada caso.

1.2.3 La Carta mundial por el derecho a la ciudad

La primera versión de la Carta Mundial por el derecho a la ciudad fue firmada en septiembre de 2003 en el I Foro Social Mundial. Se caracteriza por ser un instrumento referente en la definición del derecho a la ciudad, dirigido a contribuir al reconocimiento de este en el sistema internacional de los derechos humanos. Además tiene el objetivo de traducir concretamente los compromisos y medidas que deben ser asumidos por los gobiernos y organismos internacionales. En ella, el derecho a la ciudad se define como el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad y justicia social. Se entiende como un derecho colectivo de los habitantes de las ciudades, en especial de los grupos empobrecidos vulnerables y desfavorecidos e interdependiente de todos los derechos humanos (Carta mundial por el derecho a la ciudad, 2012).

Siguiendo a Levenzon (2014), “aunque prescinda de un carácter jurídicamente vinculante, *la Carta* consolida y da contenido al derecho a la ciudad, cumpliendo las finalidades de establecer una referencia para el diseño de políticas públicas, crear un paradigma para el ordenamiento y el desarrollo territorial urbano con base en los derechos humanos, así como proveer un listado de los derechos y deberes de los agentes públicos y de los privados en la gestión urbana” (p. 4).

La Carta tiene la potencialidad de articular las distintas luchas urbanas, y reivindicaciones del derecho a la ciudad, de todos los sectores -públicos, sociales y privados- cuya finalidad consiste en otorgar la plena vigencia, implementación legal y puesta en práctica del mismo.

1.3 Playón de Chacarita: ubicación, historia, características sociodemográficas y habitacionales

El Barrio Playón Chacarita o Villa Fraga se encuentra entre las calles Fraga, Teodoro García, Palpa, Céspedes y las vías del ferrocarril Urquiza, Comuna 15 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Son aproximadamente dos hectáreas diagramadas en nueve manzanas en las que, según el Censo del Instituto de la Vivienda de la Ciudad de 2016, viven 2764 personas, que representan 1042 familias en 513 viviendas.

Según Paiva (2007), la formación de Playón comenzó hace aproximadamente 20 años en la playa de maniobras del ex ferrocarril Urquiza, detrás de la estación Federico Lacroze, la cual había quedado en desuso en los años 90. Las primeras viviendas construidas pertenecían a los trabajadores del ferrocarril, que eran trasladados a la Ciudad de Buenos Aires para realizar tareas de mantenimiento y reparación. Estas viviendas pertenecían a la traza formal del barrio, más adelante, los vecinos de la zona que no podían seguir sosteniendo alquileres o eran desalojados, comenzaron a construir viviendas alrededor.

La autora menciona (a partir de un informe de la Defensoría de la CABA) que en 2006 había un total aproximado de 500 personas, y luego lo compara con el Censo General de Población y Viviendas de 2010, en el que ese total había ascendido a 2324. Actualmente, según datos del IVC, habitan 2764 personas que representan 1042 familias¹. Muchas de estas primeras familias eran migrantes del interior del país y de países limítrofes. A su vez, describe las condiciones sanitarias y habitacionales a partir de un informe de la Defensoría del Pueblo de 2008, en el que figura la falta de acceso al agua segura y demás servicios como electricidad, gas y recolección de residuos.

Según los datos relevados por el Censo del IVC en 2016 en cuanto a las condiciones habitacionales, se observa que un 67% de las viviendas se encuentra sobre un pasillo; el 20%, sobre la calle; un 3%, sobre la senda peatonal, y de un 10%, no se tienen datos. En cuanto a los servicios, el 90,4% tiene acceso a la red eléctrica sin medidor, un 93% no tiene acceso a la red de gas, el 89,8% tiene acceso a la red de agua potable pública y el 92,6% se encuentra conectado a la red cloacal pública.

¹ Disponible en: <https://buenosaires.gob.ar/institutodevivienda/integracion-de-los-barrios/playon-de-chacarita#:~:text=Se%20encuentra%20entre%20las%20calles,1.042%20familias%20en%20513%20viviendas>

1.4 La reurbanización como política pública

La reurbanización de Playón de Chacarita surge en marzo del 2017, a partir de la sanción de la Ley 5799 (2016) de Reurbanización e Integración Socio-Urbana, del barrio denominado “Playón Chacarita”, que la instaure como política pública. En ella se establecen los principales actores sociales que tendrán intervención y las bases para conformar el Proyecto Integral de Reurbanización del barrio (PIRU).

Desde la perspectiva de Oscar Oszlak (2009), las políticas públicas son formas mediante las cuales la sociedad enfrenta y resuelve los problemas que ponen en juego la supervivencia y convivencia pacífica del conjunto. Para el autor, la sociedad construye una “agenda social problemática”, vista como el conjunto de necesidades y demandas cuya satisfacción se asigna a determinados actores sociales ya sea el Estado, el mercado o la sociedad civil. Cuando estos problemas son incorporados y logran instalarse en la agenda pública estatal (ya no sólo social), se convierten automáticamente en “cuestiones socialmente problematizadas”, en torno a las cuales, las agencias estatales definen los cursos de acción, con el objetivo de lograr su resolución y eliminar la cuestión de la agenda pública. Estos cursos de acción se traducen en políticas públicas y son el resultado de una determinada posición frente al problema de decisores políticos que interpretan que una secuencia de acciones y procesos logrará eliminar la cuestión de la agenda pública. Resolver una cuestión agendada admite diferentes cursos de acción que expresan en su desarrollo una determinada orientación político-ideológica y consecuentemente repercute de distintas maneras sobre los actores sociales involucrados en el asunto o cuestión (Oszlak, 2009).

La orientación de las políticas hacia asentamientos en la Ciudad de Buenos Aires ha sufrido transformaciones a lo largo de la historia y de acuerdo a los paradigmas vigentes. A partir del inicio de la gestión de Horacio Rodríguez Larreta como Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires a fines del 2015, el discurso político en torno al abordaje de las villas de la ciudad marcó una diferencia con respecto a los dos gobiernos que lo precedieron, aún siendo del mismo signo político. Se efectúa un cambio de paradigma de la relocalización y desalojo como dispositivo de ordenamiento social a intervenciones cuyo eje es la integración y radicación de sus habitantes (Cravino, 2018).

En este marco, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires toma la decisión política de urbanizar 4 de las 42 villas y asentamientos de la ciudad. Estos son la villa 31, en Retiro; la villa 20, en Lugano; la villa Rodrigo Bueno en Puerto Madero y la Villa Fraga o también llamada Playón

de Chacarita, en el barrio homónimo. Es así que a partir del 2015, la reurbanización de villas comienza a tener centralidad en la agenda urbana de la Ciudad de Buenos Aires.

1.4.1 Paradigmas de intervención en la Ciudad de Buenos Aires

De acuerdo a una publicación de la Asesoría General Tutelar del Ministerio Público de la Defensa de CABA (2014), existen dos tendencias de intervención en los procesos de urbanización de hábitats informales que pueden diferenciarse, a grandes rasgos, en dos paradigmas: el paradigma tradicional y el urbanismo social. Ambas se posicionan desde la perspectiva del derecho a la ciudad, pero mientras la postura tradicional pone el acento en el reconocimiento del derecho a la permanencia, tendiendo a hacer foco en el derecho a la vivienda digna como eje de la intervención, en la perspectiva del urbanismo social, las mejoras en las condiciones físicas de la vivienda son parte de una política integral que contempla una acción territorial en consonancia con la construcción de ámbitos de participación ciudadana, buscando promover la equidad territorial (Asesoría Tutelar, 2014).

Sin bien los procesos de reurbanización que se están desarrollando actualmente en CABA se enmarcan dentro del modelo del urbanismo social, se identifica una reapropiación neoliberal de dicho concepto. Esta apropiación se caracteriza por “una fuerte intervención en elementos que valorizan el entorno de los barrios y generan beneficios al marketing urbano de las ciudades” (Cravino, 2018, p. 74). A su vez, se dan intervenciones de alta intensidad en aquellos asentamientos que se encuentran emplazados en espacios cercanos a áreas potenciales de desarrollo inmobiliario. Cravino (2018) entiende, desde una mirada crítica, que estas políticas de integración de las villas y asentamientos “son también (y quizás en mayor medida) una política para un sector de la ciudad y no para asentamientos populares” (p. 76).

En este sentido, nos preguntamos acerca de la existencia de un marco que englobe las intervenciones urbanísticas o habitacionales, particularmente, sobre las villas o asentamientos de la Ciudad de Buenos Aires. Esta pregunta surge, por un lado, de observar que el universo de intervención de la política de reurbanización contempla únicamente 4 villas de la ciudad, caracterizadas por tener una localización estratégica, cercana a centros y nodos urbanos y con un alto valor del suelo, como menciona Cravino (2018). Por otro lado, surge de comparar las leyes sancionadas para cada uno de los barrios especificados anteriormente y observar que existen diferencias y similitudes entre cada una de ellas.

En la Ciudad de Buenos Aires, existe el Código Urbanístico, desarrollado en el marco del Plan Urbano Ambiental (Ley N° 2930). En dicho Código se establecen los principios que rigen la

urbanización en CABA, contemplando en uno de sus títulos, consideraciones especiales acerca de la Reurbanización e Integración Socio-Urbana. Se enumeran algunos principios que deben guiar las reurbanizaciones. Estos contienen definiciones que carecen de profundidad en cuanto a los criterios que se tendrán en cuenta para cumplirlos, tampoco se especifica la forma en la que se llevarán a cabo los objetivos. En definitiva, quedan librados a la interpretación que realicen las *agencias estatales* (Oslak, 2009) que lleven adelante la reurbanización en cada barrio.

Territoriale y Lopez (2019) expresan que en el caso de la Ciudad de Buenos Aires no existe un marco de intervención homogéneo en torno a la reurbanización y esto se debe a la falta de inserción de las políticas habitacionales de reurbanización en un marco más amplio de discusión sobre la ciudad y la informalidad. Entendemos que este marco de intervención homogéneo que señala el autor, permitiría establecer definiciones claras acerca de los principios que guían las reurbanizaciones, así como parámetros mínimos aceptables en cada caso. Ante la falta y la necesidad de este instrumento global de intervención, se crea un acuerdo entre organizaciones de la sociedad civil con el fin de establecer estos criterios en cada uno de los barrios en los que se interviene.

1.4.2 Acuerdo de Reurbanización de las Villas

En octubre del 2016, previo a la sanción de la ley de reurbanización del barrio Playón de Chacarita, se presentó el “Acuerdo de Urbanización de las Villas”. Consideramos que frente a la falta de un marco que englobe las intervenciones en barrios populares, este documento, si bien no tiene validez jurídica, contribuye a la incorporación de la problemática en la agenda pública con un horizonte claro de intervención sobre ella.

Esta iniciativa responde a un escenario particular, en el cual el Estado estaba comenzando a trabajar la idea de intervenir en las villas con proyectos de reurbanización, en el marco del nuevo paradigma, pero la información pública que circulaba era escasa y faltaba claridad en relación a la forma en la que se estaban proyectando las intervenciones.

Es un documento que consta de 10 puntos básicos que deberían respetarse en todos los procesos de reurbanización. Fue pensado en conjunto, entre organizaciones sociales, organizaciones no gubernamentales, instituciones académicas y organismos públicos, en vínculo con referentes y vecinos de los barrios de la ciudad. Fue una iniciativa que tuvo como objetivo principal generar consenso en torno a la necesidad de reurbanizar las villas, y por otro lado, delinear las

condiciones mínimas que deben respetarse y los derechos que deben garantizarse en esos procesos.

1.5 Aportes conceptuales en torno a la categoría de participación ciudadana

Con respecto a la orientación de la política pública, nos resulta de central importancia indagar en torno a la participación ciudadana, ya que entendemos es el concepto central cuando hablamos del derecho a la ciudad en el marco de una reurbanización. En la ley 5799 no se encuentra definida, pero sí establece que la misma se va a garantizar mediante la “Mesa de Gestión Participativa para la Reurbanización del Barrio Playón Chacarita” (en adelante, “MGP”) con el objeto de instrumentar la participación de los vecinos del barrio en todas las etapas del proceso de reurbanización.

Díaz Aldret (2017), afirma que el concepto de participación ciudadana no es neutral, ya que detrás de cada forma de entenderla están involucrados de manera implícita o explícita determinados sistemas de normas y valores, así como también distintos objetivos para incluirla en el marco de las políticas públicas. Así es que la autora define a la participación ciudadana como “el proceso a través del cual los ciudadanos, que no ostentan cargos ni funciones públicas, buscan compartir en algún grado las decisiones sobre los asuntos que les afectan con los actores gubernamentales” (p. 343) con la voluntad de incidir en las decisiones de la política pública.

En este trabajo consideramos central el carácter político de la participación ciudadana y su estrecha relación con el ejercicio del poder. En este sentido, la voluntad de incidencia de los ciudadanos refleja también la capacidad de disentir u oponerse a las decisiones gubernamentales, traduciéndose en una puja por la redistribución del poder, y por lo tanto, en una demanda por la distribución más igualitaria de los recursos públicos (Díaz Aldret, 2017).

La participación ciudadana en el marco del PIRU deviene en una serie de instrumentos que se despliegan en un territorio determinado, con formas restringidas para su implementación de acuerdo a los marcos que el diseño de la política preestablece.

Siguiendo a Díaz Aldret (2017) los gobiernos desarrollan instrumentos y activan diversos mecanismos que se componen de un marco regulador y de espacios institucionales concretos a través de los cuales se materializa la participación de la ciudadanía. Clemente (2016) diferencia este tipo de participación a la que llama “participación regulada” que se propicia como parte de un dispositivo de intervención, de aquella que deviene de un proceso desde la base. En este trabajo vamos a utilizar la categoría de “modalidades de participación instituidas” para

referirnos a estos instrumentos o dispositivos institucionales que canalizan la participación en las instancias del proyecto de reurbanización.

Coincidimos con la postura de Díaz Aldret (2017) en relación a la importancia que tiene el diseño de estos instrumentos para la participación ciudadana, el cual implica retos de carácter técnico que no se cubren con la sola existencia de una normatividad. A su vez, señala que es necesario tener claro cuál es la medida en la que se requiere distribuir el poder con base en la complejidad técnica y política de la decisión, entendiendo las contribuciones que cada actor puede hacer en las diferentes etapas del ciclo de una política.

1.6 Antecedentes organizacionales en torno a la demanda por la urbanización

De acuerdo a Vaccotti Martins (2015), el barrio Playón de Chacarita es uno de los barrios que ha protagonizado procesos de movilización socio-legal por sus derechos habitacionales, situación que desemboca en la judicialización de estos derechos en 2008, a través de una demanda al GCBA con el fin de que provea servicios básicos en el barrio. En este periodo surge la primera organización del barrio con fines de urbanización llamada Vecinos Autoconvocados. En ese contexto, la urbanización se instala en los debates entre vecinos, militantes y actores institucionales. En el marco de esta causa, en 2011 comienza el proceso de intervención judicial del Playón de Chacarita.

Si bien la judicialización no inicia un proceso de urbanización integral, ya que se implementaron medidas paliativas, orientadas a brindar servicios de forma precaria, esta “posibilitó que muchos vecinos que nunca habían participado en la vida política local, transitaran un proceso de aprendizaje con repercusiones significativas en los modos de concebirse a sí mismos (como ciudadanos) y a su relación con el Estado. Las ‘experiencias jurídicas de proximidad’ –el vínculo con abogados, asesores y funcionarios del Poder Judicial en el marco de este proceso – ‘contribuyeron a generar una nueva relación de los habitantes de las villas con la política, apuntalada en su ciudadanía jurídica’ (Delamata como se citó en Vaccotti Martins, 2015, p. 176)

Uno de los hitos más significativos fue en 2011, con la presentación por parte de los vecinos del barrio, de un proyecto de ley para la reurbanización con criterio de radicación definitiva, proyecto que nunca fue discutido en la Legislatura.

A fines del 2015, un grupo de delegados y referentes barriales de Playón comenzaron a reunirse con el fin de elaborar un proyecto de reurbanización, conformando la Mesa Abierta por la Urbanización del Playón de Chacarita (MAU). Esta iniciativa surgió a partir de pensar en la posibilidad de conseguir un traspaso de los terrenos ferroviarios (pertenecientes a Nación) al GCBA, teniendo en cuenta la presencia del mismo signo político en ambas gestiones. (Benitez, 2019).

Durante el 2016, quienes formaban parte de la MAU, “fueron advertidos por una investigadora del CONICET sobre la existencia de planes en el GCBA para abrir una extensión de la avenida Triunvirato, crear nuevos frentes para el desarrollo inmobiliario y, al mismo tiempo, urbanizar el Playón. (...) El gobierno local se mantuvo en silencio en cuanto a los planes sobre el mismo. Finalmente, los planes fueron anunciados en los medios de comunicación masiva, sin un contacto con los delegados y vecinos que habitan en el barrio” (Benitez, 2019 p. 252)

Una vez que se anuncia la sanción de una ley para la reurbanización de Playón, se procede a la realización de un censo de personas, hogares y viviendas, por parte del IVC, entre abril y mayo del 2016. A partir de este momento, la discusión pasa a tener lugar en la Legislatura porteña. Los actores sociales que llevan a cabo la disputa por la serie de reglas y lineamientos que se establecerán en la ley, son el GCBA, a través del IVC, algunos legisladores interesados en este proceso, y la MAU (conformada por el Colectivo por la Igualdad, El Hormiguero, El Movimiento Evita, el Partido Obrero, la Mutual Sentimiento, La Cámpora, ACIJ, la Corriente Clasista Combativa) (Benitez, 2019).

1.7 La audiencia pública como instancia de debate y reclamo

Para la sanción definitiva de la Ley 5799 de reurbanización de Playón, se llevó a cabo un procedimiento de doble lectura del proyecto de ley y una audiencia pública. Este procedimiento se encuentra establecido en los artículos 89 y 90 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En el artículo 89 se determinan cuáles temáticas o materias deben cumplir con este procedimiento y en el artículo 90 se enumeran los requisitos para la aprobación definitiva de estos proyectos.

Las materias o temáticas que requieren de una doble lectura del proyecto son las que atañen al Código de Planeamiento Urbano, Ambiental y de Edificación, al Plan Urbano Ambiental de la Ciudad o bien a toda concesión, permiso de uso o constitución de cualquier derecho sobre el dominio público de la Ciudad. A su vez, en el artículo 90 se establecen como requisitos para llevar a cabo este procedimiento: el despacho previo de comisión, la aprobación inicial en

primera lectura, la publicación y convocatoria a audiencia pública dentro del plazo de treinta días y la resolución definitiva de la Legislatura.

El proyecto de ley fue autoría de la diputada Lía Rueda, Carmen Polledo y Francisco Quintana (PRO). La primera lectura se llevó a cabo el 15 de diciembre de 2016 donde se aprobó inicialmente la norma con 46 votos positivos. A partir de esta primera sanción se crea la MGP y comienzan a llevarse a cabo las reuniones con la creación del protocolo para su funcionamiento. En estas instancias, previas a la audiencia pública, los vecinos comienzan a plantearse y repensar las dinámicas de estos encuentros.

La audiencia pública se realizó el día 23 de febrero de 2017 de la cual participaron vecinos, sectores sociales con intereses legítimos, así como también entidades profesionales especializadas tanto de otras áreas de gobierno como privadas. De la misma participaron 3 expositores: Juan Ignacio Maquieyra, presidente del IVC, Horacio Guillermo Corti, Defensor General del Ministerio Público de la Defensa de la Ciudad de Buenos Aires y Ailén Di Dio, coordinadora del proceso de integración socio-urbana del barrio Playón de Chacarita. Además se inscribieron 126 participantes, de los cuales se presentaron 37.

Tal como se mencionó anteriormente la audiencia pública es obligatoria en el marco de un proyecto de reurbanización, sin excepción. El objetivo principal de esta instancia es “que la autoridad responsable de tomar la decisión acceda a las distintas opiniones sobre el tema en forma simultánea y en pie de igualdad a través del contacto directo con los interesados” (art 1 ley 6, CABA). A su vez, en el art 2 de ley 6 se establece que “las opiniones recogidas durante la Audiencia Pública son de carácter consultivo y no vinculante” y que finalizada la audiencia, la autoridad responsable debe explicitar, en los fundamentos del acto normativo que se sancione, de qué manera ha tomado en cuenta las opiniones de la ciudadanía y, en su caso, las razones por las cuales las desestima.

Teniendo en cuenta que la Audiencia Pública es uno de las primeras instancias formales donde aparece la voz de los vecinos previo a la sanción de la ley de reurbanización del barrio, nos parece de vital importancia analizar los discursos de los participantes, haciendo foco en las demandas expresadas en esta instancia.

Coincidimos con las autoras Cardarelli y Rosenfeld (1998) en que estas demandas son expresiones de necesidades, las cuales se constituyen como puertas de entrada a los procesos participativos. Estas necesidades (sentidas, expresadas, acordadas colectivamente) son construcciones de los actores que tienden a incidir en los proyectos en relación a su posición

en la estructura de poder de los actores intervinientes. De este modo, la participación se constituye como un proceso de carácter estratégico que permite pasar de la necesidad a demandas más agregadas y calificadas, resignificándolas como derechos.

A partir de la lectura de la versión taquigráfica de la Audiencia Pública (2017), identificamos distintas demandas por parte de los participantes. En el caso de los vecinos y organizaciones sociales, las intervenciones fueron diversas, algunas en torno al reclamo por los servicios (pluviales, sanitarios y eléctricos), otras hicieron foco en la reivindicación de las luchas previas por la reurbanización (el reconocimiento de la existencia de la MAU, el proyecto de ley 2011, etc), pero principalmente observamos demandas acerca de la participación de los vecinos a lo largo de todo el proceso de reurbanización del Playón. Entendemos que estas últimas son el puntapié para sentar las bases de la participación vecinal durante todas las etapas del PIRU.

Entre ellas seleccionamos algunas citas de vecinos que corresponden a demandas de información clara por parte del IVC:

El Registro de Inquilinos es un desastre absoluto; la información es muy mal comunicada; hay muy poca comunicación entre los vecinos. Dejan volantes en el contenedor que el IVC tiene en el barrio, a la espera de que los vecinos vayan a buscarlos. En realidad, es el IVC el que debe ir al barrio a entregarle información a la gente, porque cuando la información es participativa es cuando se democratizan realmente las decisiones. Si no tenemos un barrio informado, las decisiones se seguirán tomando entre muy pocos y el IVC se seguirá sintiendo con la capacidad y la potestad de tomar decisiones porque no encuentra consenso entre los vecinos. Entonces, hay que ser muy enfáticos en la democratización de la información y en una información bien llevada. (Sra. Ana María Vásquez Duplat en versión taquigráfica de la audiencia pública, 2017; p. 24)

Hubo un primer gesto en el que los vecinos del barrio se enteraron de que se estaba pensando en trabajar en un proyecto de urbanización por una resolución en la que le decían a AUSA que se iba a hacer la apertura de la calle Triunvirato, no recuerdo bien en qué mes fue, pero fue a principios del año pasado. Este es el tipo de gesto con los que creemos que el Gobierno de la Ciudad no fue claro en el trabajo con los vecinos. Un proceso de urbanización no es obras nada más, sino que es un proceso de integración social, es un proceso de trabajo. (Sra. Paloma Garay Santalo en versión taquigráfica de la audiencia pública, 2017; p. 40)

La Sra. Vázquez Duplat hace hincapié en las dificultades que poseen las formas de comunicar del IVC, reclamando un mayor compromiso en la entrega del mensaje a los vecinos, sosteniendo que democratizar la información es fundamental para la toma de decisiones. A su vez, la Sra. Garay Santalo expresa la necesidad de que exista una comunicación directa entre las instituciones y los vecinos, y no mediante terceros.

Existen distintos niveles de participación en los que es posible ubicar estas demandas. La Asociación Internacional para la Participación Pública (IAP2) ha elaborado una clasificación que consiste en 5 niveles de participación e implicación de la ciudadanía en la toma de decisiones en el ámbito de las políticas públicas: *informar, consultar, involucrar, colaborar y empoderar*. Estos niveles no son todos iguales sino que su grado de participación se va incrementando del informativo al del empoderamiento.

Las citas analizadas anteriormente se pueden clasificar como demandas que corresponden al nivel informativo de participación, caracterizado por ser una comunicación unidireccional en la que se informa a la ciudadanía acerca de decisiones tomadas por el gobierno, de manera clara y objetiva.

Otras demandas que fueron enunciadas en la audiencia pública, claman por la circulación de la palabra y el intercambio de saberes y opiniones entre vecinos y el IVC:

Les pido que la Mesa de Gestión Participativa –que el IVC creó en el playón– sea realmente participativa, que no sea solo una mesa informativa. Que los vecinos puedan deliberar abiertamente; que se tengan en cuenta las opiniones de ellos; que realmente sea una mesa que produzca un cambio real como hace mucho están esperando los vecinos. (Sr. Marcos Chinchilla en versión taquigráfica de la audiencia pública, 2017; p. 25)

Vengo a pedir diálogo, como he venido diciendo siempre desde que comenzó a llegar el IVC a nuestro barrio. Un diálogo constructivo, con todo el barrio, más aún con aquellas personas que no saben de qué se está hablando. (Sra. Julia Colan en versión taquigráfica de la audiencia pública, 2017; p. 27)

En estas citas, tanto el Sr. Chinchilla como la Sra. Colan, expresan la necesidad colectiva de que la MGP supere el nivel informativo de participación, para transformarse en un espacio de consulta e involucramiento, en el que exista el diálogo, que sean escuchadas las voces de los vecinos y sus opiniones sean tenidas en cuenta para las acciones que de ella surjan. Teniendo en cuenta la clasificación de la IAP2 (2000), identificamos estas demandas dentro del nivel de

involucramiento, en el cual las opiniones de los vecinos son escuchadas y evaluadas como alternativas para el plan que propone el gobierno.

También seleccionamos algunas citas de la audiencia pública que reclaman por colaboración o mayor incidencia en la toma de decisiones a lo largo de todo el PIRU:

Vengo a hablar del barrio y de lo que es la mesa de gestión participativa. Hoy en día en el barrio la mesa, así como está conformada, no es eso. La mesa que vivimos día a día es una bajada de información dictada por el IVC. Todos los días decimos que queremos tener decisión y voto, queremos saber cómo van a ser las obras. Esta mesa no es de los vecinos, es una bajada de línea total del IVC. Nosotros no queremos trabajar así, porque como dijo la señora, la decisión la tiene el barrio, no la tienen ellos. Y no puede ser que cada vez que tengamos una mesa de gestión participativa se haga una catarsis y la decisión la tome el IVC, porque esto es lo que vienen haciendo todos los jueves cuando nos juntamos. (Sra. Jessica Delgado Zambrana en versión taquigráfica de la audiencia pública, 2017, p. 17)

Siempre nos llevan para leer los proyectos ya armados. Eso no nos sirve. No estamos siendo partícipes de una Mesa de Gestión Participativa. Para mí, en una mesa de estas características el vecino debe aportar, apoyar y pensar cómo quiere vivir y qué necesita. Para mí, esa sería una Mesa de Gestión Participativa y no que me lleven un proyecto y me digan 'esto lo queremos plantear acá, lo venimos a ver y es lo que vamos a hacer'. Eso no me parece correcto. La Mesa de Gestión Participativa y los vecinos también podemos tomar decisiones, porque se trata de cómo queremos nuestras viviendas. Con respecto al tema de la nueva vivienda, quiero decir que queremos trabajar y participar, como ya lo había mencionado, y sobre todo con técnicos porque hay muchas cosas que no conocemos. (Sra. Petronila Yanayaco en versión taquigráfica de la audiencia pública, 2017; p. 26)

Tanto la Sra. Delgado Zambrana como la Sra. Yanayaco, caracterizan a la MGP como una instancia meramente informativa, en la cual los vecinos no tienen incidencia en las resoluciones de cada encuentro. Ante este escenario la Sra. Delgado Zambrana propone que la MGP sea un espacio de colaboración entre vecinos y el IVC, para la toma de decisiones de manera conjunta. Siguiendo la clasificación de la IAP2 (2000) mencionada anteriormente, estas demandas corresponden al nivel de colaboración, en el cual los comentarios y recomendaciones de la

ciudadanía son tenidos en cuenta, y el proceso de toma de decisiones se realiza de manera consensuada con el gobierno.

Por último, destacamos las intervenciones que corresponden a reclamos por el reconocimiento de los antecedentes organizacionales de los vecinos para la urbanización del barrio. Tal como se expresa en la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad (2012), en el artículo III, resulta de suma importancia el reconocimiento de los procesos de iniciativa popular al momento de creación de proyectos de ley y de planes de desarrollo urbano:

Nosotros hace un año venimos organizando dentro del barrio una mesa abierta para todos. No es la mesa de gestión participativa, pero es una mesa abierta que construimos hace un año, antes de que venga el IVC. Siempre estuvimos en el barrio pensando y hablando de la urbanización pero con la participación y la voz de los vecinos. (Sra. Maryluz Zambrana en versión taquigráfica de la audiencia pública, 2017; p. 18)

Estoy participando de la mesa abierta por la urbanización desde el principio y me parece importante aclarar que esa mesa se formó antes de que se escuche que se iba a empezar un proyecto de urbanización. (Sr. Pablo Audero en versión taquigráfica de la audiencia pública, 2017; p. 57)

Nos fuimos muy derrotados. Como vecinos presentamos un proyecto de ley de urbanización en 2011, lo mismo sucedió en el Congreso y realmente nos fuimos muy tristes porque pensábamos que íbamos a ser escuchados. (Sra. Luisa Morales en versión taquigráfica de la audiencia pública, 2017; p. 12)

La Sra. Zambrana y el Sr. Audero reclaman que sea reconocida la MAU como antecedente de organización previo para la urbanización de Playón. Por otra parte, la Sra. Morales menciona el proyecto de ley de urbanización del 2011, para el cual también se habían organizado y trabajado para su escritura y posterior presentación en la legislatura porteña.

Estas intervenciones de los vecinos del barrio se presentan como demandas hacia la autoridad de aplicación, el IVC, con el fin de modificar e incidir sobre el diseño y ejecución del proyecto de reurbanización. En este sentido, las demandas de una mayor participación por parte de los vecinos, no se agotaba en un pedido de información sobre el proyecto, sino que exigía que la participación se profundice, y que llegue a niveles donde realmente tenga incidencia en la toma de decisiones.

Más adelante, en el capítulo II, observaremos que estas demandas fueron centrales para la construcción de los espacios participativos del PIRU (en especial la MGP).

1.8 Participación en el escrito de la Ley 5799

Posteriormente, el día 23 de marzo de 2017 se sanciona la ley n° 5799 de Reurbanización e Integración socio-urbana del barrio Playón Chacarita, estableciendo como su objeto: “la reurbanización, zonificación e integración social, cultural, ambiental y urbana (...) basado en los principios de igualdad, de justicia espacial, de integración, de no discriminación y del derecho a la Ciudad (...) con el fin de lograr una inclusión social plena y permanente” (Ley 5799/2017).

En la misma se hace mención al carácter participativo de la política pública, a partir del artículo 3, en el que se crea la “Mesa de Gestión Participativa para la Reurbanización del Barrio Playón Chacarita”, con el fin de garantizar e instrumentar la participación de los vecinos del barrio en todas las etapas del proceso de reurbanización. La MGP está conformada por representantes del IVC, la Junta Vecinal del Barrio Playón de Chacarita (integrada por la Comisión Directiva y los Delegados de cada manzana integrante del barrio), la Defensoría del Pueblo y la Defensoría General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires representada por la Secretaría Letrada del Derecho al Hábitat n° 2. También participan de la MGP tres despachos de la legislatura y vecinas/os legitimadas/os por manzana (elegidas/os en asambleas de cada manzana).

Las organizaciones sociales o agrupaciones vecinales quedan excluidas como actores formales en la conformación de la MGP. A su vez, en el artículo 8 de la ley se reconoce a todas las familias censadas en 2016 como las beneficiarias de una solución habitacional definitiva. En este recorte, se deja de lado otros usos de las unidades funcionales como ser comercios o aquellos pertenecientes a organizaciones sociales o bien destinados a actividades culturales o comunitarias.

1.8.1 Artículo 4 frente a la falta de consenso en la MGP

En el artículo 4 se establece como regla general, que las decisiones en torno al PIRU surgen del consenso en la MGP, a su vez se afirma que “excepcionalmente, en caso de disenso, el IVC asesorará al Jefe de Gobierno respecto de la decisión a adoptar para el cumplimiento del PIRU, siempre de conformidad con los principios receptados en el art. 1 de la presente” (Ley 5799/2017).

Este artículo fue uno de los que ha generado mayor polémica en las instancias previas a la sanción de la ley, debido a que deja en manos del IVC la toma de decisiones ante la falta de consenso. La disconformidad planteada con respecto a este artículo se puede identificar en reiteradas intervenciones por parte de los vecinos en la audiencia pública. Entre ellas se encuentra la de Petronila Yanayaco:

Me llama mucho la atención el Artículo 4°, tal como lo dijeron muchos vecinos. Dicho artículo dice que, como regla general, las decisiones surgirán de la Mesa de Gestión Participativa. Excepcionalmente, de no llegar a un acuerdo, resolverá el IVC. Los vecinos queremos que se agregue en este artículo lo siguiente: ‘Excepcionalmente, de no llegar a un acuerdo, se convoque a una asamblea general del barrio’. Sería importante que eso se agregara al artículo, ya que no somos partícipes de la Mesa de Gestión Participativa. Siempre nos llevan para leer los proyectos ya armados. Eso no nos sirve. No estamos siendo partícipes de una Mesa de Gestión Participativa. Para mí, en una mesa de estas características el vecino debe aportar, apoyar y pensar cómo quiere vivir y qué necesita. (Sra. Petronila Yanayaco en versión taquigráfica de la audiencia pública, 2017, p. 26)

La Sra Yanayaco, se refiere al contenido de dicho artículo planteando disconformidad con el mismo, y realizando una propuesta de modificación, que contemple como solución ante el disenso, la convocatoria de una asamblea general del barrio.

Finalmente este artículo no sufrió modificaciones a pesar de que era uno de los temas que mayor incertidumbre generaba en las instancias previas a la sanción de la ley. En la redacción del artículo no queda claro qué se entiende por falta de consenso o mismo cuál va a ser el mecanismo para agotar las instancias en la MGP, generando temor a decisiones arbitrarias por parte de la autoridad de aplicación.

1.9 En resumen

En este primer capítulo nos propusimos realizar una descripción analítica de la reurbanización del Playón de Chacarita, como una política pública en la cual la participación vecinal tiene un rol central en la instancia formal de toma de decisiones respecto al diseño y planificación de lo que será la ejecución del PIRU.

Partimos de cuestionarnos acerca de la existencia de un marco que regule las reurbanizaciones de la Ciudad de Buenos Aires para luego adentrarnos en la especificidad de Playón, analizando

desde el marco conceptual del derecho a la ciudad, cómo se establecen las formas de participación.

En la actualidad, la política de reurbanización en la ciudad se lleva adelante de una manera atomizada, estableciendo prioridades en aquellos barrios que se localizan en las zonas céntricas o de gran valor inmobiliario. Además, estas intervenciones no disponen de un marco regulatorio formal. En este sentido, el “Acuerdo por la Urbanización de las Villas” (2016), sin ser un documento oficial, pretende tomar ese lugar vacante con un claro objetivo de posicionar una serie de cuestiones a tener presente en todos los procesos. Entendemos que el hecho de que cada barrio tenga su ley de reurbanización implica el reconocimiento de lo específico de estos procesos, pero debe tenerse en claro la base de derechos que no estén en discusión y debieran formar parte de todas las leyes particulares.

Esta falta de marco global, se ve reflejada en lo que respecta a las definiciones que se toman en las diferentes instancias para el armado del diseño. En la audiencia pública, observamos las intervenciones de los participantes y sus diferentes reclamos con respecto a la incidencia en la toma de decisiones a lo largo del PIRU, dejando en evidencia los límites que se establecen para la participación de los vecinos y organizaciones sociales.

En este sentido, entendemos estos espacios de participación como modalidades de participación instituidas, debido a que son propuestas por las instituciones que llevan adelante la implementación de la política pública, pre estableciendo, en su definición, condicionantes a la participación, dejando en manos de la organización vecinal la transformación y puja de estos límites.

CAPÍTULO II “El PIRU como política de gestión participativa”

2.1 Democratización de la gestión de la política pública

El Proyecto de Reurbanización del barrio Playón de Chacarita, por medio de la ley que le da marco, se configura como una política de gestión participativa, diferenciándose de las políticas tradicionales tendientes a centralizar la toma de decisiones en funcionarios del gobierno, sin la participación activa de la sociedad civil u otros actores. Mediante la creación de diferentes instancias, principalmente la Mesa de Gestión Participativa, se abre el juego a incorporar a los destinatarios de la política, con la posibilidad de construir una función activa en el proceso de toma de decisiones, así como también se promueve la incorporación de otros actores estatales y no estatales de interés en la temática. En esta línea, Rofman y Foglia (2015), toman el concepto de participación ciudadana como un ámbito de interacción entre el Estado y la sociedad, en el que se incluyen vastas y diversas modalidades de intervención de la ciudadanía (conformada por la heterogeneidad del universo de actores de la sociedad civil), en los procesos de gestión de las políticas públicas.

Cardarelli y Rosenfeld (1998), denominan ‘políticas de gestión asociada’ a los modos de planificación y gestión realizados en forma compartida entre organizaciones estatales y organizaciones de la sociedad civil. Esta configuración implica fundamentalmente la conformación de ‘escenarios de planificación-gestión mixtos’, que se llevan a cabo con reglas de juego claras y conocidas por todos. Para las autoras, en estos espacios se pretende construir un nuevo conocimiento, una nueva cultura de lo político, de lo público y de lo social, donde se preparan las decisiones que serán adoptadas por los funcionarios responsables, ampliando de esta forma la base en la toma de decisiones, es decir colaborando en la profundización del sistema democrático. A su vez, citan a Bobbio, quien se pregunta por aquellos que son los que tienen derecho a participar en el proceso que conduce a la toma de decisiones colectivas, identificadas por el autor como decisiones inminentemente políticas. La dirección que asume este proceso será ascendente si aquellos a los que están destinadas las acciones tienen derecho a participar en él, significando una mayor distribución del flujo del poder.

Al mismo tiempo Zapata (2020), destaca la importancia de analizar la participación en el desarrollo de la política pública, teniendo en cuenta que puede tratarse de una participación institucionalizada, que en determinadas ocasiones explica los propios límites del proceso, en

lugar de facilitar la representación social. Siguiendo a la autora, así como existen experiencias participativas que favorecen la ampliación de mecanismos democráticos y el ejercicio pleno de la ciudadanía, también los resultados de la participación pueden derivar en un aumento de la legitimidad de la dominación política.

A lo largo de este capítulo nos proponemos analizar las modalidades de participación instituidas, los dispositivos participativos del PIRU), realizando una descripción de las mismas y de los actores sociales intervinientes, con el fin de develar cuál es el proceso para la toma de decisiones y si esto se traduce en una redistribución del flujo de poder, que permita un ejercicio pleno de la ciudadanía.

2.1.1 Construcción de la participación desde el IVC en las políticas de reurbanización

La construcción del proceso participativo del PIRU, se realizó en base a experiencias de urbanización recientes o que comenzaron a darse en simultáneo. El IVC no contaba con una definición de participación, por lo tanto tuvo que ser construida por los profesionales que llevaron adelante el proyecto.

Si lo hacíamos participativo era porque a las personas que coincidimos en ese momento nos interesan estos procesos. A tal punto que se armó algo de mucha articulación con otros barrios, la 1-11-14, Rodrigo Bueno, la 20, la UPE, que es la Unidad de Proyectos Especiales que lleva todos los barrios de ACUMAR, a construir nosotres una definición de participación para el IVC. Te podría decir que el primer concepto de participación del IVC fue escrito por quienes estábamos laburando en los barrios. (...) Se lo presentamos en su momento a Maquieyra, pero nada... el instituto no te daba una línea teórica, ni política, nada, si vos hacías un proceso participativo buenísimo, vos lo podías presentar, 'que lindo, me encanta la foto', pero nadie te estaba preguntando cómo y más. Así que se fue construyendo de manera colectiva y después con puntualidades de los barrios (Coordinadora del área social del IVC, comunicación personal, 2022).

En la misma entrevista, explicó que utilizaron ideas del proceso de urbanización de villa 20, que había empezado antes y seguía desarrollándose en paralelo.

El IVC, el primer proceso de urbanización que encara es el de la 20. Y ahí (y esto sí tiene que ver con de dónde sale esa mirada de la participación de los procesos) plantea un piso de un modelo a seguir. (...) Yo creo que el proceso participativo de Playón, lo

que pudimos hacer, para mi fue un proceso buenísimo, y se debe a un montón de factores, pero el principal es la demanda y exigencia del barrio en que el proceso de participación se transite como corresponde, apoyado por defensoría, por el observatorio de la Ciudad, apoyado por un montón de otras organizaciones.(...) Entonces la 20 plantea esos mínimos de participación, que después se pasan automáticamente a las otras leyes. Más una pelea del barrio, más ciertos referentes, más el acompañamiento de algunas organizaciones, y demás, hacen que para mi, el de Chacarita se profundice. El de Chacarita tiene ya en su ley aspectos que no aparecen en la de Rodrigo Bueno y no aparecen en la de la 20. (...) Si no me equivoco, la participación en la mesa de gestión es más amplia en la de Chacarita que en la de Rodrigo Bueno. Chacarita plantea que participe, además de la comisión vecinal, el delegado de manzana y dos vecinos representantes. Que después en la práctica podía participar quien quisiera. Pero antes no era así, antes había un listado.. cuando yo entré, había un pibito en la puerta, que decía si el vecino podía o no podía entrar a la MGP (Coordinadora del área social del IVC, comunicación personal, 2022).

En su respuesta, señala que el IVC no tenía establecida la manera de construir una política de urbanización con gestión participativa, sino que se fue construyendo en los procesos que comenzaron desde el 2015. Explica que de acuerdo a las particularidades de cada barrio, las MGP fueron más o menos participativas, partiendo de los pisos mínimos establecidos en la ley de reurbanización de villa 20. Destaca que en Playón de Chacarita, la participación fue más amplia debido a que se incluyeron más actores en la MGP por iniciativa de los vecinos y referentes, y el acompañamiento de algunas organizaciones. También resalta la demanda y exigencia de los vecinos de Playón, como factor fundamental para el proceso participativo.

2.2 Mesa de Gestión Participativa (MGP)

Como se mencionó anteriormente, la democratización de la gestión implica la construcción de nuevos escenarios de planificación de las políticas públicas que contemplen la articulación entre diversos actores, así como también implica que todos los que participen tengan claridad sobre los procedimientos para la toma de decisiones y su posterior implementación. En ese sentido, la ley N° 5799, establece en su artículo 3°, la creación de la Mesa de Gestión Participativa (MGP) con el objeto de garantizar e instrumentar la participación de los vecinos del barrio en todas las etapas del proceso de reurbanización.

La MGP está conformada por representantes del IVC, la Junta Vecinal del Barrio Playón de Chacarita, integrada por la Comisión Directiva y los Delegados de cada manzana integrante del barrio, la Defensoría del Pueblo y la Defensoría General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires representada por la Secretaría Letrada del Derecho al Hábitat n° 2 del Ministerio Público de la Defensa (MPD). También participan de la MGP tres despachos de la legislatura y vecinos legitimados por manzana.

La presencia de diferentes actores, como ser las defensorías, posibilita que se realice un seguimiento de todo el proceso, prestando especial atención al cumplimiento de lo que se estipula en la ley y a la construcción de criterios acorde al derecho a la ciudad. A su vez, la presencia de vecinos, puede entenderse como un seguimiento popular de las obras o bien una “auditoría social” del proceso.

Con respecto a los temas frente a los cuales la MGP tiene la competencia de tomar decisiones, en el artículo 6° de la ley 5799, se enumeran el diseño y ejecución del relevamiento y diagnóstico socio-espacial, la definición de los criterios adecuados para la construcción de vivienda nueva, mejoramientos de viviendas existentes y apertura de calles, entre otros.

2.2.1 Funcionamiento de la MGP

Quien coordina las Mesas de Gestión Participativas, por ley, es el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a través del IVC o el organismo que en el futuro lo reemplace. Es también quien tiene la responsabilidad de difundir los días, horarios y lugares de realización de las reuniones, así como su periodicidad. A su vez, tiene el deber de brindar información completa, veraz, adecuada y oportuna sobre el PIRU a lo largo de sus diferentes etapas, a través de medios accesibles para el barrio.

Con respecto a la periodicidad, la MGP deberá ser convocada como mínimo una vez por mes durante los primeros doce meses contados desde la sanción de la ley y con posterioridad a ello, la misma variará de acuerdo a las necesidades y estado del PIRU.

En cada una de las reuniones se trabaja con un temario, enviado con anterioridad por el IVC, con posibilidad por parte del resto de los actores participantes de incluir temas a debatir. Para sesionar se requiere de un quórum mínimo de un representante del IVC, delegado/a o vecino/a legitimado, dos miembros de la comisión directiva y un miembro de la Defensoría.

2.2.1.1 Protocolo de la MGP, ¿quiénes participan?

Una vez aprobada la primera lectura de la ley comenzaron las reuniones de la MGP y en ellas se redactó el “Protocolo de la Mesa de Gestión Participativa del barrio Playón de Chacarita” (ver Anexo 3). Este protocolo fue discutido en distintas reuniones, donde los principales debates giraron en torno a la definición de los posibles participantes invitados, la definición de consenso y el procedimiento frente al disenso.

Con respecto a los participantes de las reuniones, nos interesa destacar que en el artículo 2 del Protocolo se explicita cómo se va a nombrar a cada uno de los actores participantes de las reuniones (ver Anexo 3)

- Integrantes: Son los miembros de la MGP que se detallan en el inciso I del art. 3 de la Ley 5799.
- Vecinos Legitimados: Son los dos vecinos elegidos por cada manzana que se encuentran legitimados y deben ser invitados para participar en las sesiones de la MGP según lo dispuesto en el inciso II del art. 3 de la Ley 5799².
- Invitados: Son aquellas personas o instituciones que se mencionan en el inciso III del art. 3 de la Ley 5799³.
- Delegado/a: Son los 27 representantes de los vecinos que integran el Cuerpo de Delegados y, conjuntamente con la Comisión Directiva, conforman la Junta Vecinal del Barrio Playón de Chacarita.
- Comisión Directiva: Son los 5 miembros que determina el Estatuto del Barrio el Playón de Chacarita, y que, conjuntamente con el Cuerpo de Delegados, conforman la Junta Vecinal del Barrio Playón de Chacarita.
- Junta Vecinal del Barrio Playón de Chacarita: es el órgano del Barrio conformado por la Comisión Directiva y el Cuerpo de Delegados, según el Estatuto del Barrio Playón Chacarita.

Cabe mencionar que dentro de la categoría de “invitados” se contempla a las organizaciones sociales con presencia en el barrio. Ahora bien, siguiendo a Benitez (2019), durante la sanción de la ley 5799, las organizaciones sociales atraviesan una serie de tensiones, que debilitan su

² Inciso II del art. 3. La MGP deberá invitar a dos (2) vecinos por manzana, distintos de los delegados, quienes tendrán derecho a expresar su voz y ser oídos en el proceso de deliberación y decisión.

³ Inciso III del art. 3. La MGP podrá invitar a participar a: funcionarios del Ministerio de Ambiente y Espacio Público, de la Subsecretaría de Hábitat e Inclusión, del Ministerio de Desarrollo Urbano y Transporte, y de otros organismos del GCBA; representantes del Estado Nacional, del Ministerio Público Tutelar, de universidades y de empresas prestatarias de servicios públicos; legisladores, integrantes de la Junta Comunal de la Comuna 15, integrantes del equipo técnico que designe la Junta Vecinal, como así también a vecinos, organizaciones barriales, sociales y religiosas con presencia en el barrio.

intervención en el proyecto de reurbanización. Por este motivo no llegan a posicionarse con un rol relevante en la MGP, y pasan a ocupar otros lugares como por ejemplo, ofreciendo consejerías jurídicas para el asesoramiento a vecinos, charlas en los espacios públicos para difundir información relevante del PIRU, entre otros, quedando por fuera de la participación en la toma de decisiones.

A partir de la lectura y el análisis de las primeras actas de las MPG, identificamos la discusión sobre quiénes son aquellos que pueden participar como vecinos legitimados y quienes como invitadas, así como los procedimientos para su invitación. La discusión que describiremos a continuación muestra principalmente 3 momentos: la redacción por consenso del Protocolo de la MGP, donde se establecen los participantes legítimos de la mesa; en un segundo momento, el pedido de incorporar más vecinos a las MGP y la posterior adecuación del Protocolo, y por último, frente a un nuevo participante, la reafirmación de una perspectiva amplia sobre la participación en la mesa.

1. En una de las primeras MGP se consensuó y plasmó en el Protocolo que cada manzana debía comunicar al IVC mensualmente quiénes eran los vecinos legitimados para asistir a cada reunión a través de un acta de designación. Dicha acta debía ser entregada con 96 horas de anticipación para que el IVC pueda cumplir con el plazo de invitación que prevé la ley. A su vez, se definió que las manzanas podían invitar a profesionales que aporten a las temáticas, dejando constancia de quien hizo la invitación. (Acta MGP, 26/06/2017).
2. Durante la MGP de agosto de 2018, algunas delegadas solicitaron que otros vecinos puedan presenciar las reuniones y así puedan involucrarse en el proceso de urbanización de su barrio. Para ello propusieron modificar el Protocolo de la MGP con el objetivo de que aquellos vecinos que quisieran participar de las reuniones pudieran hacerlo sin previo aviso. En esta línea, parte de la Comisión Directiva y los asesores técnicos mostraron su acuerdo y consensuaron convocar a una reunión para revisar el protocolo.

En la entrevista con la coordinadora social del IVC (2022), menciona que en el protocolo de la MGP de Chacarita se establece que participe, además de la comisión vecinal, el delegado de manzana y dos vecinos representantes. “En las primeras reuniones sucedía que se sentaba el compa y lo que hacía era tomar lista ‘la ley dice 2 personas, así que 2’... Bueno, pero la ley plantea 2, en pos de abrir (...), eso *era lo que* entendían todos, o creíamos que era lo mejor para un proceso participativo” (Coordinadora del área social del IVC, 2022)

En este sentido, si bien no se agregó expresamente en el protocolo que cualquier vecine pueda participar, se incluyó un apartado de ‘terceros invitados’, donde se menciona que cualquier integrante de la mesa podía invitar a un tercero mientras que la mayoría de los participantes estuviera de acuerdo con la propuesta (Protocolo de la mesa de gestión participativa del barrio playón de Chacarita, 2017). En la práctica esto se modificó, tal como expresa la coordinadora social del IVC (2022) en la entrevista, y pudo participar todo vecine que se acercara a la sede de la reunión.

3. Luego, en la mesa de junio de 2019, a partir de la presencia de una persona que no había participado en mesas anteriores, parte de la Comisión se manifestó en desacuerdo con su asistencia. Esa persona resultaba ser un arquitecto asesor de una vecina que estaba siendo afectada por la prolongación de la traza de Guevara, motivo por el cual comenzó a participar de las MGP y buscó asesoría técnica. (Acta MGP, 16/06/2017)

Frente a esta discusión, el representante del IVC manifestó que cuando se cambió la sede de las MGP al barrio, “se fue flexibilizando para hacer posible la participación de todas las personas (...) que quieran venir, e incluso con acompañamiento técnico que consideren, siempre y cuando se respeten las pautas de participación alcanzadas y construidas por los/as participantes de la MGP”, agregando que “en la medida que la discusión se desordene, es posible volver a atenerse al Protocolo, pero eso sería una pérdida para el proceso” (Acta MGP, 16/06/2017).

En las citas precedentes se ponen en juego las categorías de vecine legitimado, invitado o tercero invitado y se puede observar cómo fue el procedimiento para llegar a un acuerdo sobre quiénes son los actores legítimos para participar de la MGP, así como también la flexibilidad por parte de los integrantes de la misma para abordar las necesidades de los vecinos, permitiendo el debate y la posterior revisión del protocolo en pos de ampliar la participación vecinal. Destacamos que en este ‘escenario de planificación-gestión mixto’ (Cardarelli y Rosenfeld, 1998) fueron los vecinos quienes propusieron la ampliación del esquema de participación propuesto por la institución, esto da cuenta que no solo estaba en juego el objeto de la participación (incidir en la toma de una decisión), sino también las modalidades para hacer de la participación un instrumento horizontal que logre incluir a diversidad de actores, específicamente vecinos no agrupados.

Por otra parte, el hecho de que en la ley se explicita la participación en la MGP del equipo técnico designado por la Junta Vecinal, corresponde a una apertura sobre la validez en relación

a “lo técnico” que excede la lógica exclusivamente estatal, validando la opinión de otros técnicos que se desempeñan por fuera de las instituciones que intervienen en el PIRU.

Resulta sumamente importante la discusión respecto a quienes pueden participar de las reuniones de la MGP, reuniones donde efectivamente se toman decisiones sobre las distintas instancias del PIRU, porque entendemos que la incorporación de actores amplía la base de discusión en el marco de debate de algún tema particular, y siguiendo a Cardarelli y Rosenfeld (1998) colaboran en la profundización del sistema democrático. En esta línea, Clemente (2016) resalta la posibilidad de que los actores sociales “hagan algún tipo de acumulación a partir de jugar colectivamente en un campo determinado y en torno a un capital en disputa” (p. 124), y en este sentido contribuyan a generar mayor capital social y político.

Y además, representa una posición clara de quienes integran la mesa sobre qué se entiende por participación. En este sentido, mientras la cantidad de personas asistentes permita abordar el temario y cumplir con las funciones de la mesa, se decidió no restringir el acceso y dejar que participen la cantidad de vecinos que se acerquen a la reunión.

2.2.1.2 ¿Cómo se toman las decisiones según el Protocolo?

Como ya se abordó en el capítulo 1, el artículo 4º de la ley es el que establece como regla general que las decisiones surgen del consenso en la MGP y que excepcionalmente en caso de disenso, el IVC asesorará al Jefe de Gobierno respecto de la decisión a adoptar para el cumplimiento del PIRU. Durante la audiencia pública, este artículo trajo incertidumbre acerca de cómo se iba a efectuar en lo concreto la toma de decisiones.

En este sentido, el Protocolo, en su título “Toma de decisiones”, define el consenso como el acuerdo entre los integrantes de la MGP y detalla el procedimiento en caso de disenso. Interpretamos que las intervenciones en la audiencia pública citadas en el capítulo I de esta tesina, que hacían referencia a la toma de decisiones frente a la falta de consenso en la MGP, fueron tenidas en cuenta al momento de escribir este apartado del protocolo, incorporando diferentes instancias frente al disenso, como ser la perspectiva de especialistas en el tema en cuestión, reuniones por manzana y una asamblea general extraordinaria. Se establece también que una vez agotadas estas instancias y cumplido el plazo predeterminado para resolver el disenso, el IVC, en cumplimiento de sus funciones asesorará al Jefe de Gobierno respecto de la decisión a adoptar para el cumplimiento del proyecto.

2.3 Instancias complementarias a la MGP

2.3.1 Mesa Técnica

Luego de las primeras reuniones de la MGP, se hizo evidente la necesidad de pensar nuevos espacios donde tratar la diversidad de temas del PIRU. En la entrevista realizada a la Coordinadora del área social del IVC, explica la decisión de crear las mesas técnicas como dispositivos de participación ‘ad hoc’:

Ahí armamos una estructura y una estrategia de dispositivos, sabíamos que la mesa de gestión, por ley, es el espacio donde se tiene que tomar la decisión final de todo. Pero ¿qué pasaba?, no podíamos hablar de todos los temas en la mesa de gestión porque sino estábamos 5 horas, y además nadie la puede seguir. Entonces, de la mesa de gestión (...) se desprendía el espacio de mesa técnica, que era la mesa, en donde se veían todos los temas más vinculados a lo técnico, arquitectónico, técnico urbano, de la que participaban principalmente asesores de los vecinos y las vecinas, técnicos ya sean de una orga, de la defensoría, (...) podían participar vecinos de esa mesa técnica. Lo que sí tenía es que la mesa técnica, todo lo trabajado y discutido, esa minuta de trabajo se presentaba en la mesa de gestión, y se validaba en mesa de gestión la aprobación de lo que se había charlado ahí. (Coordinadora del área social del IVC, comunicación personal, 2022).

En esta cita, relata la creación de las mesas técnicas, para tratar temáticas específicas, con el objetivo de descomprimir la MGP y que no sea tan extensa para la cantidad de puntos a debatir. También destaca que la validación de lo trabajado en estas mesas, se realiza con posterioridad en la MGP.

La Mesa Técnica es un espacio donde especialistas de diferentes instituciones (ver Anexo 4) trabajan sobre aspectos de naturaleza técnica del PIRU. Los integrantes de la MGP pueden asistir a la instancia, participar y trabajar junto a los especialistas. El IVC es el responsable de informar en la MGP las propuestas surgidas del trabajo realizado en las sesiones de la Mesa Técnica, poniendo a disposición el material de trabajo para discutirlo y arribar a un consenso. (Protocolo de la mesa de gestión participativa del barrio playón de Chacarita, 2017)

2.3.2 Talleres de apertura de calles y de reconfiguración de las manzanas

En la misma entrevista, hace referencia a otros dispositivos participativos creados desde la MGP, para poder definir cuestiones relacionadas al diseño urbano de Playón.

Cuando se tiene que empezar a activar el diseño del proyecto urbano, básicamente definir por dónde pasaban las dos calles principales y qué pasa con las manzanas.. (...), definimos con la propia mesa de gestión la metodología. (...) para las calles van a ser un esquema de 5 talleres, (...) esos talleres tienen la potestad final de definir por donde pasa la calle o no. (...) Y que al taller de Guevara y al taller de Palpa, estaban invitadas todas las familias potencialmente afectadas por cada calle. (...) Esas familias discutían en una serie de varios talleres, como el de manzana, resolvían qué calle iba, y eso se informaba en la mesa de gestión, pero funcionaba la discusión de calles por fuera de la mesa. (...) Lo mismo con los talleres de manzana. Se definió lo mismo, talleres de manzana, cada manzana se junta a discutir, cierra su proceso de cómo queda la manzana y se comparte con la mesa de gestión. (Coordinadora del área social del IVC, comunicación personal, 2022).

En esta cita, señala que la metodología para definir la apertura de calles y la reconfiguración de manzanas fue definida en la MGP, con el objetivo de generar espacios donde profundizar en la discusión para decidir sobre estos temas. A diferencia de las mesas técnicas, los talleres tienen una convocatoria más amplia, debido a que son invitadas aquellas familias que potencialmente serán afectadas por los cambios que surjan como resolución de estas instancias. Las definiciones que allí se tomen, serán validadas posteriormente en la MGP.

Para los talleres de apertura de calles y de reconfiguración de manzana, el IVC invita a las familias afectadas por una intervención necesaria para el proyecto urbano, con el fin de informar sobre la misma, y a partir de una serie de encuentros participativos, construir el consenso para realizar esas modificaciones en el territorio. Quienes participan de ambas instancias son las familias cuya vivienda se encuentra comprendida en el diseño a construir, representantes del área técnica y social del IVC y la Defensoría General.

En cuanto a los que corresponden a la apertura de calles, se definió un esquema de 5 talleres, cuyo propósito consistía en definir la traza de la futura calle, Palpa o Guevara, en función de distintos criterios detallados en el Código de Planeamiento Urbano y con esta definición determinar cuáles serían las viviendas que a demoler y qué familias deberían ser relocalizadas.

El propósito de los talleres de manzana radica en definir propuestas para adecuar la manzana a los estándares que estipula tanto la Ley 5799 y el Código de Planeamiento Urbano. Esto es, las condiciones necesarias que debe tener una vivienda para ser habitable, salubre y segura. En el capítulo 3, realizaremos una descripción detallada de esta instancia participativa.

2.3.3 Asambleas

Las Asambleas Generales, en palabras de la Coordinadora del área social del IVC (2022), “eran básicamente instancias muy informativas, y diría más un despliegue de la arena política de quién está dónde.. era más como una linda obra de teatro sobre Playón..”. Se realizaban en función de continuar el debate e informar cuestiones importantes relativas al PIRU. Estas instancias están definidas por ley, inicialmente se celebraron con una periodicidad mensual y luego se fue modificando por la MGP de acuerdo a la necesidad. El contenido y la convocatoria estaba planificado, decidido y ejecutado por la MGP. La participación a la Asamblea General era abierta a todos los interesados (Protocolo de la mesa de gestión participativa del barrio playón de Chacarita, 2017).

2.3.4 Mesa de seguimiento de casos particulares

La mesa de casos era la instancia donde se discutían las situaciones particulares de vecinos, del orden de lo privado, surgidas durante el desarrollo del PIRU. Esta funcionaba como una instancia interinstitucional e interdisciplinaria, de la cual participaban el IVC, la Defensoría General, la Defensoría del Pueblo y excepcionalmente, la Asesoría Tutelar. Los vecinos no formaban parte de este espacio. El objetivo consistía en dar a conocer cada situación puntual que los vecinos presentaban, y coordinar una intervención conjunta con el IVC. En la siguiente cita, la Coordinadora del área social del IVC, se refiere a la creación de esta mesa de seguimiento:

Después sí tuvimos la oportunidad, que para mí no es nada común, y que son ventanas que se abren a veces, de mucha definición del propio equipo de trabajo territorial... ‘che, los casos individuales están estallando, necesitamos abrir un espacio de consulta para situaciones que exceden las temáticas de hábitat’, ‘bueno, abramos un espacio, que venga alguien de Defensoría’... ‘sigamos los casos entre Defensoría e IVC, derivemos...’ (Coordinadora del área social del IVC, comunicación personal, 2022).

En esta cita, cuenta la particularidad de la creación de esta mesa, como iniciativa del equipo de trabajo territorial, dando cuenta de una visión integral de la problemática. A su vez, la creación de este espacio, funcionó como estrategia para que las diferentes instancias participativas lograran centrarse en las cuestiones colectivas que hacen al proceso de reurbanización.

2.3.5 Diálogo entre la MGP y sus instancias complementarias

Todas las instancias descritas anteriormente, forman parte de la metodología adoptada para ejecutar las diferentes etapas del PIRU, en donde la MGP se configura como el principal dispositivo para la articulación y la toma de decisiones. En ella se estableció cómo iba a ser el funcionamiento de estas instancias y luego se realizaba la validación de acuerdo al resultado de cada una.

Entonces un poco, los dispositivos se iban prendiendo y apagando, menos el de la mesa de gestión. La mesa técnica, si no había necesidad, se apagaba, y se prendían los dispositivos de talleres por manzana. (...) Todas las metodologías se definían en la mesa, es decir, cómo vamos a hacer la mesa técnica, cómo vamos a hacer el taller, se definía en la mesa de gestión y cuando estaba definido empezaba a activarse como el dispositivo o ese espacio de participación. (Coordinadora del área social del IVC, 2022)

Explica que desde la MGP, se definía cuándo debían activarse estos dispositivos, según se requiera para avanzar en las diferentes etapas del PIRU. De esta manera, se generaba un diálogo de ida y vuelta, en donde se discutían estos temas en profundidad, con una participación ampliada y específica para la particularidad de cada temática, y luego se aprobaba en la instancia formal para toma de decisiones (la MGP), con los actores sociales, que por ley, formaban parte de ella.

En este apartado, destacamos “lo situado” de la política pública, la adaptación y disponibilidad de los agentes estatales y demás actores para generar espacios de discusión participativos, que a su vez entendemos fueron traccionados por la amplia participación vecinal en el proceso de reurbanización del barrio.

La importancia de situar el escenario de intervención radica en que esta retroalimentación e interacciones entre los diferentes actores que conforman los procesos participativos, adquieren un carácter político en la situación específica relacional frente a una cuestión particular, que los implica y posiciona de diversos modos (Clemente, 2016).

2.4 Proceso de toma de decisiones en la MGP

En este apartado, intentaremos dar cuenta del proceso que se lleva a cabo para la toma de decisiones en el PIRU, mediante el análisis de actas de las MPG y mesas técnicas, durante el período 2017-2019. Para esto tomaremos el caso específico de la operatoria de vivienda nueva. Previamente realizaremos una caracterización de los actores sociales que componen estos

espacios, describiendo sus roles y funciones, cuál es su ámbito de actuación, cuáles son sus posiciones con respecto a la producción del hábitat, entre otras.

2.4.1 Descripción de actores sociales de la MGP

Para realizar la caracterización de los actores sociales en el proceso de toma de decisiones, es necesario comprender su existencia en el entramado de la gestión de políticas públicas. Chiara y Di Virgilio (2017) parten de la idea de que no hay políticas por encima y por fuera de la dinámica general de la sociedad y tampoco por fuera de las interacciones que se dan durante su diseño e implementación. De esta manera, la gestión de las políticas públicas ocupa un lugar de “reproducción y/o transformación de la política social”, como “espacio de mediación” entre los procesos macro y la vida cotidiana de las personas. Para las autoras, el principal desafío consiste en reconocer la presencia del “conflicto”, proveniente de la realidad heterogénea y desigual con la que opera la política social, y de la dinámica generada por los actores sociales que en ella intervengan, dependiendo de las estrategias que decidan utilizar para concretar sus intereses particulares.

En esta línea, Catenazzi y Chiara (2017), consideran que para poder comprender la relación compleja entre los problemas sociales y la participación en procesos de gestión, es importante tener en cuenta que los problemas son construcciones sociales que comprometen la articulación de actores del área gubernamental, del mercado y de la sociedad. Este conjunto de actores sociales, toma decisiones sobre el uso de recursos comunes y muchas veces, sus intereses son contradictorios entre sí. Para comprender los motivos que orientan la toma de decisiones en este tipo de procesos, es vital analizar los entramados que configuran la política y tienen una historia que les da origen, condicionando su implementación. Chiara y Di Virgilio (2017) citan a Crozier (1993), para afirmar que la única manera en que estos actores sociales pueden alcanzar sus objetivos, es mediante el ejercicio de relaciones de poder. También entendemos que estos actores sociales son dinámicos, es decir que tanto sus objetivos, como sus estrategias, alianzas, etc. se pueden modificar a lo largo de estos procesos.

A su vez, debido a que se trata de una política pública de hábitat y vivienda, resulta conveniente conocer cuál es la lógica de producción de la ciudad que guía la intervención de cada actor social. De acuerdo a Rodríguez et al. (2007), cada actor que interviene en estos procesos productivos, posee lógicas diferenciadas en relación a sus objetivos y recursos disponibles. Los autores, toman a Herzer (1994), para explicar las distintas lógicas que operan en la conformación de la ciudad capitalista:

i) la lógica de la ganancia - donde la ciudad es objeto y soporte de negocios; ii) la lógica de la necesidad -impulsada por aquellos grupos y sectores sociales que no logran procurar sus condiciones de reproducción social en el ámbito de la dinámica mercantil, y iii) la lógica de lo público, donde el Estado actúa, a través de regulaciones y políticas, proveyendo, de variadas maneras, el sustento para el despliegue de las otras lógicas (Rodríguez et al., 2007, p 52)

Es posible observar el resultado de la producción de la ciudad, mediante estas lógicas, en los diferentes usos y actividades que en ella se desarrollan, como la residencia, el comercio, etc. Esta configuración es dinámica, se encuentra plasmada en la complejidad de los procesos sociales, económicos, culturales y políticos (Rodríguez et. al, 2007).

Para realizar esta caracterización, tomamos el modelo de análisis de actores sociales de Chiara y Di Virgilio (2017), quienes proponen una batería de variables correspondientes al proceso de gestión: roles y funciones; ámbito de actuación; nivel de institucionalización; objetivos, estrategia y táctica; recursos y niveles de autonomía.

Para este apartado decidimos caracterizar al IVC, la Defensoría General, y a los vecinos, debido a que a partir de la lectura de las actas de las MGP, identificamos que son los actores, cuyas intervenciones representan puntos fundamentales para la toma de decisiones.

2.4.1.1 Instituto de la Vivienda de la Ciudad (IVC)

El IVC es un organismo dependiente del gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, encargado de ejecutar la política habitacional de la Ciudad. Como ya se explicó previamente, el IVC tiene la función de llevar adelante la gestión del PIRU a través de la MPG, espacio en el que cumple el rol de coordinación.

En cuanto a las lógicas de producción de la ciudad, entendemos que le corresponde el de “lo público”, debido a que es un organismo estatal, que actúa a través de regulaciones y políticas. Es una institución formal, creada mediante la sanción de la Ley N° 1251, en reemplazo de la Comisión Municipal de la Vivienda. Sus funciones y atributos, se encuentran enumerados en dicha ley.

Algunos de los objetivos que aparecen enunciados en la ley de creación del IVC son:

- Ayudar a todos los habitantes de la Ciudad que tengan complicaciones para acceder a una vivienda.

- Reducir el déficit habitacional, de equipamiento comunitario, infraestructura y servicios.
- Promover el derecho al hábitat.
- Garantizar la regularización dominial de las soluciones habitacionales otorgadas.

En la ley 1251/2003, se enumeran los recursos materiales que son asignados al IVC, el más importante es el que proviene de los fondos que a tal efecto, destina la Ley de Presupuesto Gastos y Recursos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

2.4.1.2 Defensoría General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

La Defensoría General se encuentra representada por la Secretaría Letrada del Derecho al Hábitat N° 2, perteneciente a la Secretaría Jurisdiccional de Derechos Humanos y Procesos Colectivos del Ministerio Público de la Defensa de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

La resolución del Ministerio Público de la Defensa DG N 567/ 15, con fecha de 24 de agosto de 2015, define los propósitos para la creación del programa. Estos son “Desarrollar diversas acciones con el fin de instar a la satisfacción de los derechos humanos de los sectores más vulnerables de la ciudad, buscando garantizar la adecuada participación de los afectados y la defensa de sus derechos. La labor también se encuentra encaminada a promover el acceso de los habitantes a los servicios públicos en los barrios segregados de la ciudad y a la integración urbana de los complejos, villas y asentamientos” (DG N 567/ 15).

Siendo una institución estatal, correspondiente al Poder Judicial, la intervención de la Defensoría General en cuanto a la producción de la ciudad, se encuentra dentro de la lógica de lo público.

Por resolución, sus competencias son⁴:

- Promover y garantizar tanto los derechos individuales fundamentales como los colectivos, en la búsqueda de la protección del interés social
- Velar por el cumplimiento de los derechos humanos en los lugares de detención
- Asistir a los imputados desde el inicio del procedimiento, ejerciendo su defensa cuando éste no tuviere los medios necesarios para proveerse de un abogado particular

Tal como se expresa en la revista institucional “Derecho a la ciudad, sin justicia social urbana no hay ciudadanía” (2016), la Defensoría General se inscribe en el paradigma del derecho a la

⁴ Disponible en: <https://guiajudicial.jusbaires.gob.ar/s3/estructura-del-poder-judicial>

ciudad y sus principios, como el bien colectivo sobre el individual, la función social de la propiedad, y la participación comunitaria en la planificación de la ciudad, que tienen como horizonte la justicia social urbana. Dichos principios son tenidos en cuenta para sus intervenciones, y su función radica en garantizar el acceso a la justicia y defender los derechos que engloba cada proceso del que participan. En el PIRU, sus acciones están guiadas por la supervisión e intervención para el cumplimiento del derecho a una solución habitacional de las familias censadas y a su vez poner especial atención en los derechos que abarca esta política pública.

El presupuesto destinado a la institución es designado por la Legislatura una vez al año. En el Poder Legislativo se vota el presupuesto que se asignará al Poder Judicial, al Ministerio Público Fiscal, el Ministerio Público Tutelar y el Ministerio Público de la Defensa.

2.4.1.3 Vecines

Los vecines son los destinatarios del proyecto de reurbanización. Entre ellos podemos realizar una distinción entre quienes forman parte de la estructura política del barrio: la junta vecinal, la comisión directiva y el cuerpo de delegados, y quienes son vecines representados por estos grupos.

Si bien la institucionalidad de los vecines, es informal, su actuación se encuentra regulada por la existencia de la normativa que rige al proyecto de reurbanización de Playón.

Los vecines de Playón, tienen un rol activo en todos los espacios participativos del PIRU, tanto en la MGP como en sus instancias complementarias. En la entrevista a la coordinadora del área social del IVC, destaca “Playón siempre, como barrio, planteaba discusiones de problematizar la participación, altísimas. Que era esto, ¿quién decide? ¿la manzana sobre su manzana o el poder de la mesa es más alto?” (Coordinadora del área social del IVC, comunicación personal, 2022). Existía un fuerte compromiso de los vecines para con el desarrollo del PIRU, en cada una de sus etapas. También expresa en la misma entrevista:

Yo creo que si sacáramos un promedio, los vecines más activos de Playón podían tener todos los días alguna actividad vinculada, participativa, al proceso.(...) A medida que se fueron desplegando más espacios, una estrategia más integral, a los espacios venían personas diferentes. Un vecino que nunca había ido a una mesa de gestión, sí se vino a los 5 talleres de manzana. Entonces también eso está bueno, que de repente había un conocimiento del barrio, y una apertura a participar, a personas que en una mesa de

gestión no se animaban.(...) y bueno, en reunión de manzana estaban más con sus vecinos de siempre.. (Coordinadora del área social del IVC, 2022)

La creación de las instancias complementarias a la MGP, permitió que vecinos que no asistían a los dispositivos participativos existentes, pudieran contribuir en el desarrollo de las diferentes etapas del PIRU.

La lógica de producción de la ciudad que orienta la intervención vecinal corresponde a la de la necesidad, debido a que se encuentran el proceso de obtener una solución habitacional para tener garantizado el derecho a la vivienda

Debido a que los vecinos no poseen una institucionalidad formal, tanto sus objetivos como sus recursos, no se encuentran determinados por una ley o resolución. En este caso, son destinatarios de una política pública que pretende garantizar un derecho.

2.4.2 Actas de las MGP

Una de las fuentes de información primaria que utilizamos para construir esta tesina son las actas de las MGP, las cuales están agrupadas en un Drive de acceso público. Este instrumento de registro, llevado a cabo por el IVC, resulta fundamental para sistematizar los temas abordados y los debates que suscitaron. Al leerlas en clave analítica, (y no haber presenciado ese espacio) tuvimos algunas dificultades que se relacionan específicamente con el instrumento y la metodología de registro empleada por el IVC.

En este sentido, en el Drive de acceso público, si bien están subidas la mayoría de las actas, no se encuentran todas, por lo que no se obtiene una mirada completa de un tema, apareciendo hiatos en el desarrollo del proceso de toma de decisiones. Por otro lado, muchas veces se utiliza el impersonal, entorpeciendo la identificación del interlocutor/a o al menos el actor social que representa, y generando confusión para la comprensión de las diferentes posiciones respecto a los temas tratados. También observamos que la metodología de registro entre acta y acta varía, seguramente debido a que es otra la persona que lo realiza, dificultando su lectura y sistematización. También sucede que a las MGP se llevaba documentación impresa que no figura anexa en el acta ni en otra carpeta digital.

Consideramos que el registro debiera ser lo más fiel posible al desarrollo de los hechos y este tiene que lograr volcarse en un documento cuyo objetivo, además del registro in situ, sea la organización de la información para que otras personas puedan comprenderlo. En este sentido, el Drive público tiene el objetivo que cualquier habitante del barrio pueda acceder a ellas, por

este motivo creemos que ese registro debería ser aprehensible fácilmente. Para ello, consideramos que en cada una de las actas se podría agregar un resumen con los principales temas abordados y una conclusión con los compromisos asumidos y las próximas acciones con el objetivo de hacer más visible el proceso participativo y las modificaciones producidas por demandas vecinales y de otros actores.

2.4.3 Las operatorias en el PIRU

Las operatorias son normativas que regulan los diferentes criterios que deben cumplirse para garantizar la solución habitacional definitiva, estipulada en la ley de reurbanización del Playón. Existen 4 operatorias: la de vivienda nueva, la de mejoramientos, la de créditos hipotecarios para compra de vivienda fuera del barrio y la de cambio interno/canje de vivienda.

Estas operatorias fueron el resultado de las disputas y consensos arribados en las reuniones de la Mesa de Gestión Participativa, y luego avaladas por el IVC para su posterior implementación. Territoriale y Lopez (2019) si bien las denominan “microjurismos”, debido al poco peso que revisten en el ordenamiento jurídico tradicional, afirman que no deben ser subestimadas porque éstas impactan directamente en los territorios a partir de su carácter performativo:

Las operatorias son el núcleo central del ‘cómo’ van a realizarse estos procesos en un territorio determinado, es decir, el primer cruce entre las reglas y los territorios, *entendiendo que estas legalidades no son externas a los procesos que regulan, sino que son parte constitutiva de los mismos (...), son fruto de determinadas condiciones generadas por un conjunto de actores, prácticas, espacios e instituciones que van transformándose en sus interacciones.* (Territoriale y Lopez, 2019, p. 384).

Las operatorias son el resultado de amplios procesos de discusión en el marco de las MGP, en las Mesas Técnicas y también en reuniones por manzana una vez iba avanzando el proyecto, abriendo el debate sobre su definición al resto de los vecinos que no forman parte de las mesas de discusión.

Con respecto a este tipo de decisiones, la trabajadora del IVC entrevistada, expresa que desde el equipo social, cuando se trataba de decisiones importantes y transformadoras para el barrio, se tendía a apuntar a un nivel de participación “donde verdaderamente haya una distribución del poder, donde no es el Estado el que define siempre todo, sino que los vecinos le disputan un poco al Estado” (Coordinadora del área social del IVC, comunicación personal, 2022). Cabe

mencionar que esta postura correspondía específicamente al equipo social del IVC, es decir, no necesariamente este criterio era compartido con todas las áreas que lo componen.

2.4.3.1 Operatoria de Vivienda Nueva: discusiones y consensos

Como mencionamos anteriormente, las operatorias son como leyes para los territorios, debido a que definen específicamente, en el caso de la de vivienda nueva, cómo se va a abordar el acceso a la vivienda definitiva para los habitantes del barrio, cuáles van a ser los criterios de asignación, los requisitos, el plan de financiamiento, la valuación de la vivienda existente⁵, el abordaje de casos específicos, entre otras cuestiones.

La Operatoria de Vivienda Nueva (2019) se comenzó a tratar en la MGP en el mes de septiembre de 2017, donde el IVC acerca un borrador sobre la operatoria, que se irá modificando hasta que finalmente fue aprobada por acta del directorio del IVC el día 24 de abril del año 2019.

De aquel primer borrador, fueron modificados algunos artículos a partir de demandas y propuestas por parte de los vecinos, asesores técnicos y defensorías. Destacamos dos incorporaciones a la redacción de la operatoria por demanda de la Defensoría General que tienen que ver con la creación de instancias de notificación al resto de los actores institucionales.

Por un lado, la notificación en la Mesa de Casos Particulares cuando una persona recibiera una respuesta negativa a la solicitud de ser incorporada como beneficiaria de una solución habitacional “con el objeto de que las mismas colaboren con dicho grupo familiar, asistiéndolo en la tramitación de la documentación” (Operatoria Vivienda Nueva, 2019 p. 2). Y por otro lado, la notificación en la MGP en caso que los vecinos no cumplieran con alguno de los requisitos solicitados y esto impida el acceso a la solución habitacional definitiva, “con el objeto de que las mismas colaboren con dicho grupo familiar asistiéndolo y asesorándolo” (Operatoria Vivienda Nueva, 2019 p. 2)

Estas sugerencias por parte de la Defensoría se centran en una modificación del aparato administrativo y burocrático de inclusión de una persona como beneficiaria de la política pública. En este sentido, se intenta generar espacios de transparencia con otros actores institucionales que puedan intervenir con el fin de asistir en el proceso y buscar alternativas, en el caso de que corresponda, para su futura incorporación.

⁵ Con ‘vivienda existente’ nos referimos a la vivienda original del grupo familiar en el barrio histórico.

Más allá de estas modificaciones, el artículo 5 de la operatoria fue uno de los más debatidos en las MGP, específicamente el tema de la valuación de la vivienda existente, cuya fórmula se encuentra en el Anexo II de la Operatoria de Vivienda Nueva (2019).

Principalmente, los reclamos de los vecinos en las mesas se referían a que la fórmula de valuación no había sido trabajada en conjunto y a la dificultad en la comprensión de los coeficientes y porcentajes de vivienda que se reconocería como parte de pago de la vivienda nueva. Esta situación llevó a que sea el presidente del IVC, en ese momento Juan Maquieyra, quien asista a la mesa con el objetivo de clarificar el uso de la fórmula de valuación.

En dicha reunión, explica que “la fórmula *que* se usará *es* la misma para todos los barrios, y que no fue ocurrencia improvisada del IVC sino que fue trabajada con otros organismos y actores que hicieron sus aportes” (Acta MGP 10-10-18). En este sentido, la Defensoría General manifiesta que “hubo un muy mal manejo en relación al proceso participativo (...) Se trajo la operatoria ya cerrada y no sujeta a discusión, y además no se explicó bien. Ya se había preguntado con anterioridad como se iban a valorar las viviendas y el IVC respondió que todavía no se estaba trabajando y que cuando se tuviera que trabajar el tema se iba a traer a la MGP” (Acta MGP 10-10-18). El presidente del IVC reafirma que al ser una decisión institucional, no está sujeta a discusión en la MGP, entiende que pueda no haber acuerdo de todos pero que es una decisión institucional para que sea justo para todos los barrios donde interviene el IVC.

En este ejemplo observamos la postura de los distintos actores sociales en cuanto a las modificaciones del borrador de la operatoria de vivienda nueva. Elegimos esta situación porque nos permite identificar los objetivos y estrategias de cada actor social. Por un lado, los vecinos manifiestan la necesidad de formar parte de la construcción de la fórmula de valuación de la vivienda existente, expresando la dificultad para comprender su funcionamiento. En esta acción se observa el lugar que ocupan los vecinos en cuanto a la demanda por el reconocimiento de su derecho a la participación en la toma de decisiones.

Frente a esta situación, el IVC decide convocar al presidente de la institución, para transmitir que la fórmula de valuación es una decisión que ya se encuentra tomada para todos los barrios de la Ciudad de Buenos Aires, por ende, no se puede pensar de manera específica para los habitantes de Playón. En este caso, la forma de producción de la ciudad con la que opera el IVC, como organismo ejecutor, se encuentra guiada por la lógica de lo público, debido a la implementación de un proyecto de reurbanización, pero también por la lógica de la ganancia al tener definido de antemano que los vecinos deben pagar por la solución habitacional que les

corresponde y la sobrevaloración de los conocimientos técnicos, dejando afuera otros saberes y valores que pudieran ser aportados por la comunidad. De esta manera, tal como señalan Chiara y Di Virgilio (2017), observamos que el IVC utilizó a su favor las relaciones de poder para llevar adelante su objetivo de usar la fórmula de valuación determinada por sus técnicas.

Si bien los vecinos no lograron modificar el punto que describe cómo será la valuación de la vivienda, para que sea definido en conjunto por la MGP, hubo algunas cuestiones que pudieron incorporar a medida que la valuación fue implementándose en el barrio. En la MGP de mayo de 2019, la Defensoría General plantea que las familias al momento de la valuación no cuentan con la información necesaria, y que resulta dificultoso asesorar a los vecinos si no se cuenta con documentación que respalde lo que el IVC comunica en la entrevista con las familias. En función de esta solicitud, el IVC se compromete a acercar a la MGP una ficha modelo de la información que se aborda en las entrevistas. La Defensoría, además, pide que se elabore una especie de simulacro de deuda para hacer la información más inteligible para los vecinos.

Destacamos las intervenciones de la Defensoría General como estrategias tendientes a garantizar el derecho al asesoramiento jurídico a las familias que por diferentes motivos no cumplen con los requisitos para ser beneficiarias de una solución habitacional, y por otro lado, tienden a hacer la información técnica más aprehensible para las familias, adoptando desde la lógica de lo público una perspectiva de los vecinos como sujetos de derechos.

2.5 Conclusiones respecto a la participación

A lo largo de este capítulo intentamos dar cuenta del proceso participativo del PIRU, entendiéndolo como una política pública de gestión asociada, en la que se crea un dispositivo para incluir la participación ciudadana en su desarrollo. Este dispositivo es la Mesa de Gestión Participativa, integrada por distintos actores y que posee instancias complementarias para el tratamiento de temáticas específicas. Tal como afirma Díaz Aldret (2017), el concepto de participación ciudadana no es neutral, y su incorporación en el marco de las políticas públicas puede perseguir distintos objetivos. Es así que para comprender cómo es el proceso para la toma de decisiones, resulta central entender el entramado de las relaciones de poder.

Para comprender el proceso de toma de decisiones realizamos una descripción del funcionamiento de la MGP, caracterizando a quienes forman parte de ella y cómo se definió su conformación en el proceso. En este recorrido, comprendimos la complejidad de esta política pública urbana, y su construcción constante en paralelo a su ejecución, realizando un análisis

de los actores sociales que intervienen en estos espacios, y cómo fue el despliegue de sus estrategias para alcanzar sus objetivos.

Por parte del IVC, comprendimos que en su estrategia de utilizar las relaciones de poder a su favor, muestra que si bien es un organismo estatal, también se guía por la lógica de la ganancia. Con respecto a la Defensoría General, sus estrategias se encuentran abocadas al cumplimiento de la ley 5799 y garantizar los derechos de los habitantes que en ella se establecen. Tal como describe la coordinadora social del IVC, los vecinos demostraron un alto nivel de compromiso e involucramiento en estas instancias, que en conjunto con otros factores, permitió que tengan cierta incidencia en la toma de decisiones, logrando realizar modificaciones en las operatorias. Como mencionamos anteriormente, la voluntad de incidencia de los ciudadanos hace que puedan disentir u oponerse a las decisiones gubernamentales, posibilitando una puja por la redistribución del poder, que se traduce en una distribución más igualitaria de los recursos públicos (Díaz Aldret, 2017).

Mediante la lectura y el análisis de las actas de la MGP, entendimos que si bien esta mesa es el espacio formal en el que se define cómo se llevará adelante cada etapa del proyecto de reurbanización, identificamos que muchas decisiones son construidas en instancias como las Mesas Técnicas. Por lo tanto, muchas veces, la MGP funciona como espacio de validación de definiciones a las que se arriba en instancias complementarias.

CAPÍTULO III “¿Participación transformadora o participación legitimadora?”

En este capítulo procedemos a analizar la forma concreta en la que se construye la participación, entendida como incidencia en la toma de decisiones, específicamente en dos de las instancias complementarias a la MGP mencionadas anteriormente: las Mesas Técnicas y los Talleres de Reconfiguración de Manzana. Ambos espacios se construyeron institucionalmente por consenso en la MGP. Por un lado, las Mesas Técnicas se crearon con el objetivo de aportar a la definición del diseño del proyecto urbano y por el otro, los Talleres de Manzana persiguieron el objetivo de definir el rediseño interno de cada manzana para adecuarla a estándares mínimos de habitabilidad. A través de estos dos ejemplos, pretendemos dar cuenta de la finalidad de la participación vecinal en el proyecto de reurbanización.

3.1 Mesa Técnica y el diseño participativo

Como mencionamos en el capítulo anterior, la Mesa Técnica es un espacio formal creado por consenso en la MGP, con el fin de abordar las cuestiones técnicas con mayor detalle, diversificando de este modo los espacios de debate.

Cuando empezó a funcionar la MGP, el diseño de viviendas nuevas que tenía el gobierno fue criticado por todos los que integramos la MGP. Entonces ahí pasó un proceso interesantísimo, el IVC dijo que estaba a disposición para trabajar modificaciones al proyecto (...) por un período de tiempo, que no aclaró cuál era, pero que era hasta que se hiciera el llamado a licitación para la construcción de esas viviendas (Trabajadora Social del MPD, comunicación personal, 2023)

Luego de presentar el proyecto de las viviendas nuevas y no encontrar consenso en la MGP sobre su diseño, se convoca a Mesas Técnicas para abordar de manera conjunta el proyecto urbano.

3.1.1 Mesa Técnica Barrial

Paralelamente a estas Mesas Técnicas, se fue impulsando por la Junta Vecinal otro espacio, una mesa a la que se llamó Mesa Técnica Barrial, con el fin de debatir y arribar a un proyecto alternativo al presentado por el IVC que se adecue a las necesidades y aspiraciones de los habitantes del barrio. Estaba compuesta en principio por la Junta Vecinal: Comisión directiva y delegados por manzana, defensoría general, arquitectas asesoras del despacho de la legislatura y de la defensoría del pueblo, una representante del Observatorio del Derecho a la

Ciudad, y otro de la ONG Tejido Urbano (Documento interno del Ministerio Público de la Defensa, 2023)

Nos juntábamos una vez por semana, miramos los planos, dibujamos encima de los planos del IVC lo que querían los vecinos, lo que los técnicos recomendaban y demás... eso era los jueves a la noche. Después yo lo escribía en una nota dirigida al IVC, y el viernes a primera hora de la mañana (piensen que las reuniones duraban hasta las doce, una de la mañana), un integrante de la Junta Vecinal, juntaba la firma de los otros cinco (...) y presentaban la nota en mesa de entrada del IVC. (...) El viernes a las 6 de la tarde, era la mesa técnica del IVC. Entonces íbamos todos los mismos que habíamos estado el jueves, más el equipo técnico del IVC. Y el equipo técnico decía 'esto que ustedes nos presentaron me parece adecuado, lo voy a incorporar, esto no', etc... (Trabajadora Social del MPD, comunicación personal, 2023).

A partir de la Mesa Técnica Barrial se acordaron diez puntos por los cuales se rechazaba ese proyecto primero del IVC y se exigía una respuesta a través de una nueva propuesta que contemple las necesidades reales y las costumbres de las familias que habitarían estas nuevas viviendas, abriendo la posibilidad de lograr un proyecto participativo donde estas necesidades estuvieran contempladas. (Documento interno del Ministerio Público de la Defensa, 2023)

Finalmente, se llevaron a cabo doce reuniones de la Mesa Técnica Barrial y diez de la Mesa Técnica con el IVC. A partir de estas reuniones se logró incorporar la mayoría de las modificaciones que tenía que ver con el proyecto arquitectónico en general y de la tipología de los departamentos, o sea el diseño interior de cada vivienda (Trabajadora Social del MPD, comunicación personal, 2023).

Se puede diferenciar estas instancias técnicas por la institucionalidad que les dio origen. Mientras que las Mesas Técnicas fueron creadas por la MGP, las Mesas Técnicas Barriales fueron creadas por motivación de otros actores barriales e institucionales. Esta última fue pensada de manera estratégica, entendiéndola como un espacio para, en primer lugar, comprender la propuesta del IVC y en un segundo momento, generar acuerdos previos entre los referentes barriales para finalmente realizar una contrapropuesta. Esta estrategia generó una descompresión de discusiones entre vecinos en la Mesa Técnica debido a que las diferencias se saldaban en la instancia interna previa.

3.1.2 Demandas que le torcieron el rumbo a la política pública

A continuación destacamos algunas de las demandas de los vecinos del barrio respecto al proyecto urbano y específicamente sobre el diseño de las viviendas nuevas que, luego de intensas discusiones en MGP y en las Mesas Técnicas, lograron plasmarse en aportes concretos a la propuesta primera del IVC, incorporando de esta manera deseos e intereses de los destinatarios de las viviendas. La información aquí consignada es producto de la lectura y análisis de las actas de las MGP y de la Mesa Técnica, así como también de las entrevistas realizadas a trabajadores integrantes de estas instancias.

- “Que la apertura de calles afecte a la menor cantidad de familias posible”

Durante las Mesas de Gestión Participativa de 2018 fue un tema recurrente la apertura de calles. En ese año a su vez, comenzaron los Talleres de Apertura de la calle Palpa y el debate en las Mesas Técnicas sobre el ancho que debiera tener.

A uno de los Talleres con vecinos, el IVC lleva 3 propuestas: una de 12 m., otra de 15 m. y otra de 17 m. de ancho, argumentando que Edenor requiere un ancho mínimo de 11 m., y que si bien la ley establece un mínimo de 8 m. para las calles, eso debe cruzarse con el mínimo establecido por las prestatarias para garantizar la conexión formal. Frente a ese argumento, tanto la Comisión, los asesores técnicos como la Defensoría General consideraron que debía consensuarse un proyecto en el que el trazado de las calles afecte a la menor cantidad de unidades posibles, lo cual implicaba menos familias a relocalizar.

En los talleres de la apertura de la calle Palpa,

Los vecinos tenían muy en claro que (...) querían abrir la calle más chica posible. (...) No querían una calle grande, porque lo que priorizaban era que se vaya la menor cantidad de familias posibles. Yo lo sé porque el coordinador técnico me decía... ‘acá queremos hacer una calle de 20 metros de ancho’. Más grande de lo que ya tenía Palpa. (...) ¿Vos sabés lo que es relocalizar 350 familias? Si el barrio quiere mas chica y podemos relocalizar a 80, este proyecto tiene mucha más posibilidad de que realmente funcione (...). Estamos hablando de una calle que mide literal 150 m., y la batalla la ganó el barrio. (Coordinadora del área social del IVC, comunicación personal, 2022).

En este apartado se observa cómo las decisiones que en principio parecieran estrictamente ligadas al orden de lo técnico, son confrontadas y puestas en discusión por parte de los vecinos del barrio, poniendo sobre la mesa de discusiones posiciones referidas a las necesidades de las personas que habitan el lugar y se enfrentan a una posible relocalización. Retomando a Díaz

Aldret (2017), es en este proceso de discusión, en el que los ciudadanos buscan incidir en las decisiones sobre los asuntos que les afectan a partir de discusiones con el resto de los actores gubernamentales y técnicos, que se traduce la puja por la redistribución del poder y sobretodo del saber sobre las necesidades.

En el relato, las posturas técnicas son confrontadas por las demandas de justificación de la resolución de la prestataria donde conste dicho requerimiento de ancho y sobre todo, por la necesidad de que la apertura genere el menor impacto posible en las familias.

Por otro lado, esas decisiones se ponen en cuestión también por otros técnicos (asesores, de las defensorías y de ONGs), dando cuenta de que incluso dentro del orden estrictamente técnico no hay una sola forma de proyectar intervenciones en el hábitat urbano.

- “Nos negamos a cualquier tipo de construcción en seco”

Con respecto a la materialidad de las viviendas, los vecinos se negaron a cualquier tipo de construcción de vivienda en seco, o de durlock. En una Mesa Técnica, el IVC manifiesta que existe la posibilidad de hacer un sistema de construcción en seco con placas de roca de yeso únicamente en las divisiones internas de las viviendas. Asimismo, aclara que la diferencia entre durlock o ladrillo tendría que ver con el tiempo de ejecución de la obra, por lo que no sería una cuestión de costos. Esta propuesta no fue aceptada por los vecinos.

En la entrevista con la trabajadora del MPD, cuenta cómo los delegados de Playón de Chacarita se empezaron a comunicar con otros referentes de barrios en los que el IVC había construido viviendas para conocer esas experiencias, y poder fundamentar su postura:

Para mí es maravilloso el Playón en ese sentido... y no pasó lo mismo en la 31, nunca pudieron llegar a debatir cómo iban a ser sus casas. Vieron lo que son esos edificios de containera. No estuvo ni considerada la dimensión de la participación. Ahora, los vecinos de Playón conocían la containera cuando tenían que debatir su diseño. Entonces dijeron ‘en seco para nosotros *no*’. ¿Saben lo que hicieron los delegados?. Fueron a recorrer las viviendas de la Sirga y fueron a recorrer las viviendas de la 31 con los vecinos que los quisieron acompañar. No fueron con el gobierno... porque después el gobierno, en un intento de convencer, empezó a llevarlos a recorrer otros barrios, sacaba combis a conocer las viviendas de Papa Francisco, en Villa 20, la Villa Olímpica... nada que ver con la containera (...) Pero antes de que se le ocurriera al gobierno, los delegados llamaron a otros delegados de otros barrios y dijeron ‘vamos a ver qué hicieron ahí’ y volvieron horrorizados al barrio y contaron ‘esto es de terror, si no nos

ponemos media pila, vamos a terminar viviendo en cajas de cartón con rejas por todos lados'. (Trabajadora Social del MPD, comunicación personal, 2023).

La construcción en seco es una técnica de construcción recientemente incorporada al sistema legal de construcción en Argentina. El debate durante las Mesas Técnicas pareciera no estar ligado a la diferencia de costos o de mantenimiento con la construcción húmeda tradicional, sino a las representaciones institucionales y subjetivas sobre cómo debiera ser la vivienda social y principalmente sobre quién tiene que decidir sobre su materialidad. En este sentido, para los vecinos la materialidad en seco aparece como una imposición que contrasta con los hábitos constructivos de la comunidad en un barrio popular.

En la cita se puede observar que la iniciativa por parte de los vecinos de Playón tracciona la demanda de mayor participación en la toma de decisiones, en este caso, organizándose y contactando delegados de otros barrios para conocer el tipo de construcción empleado por el IVC y proponer alternativas al proyecto.

- “Los centros de manzana deben ser plazas cuyo mantenimiento lo haga la comuna”

En la propuesta inicial del IVC presentada en la MGP,

El centro de la manzana era un patio dividido en 4. Cada pedacito de patio corresponde a un edificio, que (...) en general es muy caro después para los vecinos sostener espacios comunitarios... No solo caro en el sentido de bueno... Esa agua común, esa luz común, sino que suelen ser espacios que están un poco librados a la primera persona que la ve y quiere meter ahí su moto, o lo que sea. Entonces los vecinos, con la idea de un asesor que se las había llevado, es ‘¿porque no hacemos que los centros de manzana sean plazas, sean espacios verdes que permitan la entrada y la salida de las personas del resto de Chacarita y que a cierta hora se cierren?’ Efectivamente hoy el proyecto de vivienda es así. Se terminó incorporando casi que a los gritos, igual. Pero bueno, fue un cambio sustancial al diseño de la política pública y encima, haciendo que la política pública sea más sustentable. Ahí es donde ves, bueno... lo que genera la participación del barrio en los procesos. (Coordinadora del área social del IVC, comunicación personal, 2022)

La idea planteada desde las Mesas Técnicas Barriales y posteriormente acordada con el IVC, fue que los centros de manzana sean considerados como espacios Privados de Uso Público, esto implicaba que queden a cargo del Ministerio de Espacio Público e Higiene Urbana, garantizando su mantenimiento, sin que ello implique mayores costos para los vecinos, que con

el financiamiento para la vivienda nueva ya tendrían sus ingresos muy afectados (Documento interno del Ministerio Público de la Defensa, 2023).

Finalmente, si bien en las Mesas Técnicas se había consensuado un proyecto de centro de manzana donde predominaba el espacio verde con césped y árboles, y algunos senderos, el gobierno terminó poniendo en su mayoría cemento, ahorrando de esta forma costos en el mantenimiento y desoyendo algunos de los consensos generados en esas instancias. (Trabajadora social Defensoría General, comunicación personal, 2023)

La cuestión del mantenimiento y uso de las plantas bajas en la construcción de vivienda social ha sido retomado por arquitectos y urbanistas al observar las experiencias de los grandes complejos habitacionales ubicados en el sur de la Ciudad de Buenos Aires. En una entrevista a la Arq. Olga Wainstein, quien diseñó el complejo habitacional de Soldati, manifiesta que “nunca quedó claro si los espacios comunes y las áreas que rodeaban a las construcciones pertenecían a las viviendas o eran propiedad del Estado. Y terminaban siendo tierra de nadie. Salías a caminar por los barrios y todo era de terror. Los recolectores de basura no entraban a los barrios, y se generaban enormes basurales” (Inzillo, 2019). Este antecedente fue tenido en cuenta por los profesionales de las defensorías y los asesores técnicos al proponer el uso público, el dominio privado y la gestión estatal de los centros de manzana.

- “Queremos que se respeten nuestros hábitos y costumbres”

En este apartado destacamos 2 ejemplos de demandas que, sustentadas en hábitos de la comunidad, lograron ser incorporadas en los diseños de las viviendas nuevas.

Los vecinos del barrio solicitaron en reiteradas oportunidades extender la carpeta hidrófuga⁶ al estar-comedor, demanda sustentada en el hábito arraigado en la comunidad de baldear como método de limpieza de sus casas. Desde el IVC, se manifestaba en las Mesas Técnicas que dicha extensión implicaba la colocación de rejillas, entre otros acondicionamientos, que podría ser resuelto con un cambio de hábito en el uso del agua y en las formas de limpiar la vivienda.

Finalmente el IVC a pedido de los vecinos pidió a todas las empresas la incorporación de banquetas⁷ de material para todo el mobiliario de la cocina, con el fin de que se pueda baldear sin arruinar los muebles bajomesada, pero siguió manteniendo la propuesta de trabajar en el cambio de hábitos de la comunidad.

⁶ La carpeta hidrófuga a toda capa de mezcla sobre un contrapiso con el fin de impermeabilizar el piso, es decir, para impedir el ascenso de la humedad desde el suelo por capilaridad o bien desde el exterior por filtraciones.

⁷ La banqueta es un pequeño escalon que sirve para separar y levantar el mobiliario de la cocina del piso.

Otra de las demandas que un grupo de delegadas manifestaron en las Mesas Técnicas, consiste en la adecuación de las cocinas a sus hábitos: “No me olvido más de un grupo de delegadas diciendo ‘nosotras somos peruanas y nos gusta cocinar. Estamos todo el día cocinando, las ollas siempre están prendidas en nuestra casa. Cocinamos mucho, nuestro almuerzo tiene 3 platos. Entonces necesitamos cocinas grandes y bien ventiladas, porque sino esa humedad que producen las ollas, dañan los ambientes” (Trabajadora Social del MPD, comunicación personal, 2023). Para esta demanda, se incorporaron al diseño las ventilaciones correspondientes e incluso se extendió el tamaño de las mesadas por demanda también de los vecines.

Con este apartado nos interesa focalizar en la postura del IVC con respecto a proponer cambios de hábitos y de conductas en la comunidad del barrio, desoyendo en un principio las demandas concretas referidas a adaptaciones de los prototipos de viviendas para adecuarlas costumbres arraigadas. El Acuerdo de Urbanización de las Villas (2016), señala que reurbanizar las villas promueve la justicia socio-espacial en las ciudades, y que para ello es necesario partir del reconocimiento a la construcción multicultural que en ellas se expresa. Por lo tanto, es importante el reconocimiento de las configuraciones y sentidos preexistentes para lograr una co-habitación plena. En este sentido, entendemos que la imposición “desde afuera” de un cambio de hábito resulta contraproducente para la política pública y en este ejemplo particular, para el cuidado y mantenimiento de las instalaciones.

3.1.3 Definición del diseño de las viviendas nuevas

Luego de más de un año de construcción de las mesas de discusión sobre el proyecto urbano y el diseño de las viviendas, el IVC llama de manera inconsulta a licitación pública con una versión del proyecto no aprobada por las Mesas Técnicas ni por la MGP, aduciendo la necesidad de ejecutar el presupuesto, esto llevó a un conflicto importante ya que muchos cambios acordados quedaron sin ser incorporados (Documento interno del Ministerio Público de la Defensa, 2023)

La trabajadora del MPD, en la entrevista, manifiesta lo siguiente:

Ellos dicen que tenían la voluntad de incorporar todas las modificaciones y que no iban a llamar a licitación hasta que hubiesen logrado un consenso. Al día siguiente sale publicado en el boletín oficial el llamado a licitación (...). De esa manera, desoyeron el proceso participativo, que era muy dificultoso pero además de mucha calidad lo que se

estaba haciendo. Y utilizando un argumento burocrático. (Trabajadora Social del MPD, comunicación personal, 2023).

Por su parte, les 27 delegades solicitan al IVC una reunión, para obtener explicaciones de lo sucedido. El presidente del IVC expresa que el llamado a licitación no era un cierre al proceso de debate, que ameritaba a poder cumplir con los plazos de administración del presupuesto anual y firma una carta compromiso que decía que iban a incorporar todas las modificaciones que no habían sido incorporadas y las que se siguieran consensuando.

En consonancia, la trabajadora del IVC manifiesta al respecto:

Nos enteramos que el área técnica ya había sacado a licitación interna el proyecto, cuando nosotros habíamos hecho una reunión la noche anterior, donde había que incorporar cambios todavía. Imagínense cómo nos bajó en picada el proceso de credibilidad. Un horror. Sentíamos que estábamos construyendo algo y bueno... Así que cerramos el 24 de diciembre con esa noticia y el barrio incendiado... (Coordinadora del área social del IVC, comunicación personal, 2022).

Superado el conflicto, se siguieron haciendo las mesas, se acordaron nuevas propuestas y mejoras al proyecto, pero con menor legitimidad, “quedó esa sensación de decir, ‘bueno yo me estoy juntando todas las semanas, hago la nota, la llevé, consigo arquitectos de mi confianza que me asesoren, y después estos van y licitan cualquier cosa.’ (...) El IVC hizo un daño muy grande a la confianza del proceso participativo” (Trabajadora Social del MPD, comunicación personal, 2023).

Cabe destacar, que fueron les 27 delegades del barrio quienes se organizaron y movilizaron luego del llamado a licitación y pidieron la reunión con el presidente del IVC para pedirle explicaciones de lo sucedido. Como consecuencia de esto y de que el resto de los integrantes de las diferentes instancias participativas también mostraron su posición, es que se logró un acuerdo para seguir modificando el proyecto de manera consensuada.

3.1.4 Estrategias de la Defensoría General

Con el objetivo de continuar con el aporte para el análisis de actores sociales, destacamos el rol estratégico de la Defensoría General en estas instancias como actor social que persigue el propósito de garantizar los derechos de los habitantes de Playón que se estipulan en la ley, haciendo foco en la participación y que su voz sea tenida en cuenta para la toma de decisiones. Algunas de las estrategias que llevaron a cabo fue la convocatoria a la mesa técnica barrial:

“Nosotros, desde la Defensoría, éramos los que sosteníamos ese espacio de la mesa técnica barrial, yo todos los días llamaba a cada uno de los técnicos para garantizar que fueran, mandaba mensajitos a todos los delegados” (Trabajadora Social del MPD, comunicación personal, 2023). Desde la Defensoría se motorizaba el funcionamiento de las mesas técnicas barriales, entendiendo que era el lugar donde los vecinos tenían la posibilidad de definir cuestiones técnicas y modificar los planos presentados por el IVC.

A su vez, entendiendo que para la toma de decisiones primero es importante contar con la información necesaria, desde el área técnica de la Defensoría General, en este espacio se asumió un rol explicativo del lenguaje técnico: Por ejemplo, los arquitectos nuestros, Nacho y Nacha, tienen la mirada, de "yo no puedo hablar en nombre de esta comunidad, y mi trabajo es explicarles... que esta definición técnica sea comprensible para ellos y ellas, de manera tal que puedan decidir si están de acuerdo o no, o proponer otra cosa... como una actividad más pedagógica ellos entendían su rol. La mesa técnica barrial la construimos de esa manera” (Trabajadora Social del MPD, comunicación personal, 2023). El objetivo era que todos cuenten con las mismas herramientas como piso para empezar a debatir los temas en cuestión y finalmente tomar las decisiones correspondientes.

3.1.5 Conclusiones sobre la participación en las Mesas Técnicas

Resulta interesante pensar la participación vecinal en las Mesas Técnicas debido a que generalmente en estas instancias “técnicas” participan expertos o académicos, quedando desplazados, invisibilizados o silenciados otros saberes “no técnicos”, más del orden del habitar, de lo cotidiano y situado de la experiencia en un territorio determinado.

En el caso de Playón, se dio un proceso desde la base, desde la organización vecinal a partir de la creación de la Mesa Técnica Barrial. Siguiendo a Crespo Sanchez, “la no dependencia de una estructura institucional fija pone en valor lo espontáneo y genuino del acto de negociar, mismo que emerge por evocación y no por convocatoria” (p. 110). En las mesas barriales, efectivamente “lo técnico” se trabajaba, se discutía, se visualizaba en planos y se traducía con el fin de que sean los vecinos del barrio quienes, luego de este proceso pedagógico puedan decidir si estaban de acuerdo o bien puedan proponer otra cosa.

En este sentido, la trabajadora social del MPD (2023) manifiesta que los arquitectos de su equipo, además de como profesionales posicionarse técnicamente desde su saber, ejercían un rol pedagógico, no desde la perspectiva de ‘tengo el saber y te digo como son las cosas’ sino más bien de hacer aprehensible los criterios y temas ‘técnicos’ que se estaban debatiendo, de

forma tal que todos tuvieran las mismas herramientas para poder opinar y sobre todo para poder decidir.

A raíz de este análisis es posible decir que la participación en la mesa técnica barrial fue transformadora, debido a que se tradujo en modificaciones reales al proyecto inicial presentado por el IVC, es decir que los vecinos pudieron tomar decisiones y estas fueron contempladas para el diseño final.

3.2 Talleres de Reconfiguración de Manzana y la construcción de consenso

Como mencionamos previamente, los Talleres de Reconfiguración de Manzana fueron una serie de encuentros cuyo propósito fue decidir participativamente las propuestas para adecuar las manzanas de Playón a los estándares que estipula la Ley 5799 de Reurbanización del barrio y el Código de Planeamiento Urbano. Esta adecuación se enmarca dentro del Programa de Mejoramiento Integral del IVC que persigue el objetivo de mejorar las condiciones de habitabilidad de cada manzana y también de las viviendas particulares para que cumplan con los estándares de salubridad y seguridad. Estos talleres eran convocados y coordinados por el IVC y participaban, además de los vecinos de la manzana a ser reconfigurada, la Defensoría General, eventualmente la Defensoría del Pueblo y asesores técnicos (ver Anexo 6).

El objetivo principal de los talleres fue adecuar las manzanas a estándares mínimos de habitabilidad. Uno de esos estándares mínimos está relacionado con el hacinamiento y la densidad poblacional al interior de las manzanas. Para resolver este aspecto, se llevó a cabo un proceso de “esponjamiento”, el cual se consensuó a lo largo de los talleres de manzana. Esta metodología consiste en identificar unidades funcionales para demoler y así crear espacios comunes o patios privados que permitan mayor ventilación y luminosidad a las viviendas.

El Acuerdo por la Reurbanización de Villas (2016), en el punto 5 “Rehabilitación y reacondicionamiento de las viviendas”, hace referencia a esta intervención en las manzanas y enfatiza que “la participación de los vecinos será imprescindible para decidir cómo y dónde intervenir en el proceso de ‘esponjamiento/acupuntura’ en pos de mejorar la habitabilidad de la mayor cantidad de viviendas” (Acuerdo por la Reurbanización de Villas, 2016).

El IVC propuso la realización de estos talleres, tomando como antecedente los talleres que se habían realizado en Villa 20. A partir de la lectura de un documento interno del Ministerio Público de la Defensa (2019) que analiza los encuentros de Villa 20, identificamos que para Playón se pensó un esquema muy similar. En el mismo documento, la Defensoría realiza una descripción de cada uno, y analiza la participación en términos de toma de decisiones,

encontrando ciertos factores que se repiten para los talleres de Playón. Entre ellos destacamos la falta de claridad en la información transmitida por el IVC, las contradicciones en la toma de decisiones por consenso y que el gobierno tienda a decidir cuál es la mejor alternativa en nombre del “saber técnico”.

A lo largo de este apartado realizaremos una descripción y análisis de la participación vecinal en la instancia de los talleres de manzana, específicamente los de la manzana 3, los cuales presenciamos como observadoras no participantes en el marco de las prácticas pre profesionales de la carrera.

3.2.1 Metodología de los talleres

La metodología de los talleres de manzana se consensuó y aprobó en la MGP. Como en otras instancias ya analizadas, el IVC presenta un borrador que se va modificando por aportes e intervenciones del resto de los integrantes de la mesa. En la MGP se acordó que los talleres de reconfiguración de manzana tengan una frecuencia semanal y contengan de 5 encuentros.

Al documento presentado por el IVC se le realizaron modificaciones, entre las cuales destacamos las siguientes. En el título de “Difusión”, se agrega que la misma se mantendrá durante todas las semanas que duren los talleres con el objetivo de garantizar que quienes no se sumen desde el primer encuentro puedan hacerlo en un momento posterior y tener la información actualizada sobre lo ya discutido. En el título “Piso de participación”, se incorporó que para el desarrollo de los talleres deban estar presentes, como mínimo, el 50% de las familias censadas en la manzana. Además, se agrega el título “Material de trabajo”, donde se deja asentado que el IVC entregará a los participantes de los talleres una serie de documentos como ser: el Protocolo de participación previamente consensuado en la MGP, una copia de la ley, plano de cada vivienda realizado en el RELSE, plano general de la manzana, información sobre operatorias, entre otros.

Las modificaciones realizadas tienden a ampliar la participación vecinal en los talleres. Desde pensar la difusión transversal a todos los talleres y no solo al primero, como también proponer un quórum mínimo de asistentes para iniciar las reuniones. A su vez, la incorporación del título de materiales garantiza una base de información que todos los participantes debieran tener para poder decidir sobre la reconfiguración de su manzana.

3.2.2 Talleres de reconfiguración de la manzana 3

Durante los meses de julio a septiembre del 2019 presenciamos los talleres de reconfiguración de la manzana N° 3, en los que participaron también familias de la manzana N° 4, debido a que compartían dependencias estructurales. Los talleres se realizaron los días martes a las 19 hs. Si bien la convocatoria fue realizada para ese horario, todos los encuentros comenzaron alrededor de las 20 hs, debido a la falta de quórum necesario para dar comienzo, y finalizaron alrededor de las 21 hs. La duración varió entre una hora y una hora y media. En cada encuentro el IVC daba a conocer el objetivo y el temario y al final de cada taller se abría un espacio de consultas individuales.

Para esta instancia, y en el marco de materia Taller III de Trabajo Social, confeccionamos una Guía de Observación (ver Anexo 1), con el objetivo de analizar la dinámica y problematizar las demandas de participación de los vecinos, así como también los límites y obstáculos que representa la modalidad de talleres propuesta por el IVC.

De esta manera, sistematizamos las observaciones categorizando las intervenciones de los distintos actores sociales en: dudas, consultas o propuestas. Para esto nos basamos en la caracterización detallada en el capítulo I acerca de los 5 niveles de participación de la International Association for Public Participation.

Categorizamos como ‘dudas’ a aquellas preguntas o expresiones que demandan el nivel más bajo de participación, que es la información. En este sentido, identificamos aquellas intervenciones de los vecinos que se refieren a cuestiones que están por fuera del temario específico de los talleres de manzana, pero que dan cuenta de la falta de información sobre el proyecto de reurbanización en general.

Por otro lado, las ‘consultas’ se refieren a demandas de mayor involucramiento en la instancia de los talleres de manzana. Identificamos aquí, todas las intervenciones que remiten a cuestiones específicas del temario y que responden al objetivo principal de los talleres, generando un espacio de necesaria interlocución con el IVC.

Por último, las ‘propuestas’ refieren a una demanda de colaborar en el proceso de la toma de decisiones respecto a la reconfiguración de la manzana.

3.2.2.1 Taller 1 - Presentación

El primer encuentro fue principalmente de carácter informativo. El IVC presentó en un PowerPoint la metodología para todo el taller y también brindó información acerca del PIRU

en general y de las distintas operatorias para la solución habitacional. A su vez, entregaron una encuesta de voluntades (ver Anexo 5), para que los vecinos escribieran si querían ser relocalizados en las viviendas nuevas o si preferían permanecer en el barrio histórico.

El IVC informó cuáles eran los requisitos para acceder a las operatorias. Luego enumeró los criterios de adjudicación, las prioridades: apertura de traza, esponjamiento, riesgo de derrumbe, hacinamiento, discapacidad, adultos mayores y violencia. Con respecto a la operatoria de vivienda nueva, mostraron imágenes y comentaron sus características. Finalmente mostraron ejemplos de financiamiento para propietarios y luego para inquilinos.

Las intervenciones de los vecinos, fueron, en su mayoría, para consultar por temas que no se entendieron de la explicación del IVC, y también para manifestar disconformidad con los ejemplos que mostraron sobre el método de valuación de la vivienda existente, argumentando que no se ajustan a la realidad del barrio.

3.2.2.2 Taller 2 - Diagnóstico

En el segundo taller el IVC expuso y entregó material con el objetivo de profundizar en la información sobre el Programa de Mejoramiento Integral y realizó un diagnóstico colectivo a partir de un mapeo en grupos. Para esta actividad se propuso la división en dos grupos coordinados por talleristas del IVC. Cada uno se distribuyó alrededor de una mesa en la que había un plano de las manzanas 3 y 4, la tarea consistió en la ubicación de los principales usos de los espacios públicos, zonas de inundaciones, los ingresos a la vivienda, por donde ingresan al barrio, los lugares donde sacan la basura, hasta dónde ingresa la ambulancia/bomberos, lugares inseguros, iluminación de los pasillos, hitos, negocios, y cuestiones de ventilación e iluminación de las viviendas.

Para este encuentro no hubo el quórum necesario, pero el taller fue realizado de igual manera. La distribución espacial fue inadecuada debido a que cada grupo estaba conformado por 30 personas aprox. y si bien se encontraban ubicadas en dos extremos opuestos de la carpa, la escucha se vio perjudicada al interior de cada grupo. A su vez, la ubicación alrededor de las mesas, resultó un obstáculo para la participación de quienes se encontraban más alejados/as del plano, debido a la dificultad para observar el mismo y escuchar las intervenciones tanto del IVC, como de otros/as vecinos/as. En cada grupo intervinieron menos de 10 personas. La duración de la actividad fue de 25 minutos y al finalizar no hubo una puesta en común de lo trabajado en cada grupo.

3.2.2.3 Taller 3 - Propuesta preliminar

En el tercer encuentro el IVC realizó una presentación de las propuestas preliminares de mejoramiento para la manzana, diseñadas por el equipo de trabajo técnico y social del Instituto, a través de diapositivas proyectadas para todos los participantes. La modalidad de trabajo fue en dos grupos, cada uno con una maqueta y un plano de la manzana 3.

El trabajo consistió en la disposición de los grupos alrededor de una mesa, teniendo la posibilidad de participar únicamente quienes se encontraban más cerca de la maqueta y los planos. En cada grupo, una persona del IVC, explicó que la maqueta correspondía a la manzana 3 y los vecinos pudieron reconocer sus viviendas en ella, identificando, en esta propuesta preliminar, si quedarían afectadas o no. Luego, destacó la importancia de generar vacíos en el centro de los macizos, para proporcionar las condiciones mínimas de habitabilidad en cuanto a la luz, la ventilación y medidas reglamentarias. El representante del IVC invitó a los vecinos a realizar comentarios al respecto, reiterando que se trataba de una versión preliminar. Por último ofreció que los vecinos de cada grupo puedan llevarse una imagen del plano para debatirlo en conjunto y traer propuestas al siguiente encuentro. Al finalizar, no se realizó una puesta en común de lo trabajado en ambos grupos, sino que los vecinos comenzaron a realizar consultas de manera individual, y se dispersó el taller hasta que la gente empezó a irse. En las MGP de ese momento, se discutían algunos temas relacionados a la modalidad de los talleres. Específicamente, la Defensoría General solicitó, por pedido de los vecinos, que hubiera instancias de puesta en común y socialización de los acuerdos, posteriores al trabajo en grupo (Acta MGP, 5-6-19).

Algunas de las intervenciones vecinales de este encuentro, giraron en torno a consultas acerca del pago y la modalidad de los mejoramientos, otras a entender si es que su vivienda se encontraba afectada o no. Algunos vecinos no entendían por qué su vivienda iba a ser espongjada si contaba con la ventilación e iluminación requeridas. La mayoría fueron respondidas por integrantes del IVC y otras por la Defensoría General.

3.2.2.4 Taller 4, 5 y 6 - Trabajo sobre la propuesta

En el cuarto encuentro se dio a conocer la primera propuesta mediante un plano que representaba en distintos colores las viviendas afectadas, las no afectadas y la delimitación de cada parcela. Estas diferenciaciones no estaban correctamente referenciadas con el número de orden de cada vivienda, provocando cierta demora en el entendimiento y confusión en torno a

la situación particular de cada familia. Para abordar consultas particulares el IVC sostuvo durante todos los talleres un espacio una vez terminado el encuentro.

El quinto y el sexto encuentro funcionaron como ida y vuelta entre propuestas de reconfiguración de manzana por parte del IVC y ligeras modificaciones en torno a solicitudes de las familias que se encontraban en desacuerdo con la situación individual que les tocaba atravesar. La mayoría de las intervenciones era de familias cuyas viviendas se encontraban afectadas y no querían ser relocalizadas. Las familias cuyas viviendas no estaban afectadas por la propuesta, estaban de acuerdo y planeaban votar a favor. Esto provocó enfrentamientos entre los vecinos afectados y no afectados, generando divisiones y falta de consenso para pensar una solución colectiva.

Otras intervenciones fueron para manifestar ciertas dudas por falta de información y dificultades para comprender vocabulario de los materiales entregados por el IVC.

3.2.2.5 Taller 7 - Presentación de la propuesta final y votación

En la última reunión, el IVC realizó una exposición de diapositivas, explicando la última versión de la propuesta presentada y luego se realizó la votación a favor o en contra de la misma. En este caso se llegó al quórum con el 50% de propietarias.

En cuanto al mecanismo de participación mediante el voto se expresó preocupación por parte de algunos vecinos. La elección presentada como a favor o en contra en el binomio de casa afectada/no afectada, no favorecía una visión colectiva de acuerdo al barrio en su totalidad.

Finalmente se realizó la votación y ganaron los votos a favor. En el análisis realizado durante las prácticas, entendimos que necesariamente iba a ganar la propuesta del IVC, debido a que la mayoría (70%) de propietarias no tenía su vivienda afectada y por lo tanto, se mostraba de acuerdo con la propuesta. Quienes en general estaban en contra, eran las familias afectadas (30%), y aunque todas dieran su voto a la boleta de 'desacuerdo', matemáticamente no hay forma de sobreponerse a la mayoría no afectada.

3.2.3 Análisis del proceso participativo en los talleres - factores condicionantes

3.2.3.1 La información brindada por el IVC

Durante los primeros dos talleres se informó a los vecinos acerca del estado del Proyecto de Integral de Urbanización (PIRU) y de las diferentes operatorias. Se pudo observar que existieron obstáculos en la comprensión de ciertas terminologías, tales como “inhibición”, al presentar los requisitos para las operatorias, o bien en qué consistía una “declaración jurada de ingresos”.

Con respecto a los ejemplos de financiamiento brindados, las valuaciones de referencia no permitieron su comprensión con facilidad por no ser representativos de los ingresos reales, condiciones y dimensiones de las viviendas de los vecinos, impidiendo la visualización con claridad de la solución habitacional que les correspondería.

En el tercer taller, previo a presentar la propuesta de diseño de la manzana, se informó sobre los criterios técnicos y sociales que fundamentan el esponjamiento. En esta instancia, primó la exposición unidireccional, utilizando como soporte diapositivas en una presentación de PowerPoint. Este tipo de exposición permitió abordar en poco tiempo numerosos contenidos, en su mayoría complejos. En este sentido, la velocidad con la que se abordaron temas complejos y la numerosa cantidad de personas que conformaron los grupos, dificultó abordar detalladamente la importancia de los criterios técnicos y sociales que fundamentan el esponjamiento.

3.2.3.2 Intervenciones de los vecinos

A partir de las observaciones realizadas en cada encuentro se observó un alto grado de incertidumbre en relación a la solución habitacional, particularmente frente al hecho de una posible relocalización y de afrontar un crédito para la vivienda nueva. También se observó cierto agotamiento y desinterés en los últimos encuentros, producto de la extensión del taller debido a la falta de quórum para la votación de la propuesta definitiva.

En líneas generales las intervenciones representan casi un 60% de consultas, más del 10% dudas y sólo el 4% de propuestas. En términos participativos, la apropiación del proceso de reurbanización por parte de los vecinos que habitan en el barrio es fundamental. En este sentido, consideramos que la claridad en la información brindada por el IVC y el tiempo necesario para

la interiorización de todas las dimensiones que abarca el PIRU, habilitaría el espacio para realizar más propuestas, permitiendo el intercambio y generando interés y un involucramiento más activo.

3.2.3.3 Mapeo colectivo

En el taller dos, el mapeo colectivo tenía como objetivo realizar un diagnóstico acerca de las problemáticas de la manzana. Esta instancia ofrece la posibilidad de que los vecinos puedan plasmar en los planos sus observaciones, necesidades, demandas y opiniones. En la práctica observamos que esta experiencia estuvo lejos de generar el espacio necesario para que esto suceda, debido a que el mapeo estaba pensando para un solo encuentro, tuvo una duración muy corta (aproximadamente 30 minutos), no se alcanzó el quórum mínimo, no hubo puesta en común y la intervención de los vecinos fue escasa producto de la disposición de los grupos alrededor de los planos.

A su vez, identificamos que el diagnóstico ya estaba establecido de antemano por los técnicos del IVC, debido a que las categorías de construcción estaban definidas en la propuesta que llevaron para trabajar, y eran las mismas para todas las manzanas, incluso las que utilizaron para los talleres de Villa 20. Estas categorías de diagnóstico son: la necesidad de abrir calles, pasajes y pulmones de manzana para mejorar la infraestructura, accesibilidad (especialmente de ambulancias y bomberos), ventilación e iluminación, y su efecto en la salud y calidad de vida de todos los habitantes, para priorizar el bienestar colectivo por sobre el particular (Documento interno del Ministerio Público de la Defensa, 2019). Si bien estas categorías son fundamentales para el proyecto urbano, la modalidad del mapeo no permitió que surjan estas mismas u otras diferentes por parte de los vecinos.

Entendemos que dentro del proceso de reurbanización, junto con la adecuación de las viviendas a los parámetros de la ciudad ‘formal’, deben incorporarse soluciones que contemplen los requerimientos, prioridades y hábitos cotidianos de quienes van a ser los destinatarios de dichas soluciones. En este sentido, y siguiendo a Pelli (2019), consideramos que como la solución del problema es un punto de concurrencia de intereses y de diferentes concepciones de la ciudad y de la sociedad, la participación durante el proceso y específicamente en los talleres de reconfiguración de manzana, debe guiarse por las construcciones y sentidos que los vecinos poseen del espacio que habitan.

Consideramos además que una actividad de mapeo colectivo que contemple la participación explícita de los vecinos, aportando su particular concepción del esquema problema-solución,

tiene el potencial de posibilitar la expresión de los diferentes modos de habitar y contribuir así a una solución que promueva la construcción colectiva a partir del intercambio por sobre la individual.

3.2.3.4 Instancia de la votación

A diferencia de las Mesas de Gestión, en estos talleres sí se contempla un mecanismo de decisión formal, que dirime las diferencias a través de la votación final. Sin embargo, en la práctica, muchas veces los talleres no alcanzan un alto nivel de discusión activa, ni en el diagnóstico ni en la etapa decisoria. (Documento interno del Ministerio Público de la Defensa, 2019).

Al entender que las reglas para la votación siempre iban a favorecer la propuesta presentada por el IVC, debido a que decidían las familias no afectadas por el destino de toda la manzana, comprendimos que los talleres de manzana cumplían la función de legitimar una decisión que ya estaba tomada por parte del instituto. De esta manera concluimos que la única forma de lograr consensos en esta instancia era buscar una salida colectiva para la disconformidad de los vecinos afectadas. Esto no fue propuesto por ninguno de los actores sociales que participaron de este espacio. Para el IVC no resultaba estratégico y para los vecinos no afectadas tampoco. Hubiera sido interesante que esta sea una propuesta de la Defensoría General, ya que en otras oportunidades han acompañado las demandas vecinales con sugerencias del mismo estilo.

3.2.4 Conclusiones sobre la participación en los talleres de manzana

3.2.4.1 Modalidad de los talleres

La participación en el escenario de los talleres de manzana surge a partir de un esquema de trabajo diseñado por el IVC, en el que se observa la incipiente participación de los vecinos, en tanto la dinámica propuesta está dada por un tallerista que anuncia los temas a abordar y realiza una breve explicación de las modalidades de trabajo. Durante este proceso se evidencia una comunicación unilateral en la que la circulación de la información es monopolizada desde el IVC. El diálogo no ofrece momentos suficientes para que los vecinos se apropien de bastos temas complejos en cuanto a la especificidad del urbanismo.

Por consiguiente, se evidencia una continua sensación de incertidumbre manifestada en preguntas recurrentes. Estos cuestionamientos que se encuentran ‘por fuera’ del temario

planificado, y que podemos decir que son ‘primeras preguntas’, dan cuenta de la falta de oportuna información, que no sería pertinente al estado de avance del PIRU.

3.2.4.2 Lo colectivo y lo individual

En la instancia de votación de la propuesta definitiva de la manzana reconfigurada, la modalidad de gestión opera desde el conflicto binario ‘afectados/no afectados’ que se expresa en los votos a favor y en contra mediante una boleta que se clasifica en ‘acuerdo/desacuerdo’. Dicha resolución de reconfiguración es resumida y simplificada entre vencedores/perdedores dando cuenta de un espacio que anula la posibilidad de intercambio que exprese el conflicto y busque una construcción conjunta, una decisión colectiva.

Asimismo, el nivel de participación no sólo está ligado a la modalidad impuesta por el IVC, sino también por el escaso agrupamiento de los vecinos que les permita incidir de manera colectiva sobre el proceso de urbanización. Esto tiene que ver con el hecho de que en última instancia la solución resulta destinada al ámbito familiar, individual, lo cual tiende a la confrontación de intereses individuales entre vecinos de diferentes manzanas e incluso al interior de ellas. En este sentido, se conjugan las mejoras colectivas que se alcanzarían a través de las intervenciones en la manzana con el temor al desarraigo de cada familia. Así, la negativa de una familia a relocalizarse podría afectar directamente las posibilidades de abrir una calle o un pulmón de manzana, impactando en la calidad de vida de todo un sector.

3.2.4.3 El consenso como fin último de las instancias participativas

En este apartado, nos interesa destacar que no toda modalidad de participación construye derecho a la ciudad y que a veces funciona como forma de legitimación de un proyecto frente a una comunidad. Esta es una estrategia muy común en las políticas públicas, y es utilizada por el IVC con el fin de legitimar y de esta forma viabilizar el diseño de las manzanas, evitando el conflicto posterior, basándose en la existencia de un proceso democrático, específicamente en la votación por mayoría de la propuesta final.

Yo creo que lo que no salió cuando se discutió la ley no se va a ganar en un taller de manzana. (...) En los talleres el único sentido que tenían era legitimar una decisión que estaba tomada en otro lado. (...) Se convocaba a participar para que después cuando dijeran por que van a sacar mi casa, se respondiera porque toda la manzana voto eso, vos perdiste la votación, esto es democrático, ya está. (...) En el origen de los procesos de mejoramiento barrial, de las políticas de planificación urbana con participación, a

nivel mundial, los espacios de participación son pensados como espacios de legitimación. (...) Hoy pareciera que la palabra participación es una maravilla... está totalmente despolitizada. (Trabajadora Social del MPD, comunicación personal, 2023).

Creemos que es importante diferenciar los tipos de participación en relación a los fundamentos de esos procesos participativos y al fin que persiguen con la comunidad, debido a que es en el desarrollo de estos donde se evidencia la ‘real’ participación, entendida como la incidencia en la toma de decisiones, en contraposición a la legitimación de una decisión ya tomada. Retomamos a Clemente (2016), quien expresa que “la perspectiva de la participación ciudadana fue un componente obligado de las llamadas nuevas políticas sociales, focalizadas y en clave asistencial. Se trata de un concepto que contribuyó a la despolitización de la participación en torno a reivindicaciones de carácter social” (p. 123).

En esta línea, Crespo Sánchez (2019), refiere a la utilización de los mecanismos de participación como medio para generar apropiación ciudadana de los proyectos, la cual se enfoca principalmente en defender los acuerdos con el fin de disminuir la presión de los posibles opositores. El autor señala que esta modalidad pone en riesgo el fundamento político de la participación ciudadana, y por ende su carácter democrático.

Otro punto relevante que impacta sobre el fin último de la implementación de procesos participativos tiene que ver con los tiempos. Si bien se relacionan entre sí, diferenciamos dos aspectos de cómo afecta a la participación. Por un lado, los tiempos políticos, y por otro los tiempos específicos para el desarrollo de las actividades participativas.

En la mirada macro, los tiempos políticos se presentan como un límite a la profundización de la participación. En esta perspectiva más general de las políticas públicas predomina una mirada exitista y sobre los resultados más que una perspectiva sobre lo cualitativo del proceso participativo. Además, estos tiempos se ven profundamente determinados por una lógica de tiempos electorales, que implica muchas veces cercenar o acortar discusiones.

Me parece que hay una lógica bastante capitalista y patriarcal de cómo se entiende la política, que son los tiempos políticos. Son el peor enemigo, porque eso... tienen una mirada muy exitista, muy de que no importa el proceso sino el resultado que puedo mostrar, y es casi lo opuesto a un proceso participativo. (Coordinadora del área social del IVC, comunicación personal, 2022).

Por otro lado, desde una perspectiva más micro, el manejo de los tiempos participativos en los talleres de manzana, refiere al poco tiempo en el tratamiento de ciertas discusiones o desacuerdos, o que incluso no son canalizados, para evitar que se dilate la decisión final y poder avanzar con el proyecto urbano. En este sentido, el desacuerdo se entiende como un obstáculo a evitar.

Retomando a Crespo Sánchez (2019), los procesos actuales de negociación se encuentran sumamente simplificados, fijando momentos acotados y plataformas específicas con roles estancos, donde el desacuerdo sólo puede ser interpretado como una postergación del consenso, perdiendo de vista que en el disenso residen posturas que deberían ser puestas en valor, sin que ellas sean consideradas como entorpecedoras de los procesos.

En este sentido, la participación debiera ser entendida fundamentalmente como un proceso político que implica un necesario diálogo entre individuos plurales, donde necesariamente van a existir momentos de disenso. “El disenso y el consenso son momentos del diálogo, los cuales se relacionan recíprocamente, por lo tanto, ninguno debe ser concebido como un fin” (Crespo Sánchez, 2019; p. 112)

Una propuesta participativa debe comprender necesariamente la politización, entendida como la problematización, debate y acción sobre las causas y la transformación de los problemas. Es en este aspecto que una política participativa se diferencia de otras que bajo la lógica de los derechos, pueden alimentar una relación clientelar, cuando no se politiza realmente el proceso. (Clemente, 2016)

Ahora bien, resulta un desafío para la implementación de políticas públicas participativas el hecho de generar espacios donde la gente pueda involucrarse para tomar una decisión informada, sin generar hartazgo y frustración ante la falta de inmediatez del proceso. (Documento interno del Ministerio Público de la Defensa, 2019)

3.3 Participación para legitimar vs. participación transformadora

A lo largo de este capítulo, hemos descrito y analizado dos tipos de modalidades instituidas de participación implementadas por el IVC en el PIRU: las Mesas Técnicas y los Talleres de Reconfiguración de Manzana. Entendemos que ambos espacios refieren a procesos participativos con diferentes alcances, pero observando el nivel de incidencia sobre el resultado de las discusiones que se abordaron, las mesas técnicas representan una real modificación del proyecto original.

Una de las características de las mesas técnicas que aportó en este sentido fue el hecho de la construcción desde la base organizativa barrial, de las Mesas Técnicas Barriales, que se desarrollaron como espacios de apropiación de los contenidos y terminologías específicas, así como también como espacios de trabajo sobre las propuestas y elaboración de consensos previos entre los vecinos y sus asesores técnicos.

Por otro lado, destacamos las diferentes formas de toma de decisiones en ambos espacios. Mientras que en las mesas técnicas se abordó desde la perspectiva del consenso, en los talleres de manzana se instaló la metodología de la votación por mayoría. Consideramos que por un lado, el consenso permite profundizar en el diálogo con quienes se muestran en desacuerdo, y por otro, que la votación aparece como un medio para cerrar el diálogo y evitar la queja posterior de quienes estaban en desacuerdo con la fundamentación del proceso democrático. En este sentido, se obstaculiza la construcción colectiva de la solución, privilegiando la mirada individual del problema.

CAPÍTULO IV “La participación en Playón como proceso particular y su aporte a la construcción del derecho a la ciudad”

A lo largo de este trabajo, hemos intentado mostrar parte del proceso participativo del proyecto que guió la reurbanización del Playón de Chacarita. En este apartado, nos proponemos desarrollar las particularidades de este proceso, haciendo hincapié en el aporte a la construcción del derecho a la ciudad en sus puntos fundamentales. A su vez, nos interesa mencionar y describir los facilitadores y obstáculos que identificamos para la participación vecinal.

4.1 Participación y Derecho a la Ciudad

En el capítulo I mencionamos algunas ideas referidas a la construcción del derecho a la ciudad a través de la implementación de una política pública de reurbanización, y su traducción en la oportunidad de los habitantes de acceder a los recursos urbanos y de modificar la ciudad teniendo en cuenta sus necesidades y la existencia de diversas formas de experimentar la vida en ella. Para alcanzar estos objetivos, entendimos que la participación ciudadana es una pieza fundamental. Siguiendo a Zapata (2020), el rol activo y directo de los habitantes urbanos en la definición de los asuntos vinculados a la ciudad, destacando el carácter social de su producción por sobre el mercantil, es vital para pensarla como un lugar de goce pleno y efectivo de derechos y como escenario para la construcción de la vida colectiva.

Edesio Fernández (2021) acuña la noción de la ciudad como bien común, acercándose al significado original y transformador del derecho a la ciudad. Para el autor la ciudad debe entenderse en todas sus dimensiones (materiales, socioeconómicas, político-institucionales, culturales y medioambientales) y fundamentalmente como un recurso múltiple que debe ser compartido de forma justa y equitativa por todas las personas, grupos sociales y comunidades urbanas.

Para Zapata (2020) existen conflictos latentes por la apropiación del espacio en las ciudades, debido a que la ciudad se encuentra en permanente construcción colectiva mediada por la interacción social. “Es en estos conflictos por la reapropiación del espacio donde se recrean capacidades de acceso al derecho a la ciudad para los sectores populares urbanos” (p. 97). En esta línea, para la reurbanización de Playón, observamos que el proceso participativo es complejo debido a la multiplicidad de factores que la componen y los diferentes actores

sociales que intervienen. Si bien esto es algo que notamos desde un primer momento durante las prácticas pre profesionales, en el desarrollo de este trabajo, logramos analizarlo en profundidad para mostrar cuál es el camino para la toma de decisiones en las instancias participativas descritas.

Desde el comienzo, realizamos un recorrido para comprender cómo es que la incorporación del derecho a la ciudad en la ley 5799, se implementa de manera concreta en la ejecución del PIRU. Partimos desde una descripción teórica de la importancia de llevar el concepto del derecho a la ciudad al plano jurídico, argumentando que es fundamental para su construcción en la gestión de las ciudades. En el caso concreto de Playón, la creación de la MGP, como instrumento que responde a la lógica de una política de gestión asociada, apunta a los principios del derecho a la ciudad que incluyen la participación ciudadana como pieza clave.

De esta manera, desde la MGP, como instancia principal de toma o validación de decisiones, se desprenden otros espacios analizados en los capítulos anteriores que incluyen la participación vecinal, entre la de otros actores. Encontramos que en algunas ocasiones, la participación en estas instancias complementarias, contribuye a la construcción del derecho a la ciudad (como las mesas técnicas), y en otras, por el contrario, funciona como legitimadora de decisiones que ya están tomadas de antemano por el IVC (como los talleres de reconfiguración de manzana). En este sentido, se puede decir que el PIRU aporta, en determinadas ocasiones, a la construcción del derecho a la ciudad, y esto depende de factores que condicionan la participación.

4.2 Factores condicionantes de la participación ciudadana

Creemos que la particularidad del proceso participativo del PIRU radica en factores que condicionaron la participación ciudadana, facilitando u obstaculizando que los vecinos tengan incidencia en la toma de decisiones. Delgado (1999) describe lo urbano como un proceso fluctuante y dinámico de negociaciones ininterrumpidas entre componentes humanos y contextuales que rara vez se repiten, cuya esencia es, ante todo, temporal (Delgado como se citó en Crespo Sánchez, 2019). En esta línea, Clemente (2016) afirma que “los procesos de participación social y política son expresión de su época y, en tal sentido, no se puede analizar el fenómeno de la participación social fuera del contexto en que los actores sociales y políticos colectivizan sus intereses y se vuelven protagonistas” (p. 122).

Mediante las entrevistas realizadas a las profesionales, y a través de la observación no participante en los talleres de reconfiguración manzana, pudimos conocer esa particularidad y especificidad del proceso participativo en Playón, identificando facilitadores y obstáculos en su recorrido.

4.2.1 Facilitadores

Predisposición para el debate por parte de los vecinos y participación política del barrio

Uno de los factores que posibilitó la participación vecinal en el proyecto de urbanización, fue la manera en que los vecinos trataban las discusiones, y su predisposición para sostenerlas hasta agotar todas las instancias.

La particularidad que tiene el proceso de Playón, es que llevó adelante todas las discusiones hasta las últimas consecuencias. (...) El Playón es muy particular en cómo expresó la participación como un enfrentamiento de deseos, perspectivas, consignas, que refleja cómo estaba la participación política en esa comunidad, en ese momento. Porque no había un grupo de consejeros funcionales al gobierno (...), ni tampoco había un vacío en la representación popular, como pasó en villa 20. (...) La junta vecinal era sólida. Es un barrio chiquito, para todos los vecinos, esos 27 representantes eran efectivamente representantes, obvio que había gente que no coincidía con su delegado, pero en líneas generales existía una junta vecinal que venía operando un montón de conflictos internos y resolviéndolos de maneras no políticas, sino bastante violenta, pero los venían procesando. Cuando llega la propuesta de abrir Triunvirato, se ponen todos del mismo lado de la discusión, que es ‘ustedes van a abrir Triunvirato, nosotros ¿qué vamos a ganar?, porque sino no abren Triunvirato’. Entonces el eje era ‘vos necesitas algo de mí, ¿qué me vas a dar?’. Ese era el único punto de unión de Chacarita entre sus representantes. (Trabajadora Social del MPD, comunicación personal, 2023).

En esta cita, la Trabajadora Social de la Defensoría General, destaca que la forma de encarar el proceso participativo por parte de los vecinos, refleja la organización política y representativa del barrio en ese momento. Con una Junta Vecinal sólida y legítima, que tenía un rol activo en los conflictos internos del barrio y cuando empieza a desarrollarse el PIRU, al menos existía un punto de acuerdo entre sus representantes.

En otros barrios de CABA, fue distinto.

Tanto en Rodrigo como en Villa 20, los delegados estaban atravesando un proceso de deslegitimación, los vecinos veían sus mandatos cumplidos o porque no habían cumplido los objetivos que se habían planteado y demás, pero había un vacío de la política territorial ahí. En Playón no estaba pasando eso, la práctica de las asambleas semanales se sostenía en el tiempo hacía bastante. Cuando empezó el proceso de urbanización, los vecinos ya hacían asambleas por manzana. (Trabajadora Social del MPD, comunicación personal, 2023).

Heterogeneidad de deseos y expectativas de los vecinos

A su vez, la heterogeneidad de deseos, expectativas, y formas de entender el hábitat, existente entre los habitantes del Playón, representa otro factor clave, debido a que fue el puntapié para debatir cada tema partiendo de saberes, creencias y costumbres diferentes:

Después era todo fragmentación, todo debate. Para mí eso es participación real. No estaban de acuerdo en nada. Discutieron todo. Cuántos edificios se hacían, de qué alturas, si tenía que tener ascensor o no, si tenía que ser en seco o material, cuántas ventanas tenía que tener, si tenían que ser altas hasta el piso, o no. Cómo tenían que ser los pisos para que ellos pudieran baldear. Qué equipamiento tenía que tener en los SUM y terraza, para poder llevar una vida similar a la que llevaban en el barrio histórico. (...) Esto para mí, fue posible porque había predisposición a debatirlo todo, en el sentido de que no había que sostener una falsa unidad. No había que hacer de cuenta que estaba todo bien, no, ya estaba todo mal. Podemos debatir todo, y fueron encontrando entonces, que tenían más puntos de acuerdo de los que creían. Y las personas que sostenían posiciones extremas o contrarias totalmente por el mero hecho de sostenerlas por una intencionalidad política, de fragmentar el espacio participativo, fueron quedando aisladas. (Trabajadora Social del MPD, comunicación personal, 2023).

Que no hubiera que sostener esa falsa unidad, permitió que manifieste la voz de cada uno para expresar que no existían puntos de acuerdo. El trabajo que implicó generar consensos partiendo de este escenario, necesariamente fortaleció a los vecinos como actor social, debido a que pudieron apropiarse de esa construcción. Entre los habitantes del barrio, existían conflictos que derivaron en denuncias penales cruzadas entre miembros de la Junta Vecinal.

Seis meses antes de que se empezará a debatir el proceso de reurbanización, *dos referentas* del barrio que habían llegado juntas a la conducción, se habían peleado por

una cuestión vinculada a acusaciones cruzadas. La pelea resultó en denuncias penales, y en que *una de ellas* tuviera que dejar de vivir en el barrio por las amenazas que estaban recibiendo. En ese contexto se pueden sentar ambas en una mesa a debatir si 8 pisos o 12. Para mi es maravilloso Playón en ese sentido. (Trabajadora Social del MPD, comunicación personal, 2023).

Les vecines entendieron que tenían que dejar de lado sus conflictos del orden privado en pos de generar pisos de acuerdo para los distintos debates en torno a la reurbanización del Playón.

La radicalización de las peleas, que fue muy hostil cuando llegué al barrio, me parece que fue su mejor capital, porque además el gobierno, para poder presentar los supuestos consensos, tenía que contentar polos muy opuestos de la discusión. Entonces para lograr ese equilibrio tenía que hacer muchas concesiones. Así que para mí eso fue una fortaleza del proceso. La misma organización que tenía, existente, que era sólida, que no estaba siendo cuestionada por nadie. (Trabajadora Social del MPD, comunicación personal, 2023).

Libertad para el armado del equipo social por parte del IVC

En cuanto a la gestión del PIRU, uno de los facilitadores destacados desde el IVC, tiene que ver con la libertad para la selección de quienes integraron los equipos sociales.

Bueno, para mi desde el IVC, que yo no lo voy a entender, tengo algunas teorías, supieron a quiénes poner en los equipos sociales. (...) Yo pude entrevistar y definir las 15 personas del equipo social. Me llegaban algunos que la gerenta general quería meter y yo me hacía la boluda. Y eso no te dejan hacer en cualquier lugar. (...) Yo lo primero que veía era si era alguien con perfil de trabajo territorial, militante, sino obviamente que a quienes contrataban ellos era a un pibe que su mayor cercanía era que le daba cosas a los pobres. (...) ¿Cómo trabajas desde ahí? Eso fue un gran facilitador. Que el espacio estuviese planteado por ley tan abierto, (...) que ya estuviese habilitado por ley que tengo otros actores que pueden decir lo que yo no puedo decir. El marco de la ley ayudó muchísimo. (Coordinadora del área social del IVC, comunicación personal, 2022).

En esta cita, la coordinadora destaca la posibilidad de haber contratado personas con perfiles con experiencia en trabajo territorial y militante, conformando un equipo que no fuera elegido

a dedo por los gerentes del IVC, sin tener en cuenta estas características. Por otro lado, también destaca la incorporación de actores como la Defensoría General en el marco general de la ley.

4.2.2 Obstáculos

Jerarquización de los saberes

A su vez, existen algunos factores que dificultan la participación de los vecinos del barrio en la toma de decisiones. Algunos de ellos tienen origen en la gestión del proyecto de reurbanización, por ejemplo la jerarquización de los saberes técnicos de los profesionales que lo diseñan y ejecutan. De esta manera se ponderan los conocimientos técnicos de los arquitectos del IVC, por sobre los saberes de los vecinos, bajo la presunción de que se encuentran normativizados y deben ser acatados como orden general, más allá de las particularidades de cada barrio, o el conocimiento que tienen las personas que lo habitan.

Hay una idea de bueno ‘yo, como soy arquitecto, ciertas cosas de las que opino, vos no tenes ni siquiera por qué opinar’, como si los arquitectos no hicieran casas para la gente. Ahí hay una dimensión ideológica dentro del colectivo de arquitectos. Para algunos la vivienda es como una obra de arte, en donde se luce su capacidad creativa y para otros la vivienda tiene que ser el lugar donde vive la gente, entonces se tiene que construir en diálogo con la gente y que responda a sus necesidades. (...) Parece ser que un arquitecto que vive en un monoambiente en Palermo tiene muchas ideas de cómo tiene que vivir un villero de Playón. (...) Por ejemplo, esto de cocinar... quienes estaban diseñando los departamentos eran pibes que tenían entre 20 y 20 pico de años que vivían en monoambientes y comen delivery todos los días. Entonces para ellos tener una cocina chiquita no significaba nada porque a lo sumo calientan la pava del mate. Vos podrás saber mucho de técnica de hacer planos de arquitectura, pero hay algo de habitar un barrio, una vivienda, que es cultural, comunitario, propio de cada uno, y si el proceso es realmente participativo, esa discusión se tiene que poder dar. (Trabajadora Social del MPD, comunicación personal, 2023).

Teniendo en cuenta lo que señala la trabajadora de la Defensoría General acerca de la dimensión cultural intrínseca a todo lo que implica habitar un barrio y una vivienda, resulta fundamental la participación vecinal en la etapa del diseño. De lo contrario, las viviendas nuevas quedan diseñadas con una arquitectura que responde únicamente al saber técnico de personas que no habitarán esos lugares y que, en muchos casos, su modo de habitar no coincide

con el de quienes sí lo harán. Giglia (2012), sostiene que los espacios que habitamos, suelen ser expresión de las intenciones de sus autores, sus visiones del mundo y sus proyectos de sociedad y vida cotidiana, en relación específica con determinadas ideas de un orden social y cultural, que sugieren una manera de habitar.

Creo que no estamos preparados como profesionales sociales para laburar de manera interdisciplinaria, y ahí obviamente voy a criticar a mis compas arquitectes, creo que a les sociales también nos falta la mirada interdisciplinaria (...) para estos procesos, y sobre todo participativos. Necesitas que el arquitecte sea el mejor pedagogo y que el social sea el mejor técnico. (...) Tomando lo de la comunicación, el vocabulario, bueno... seguimos siendo personas de clase (estoy hablando de manera general) de clase media, que acceden a la universidad y que después estamos tratando de explicarles a les vecines. (...) Como que hay algo de lo pedagógico de la educación popular, el aprehender con *h* de Freire, no es muy común como profesionales, aunque teóricamente lo pensemos. Hay muchas cosas que aprendimos en la propia experiencia de Playón. (...) Muchas veces, quienes estamos en esos procesos son como nuestras pruebas piloto, y es un bajón para les vecines. (Coordinadora del área social del IVC, comunicación personal, 2022).

Existe una diferenciación entre el área técnica del IVC y el de la Defensoría General, en el abordaje del diseño y ejecución, propia de sus distintos objetivos y alcances institucionales como actores sociales intervinientes, y que se expresan específicamente en la forma de trabajo de les profesionales. Como mencionamos previamente, les arquitectes de la Defensoría tienen el objetivo primario de informar a les vecines y traducir el lenguaje técnico para que todes cuenten con la misma información al momento de debatir y tomar decisiones. Marzioni (2011), destaca la importancia de la educación popular de Freire⁸ en el mejoramiento del hábitat, afirmando que técnicos y habitantes parten del conocimiento de su realidad subjetiva para la resolución de objetivos comunes, y que es necesario partir de instancias de intercambio donde se expresen todas las miradas.

Estas tareas, en tanto realizadas conjuntamente entre técnicos y usuarios, se pueden entender como equivalentes al acto de educar, porque aparece la necesaria transferencia de conocimientos de las especificidades de los diversos saberes técnicos, pero también de los saberes que los habitantes traen de experiencias anteriores o actuales y la

⁸ La pedagogía del oprimido

información directa que incorporan a partir de estar más involucrados en los problemas que acontecen en su organización, barrio, ciudad o región donde se esté realizando el proyecto. (Marzioni, 2011; p. 107)

Esta forma de romper con la jerarquización del saber, se puede observar en la estrategia del área técnica de la Defensoría, en su contribución a socializar el conocimiento y escuchar las voces de los vecinos para tener en cuenta sus demandas. Por otra parte, el trabajo de los arquitectos del IVC, respondía a la lógica de sobreponer el saber técnico por encima del de los habitantes del barrio. Este es un obstáculo importante de superar para poder llevar a cabo la integración de saberes y que los vecinos puedan elevar el grado de participación al nivel de real incidencia en la toma de decisiones. El trabajo interdisciplinario debe contemplar estas cuestiones.

Interés comunitario e interés social

En la entrevista con la trabajadora social de la Defensoría General (2023), surgen dos factores que influyen en la participación vecinal relacionados al interés comunitario y al interés social. Por un lado, el interés comunitario hace referencia a los habitantes del barrio porteño de Chacarita en cuanto vecinos de los habitantes del barrio de Playón. En este caso, parte de los vecinos organizados de Chacarita no querían que se reurbanice el barrio, sino que se construya allí un espacio público.

El IVC empezó a dar charlas para los vecinos del barrio formal, mostrándoles cómo iba a quedar el barrio, que a los de adentro de la villa no les habían mostrado. Escándalo... Aparte, ‘¿cómo podía ser que tengan los planos si todavía nosotros estábamos debatiendo?’ Los vecinos iban de infiltrados a esas reuniones. (Trabajadora Social del MPD, comunicación personal, 2023).

Este conflicto trae la temática de la integración social, y quiénes quedan dentro y fuera de la configuración de un proyecto de reurbanización en la Ciudad de Buenos Aires. En Playón, la inclusión de los vecinos de Chacarita era un factor que obstaculizaba no sólo la participación de los habitantes de Playón, sino el PIRU en su totalidad. Entonces es necesario preguntarse “¿Quién se sienta a la mesa de negociación y por qué? y ¿quién no se sienta? Eso en Chacarita se debatió un montón. ¿Se sientan los vecinos de Chacarita formal? Son parte del barrio... ¿Se sienta la Comuna en esta mesa?, ¿quién de la comuna?, ¿el presidente, la junta comunal?”

(Trabajadora Social del MPD, comunicación personal, 2023). ¿Cómo se construye la integración social urbana sin tener en cuenta este factor?

Por otro lado, pero a la vez relacionado con el interés comunitario, se encuentra el interés social, en relación a cómo configuramos la ciudad y la forma que tenemos de habitarla. Este es un tema que no puede definirse al interior de los debates que surgen en Playón, Rodrigo Bueno o Villa 20, sino que es más abarcativo, y los barrios a ser reurbanizados, deben tenerlo en cuenta para pensar sus proyectos urbanos. “Buenos Aires es una ciudad que crece en altura y reduce las dimensiones de las viviendas y cada vez concentra más actividades de la vida diaria fuera de la vivienda. (...) Entonces las villas no se podían sustraer del todo a ese debate, por más que tus modos de habitar sean diferentes” (Trabajadora Social del MPD, comunicación personal, 2023). Como es un debate que corresponde a las características macro de la ciudad, la discusión debe pasar por pensar cómo hacer para habitarla con las características que posee. “Yo creo que esa tensión requiere de una toma de posición entre ‘yo quiero vivir en esta ciudad. Bueno, esta ciudad tiene estas características’ (...) No quiere decir que sean positivas, es una ciudad configurada según las necesidades del mercado. (...) Entonces la discusión que tenes que dar es otra, tenes que discutir cómo habitamos todos esta ciudad” (Trabajadora Social del MPD, comunicación personal, 2023). Con esto entendemos que el interés social debe estar incluido en los debates acerca del diseño del proyecto urbano, si esto no se tiene en cuenta, los habitantes pueden quedar excluidos de la ciudad y no hacer uso de la solución habitacional obtenida como producto de la reurbanización.

Tiempos de la política pública y participación como trabajo no remunerado

Una de las características que pudimos observar durante las prácticas y que también fue mencionada en las entrevistas a profesionales, es la de los tiempos políticos para la ejecución de las políticas públicas en general. En el caso de la reurbanización de un barrio, teniendo en cuenta que es un proyecto a largo plazo, resulta un obstáculo para la participación que los tiempos para desarrollar cada etapa sean tan acotados. “Los tiempos políticos son el peor enemigo... Tienen una mirada muy exitista, muy de que no importa el proceso sino el resultado que puedo mostrar.” (Coordinadora del área social del IVC, comunicación personal, 2022). En este sentido, el proceso participativo debe ajustarse a los tiempos requeridos por el organismo ejecutor.

A su vez, es importante nombrar que participar de cada una de estas instancias demanda tiempo y trabajo que, en el caso de los vecinos, no es remunerado y sin embargo, se pretende que

puedan sostener la asistencia y el compromiso durante todo el proyecto. Esto también aparece como un obstáculo para la participación, teniendo en cuenta que los vecinos tienen sus trabajos y responsabilidades que no pueden ser pausados para dedicar tiempo completo al proyecto de reurbanización. “La gente para poder dar todas esas discusiones pone de sí su tiempo, sus recursos económicos, su calidad de vida. Nosotros nos matábamos jueves a la noche en la mesa, pero yo después me iba a mi casa (...) y todo eso que la gente pone es gratis, porque no está reconocido en ningún proceso de urbanización, eso es trabajo” (Trabajadora Social del MPD, comunicación personal, 2023).

Reflexión

Algunos de los facilitadores mencionados se encuentran establecidos en la ley y otros tuvieron que ver con factores externos a la planificación del proyecto de reurbanización, determinados por características singulares del Playón y de su propia historia. Los que se encuentran en el escrito de la ley, tienen que ver con la creación de una MGP que contenga a los vecinos organizados, en este caso por la Junta Vecinal en la Comisión Directiva y les delegadas por manzana, pero también la incorporación de las Defensorías, que tienen el rol de acompañar en el cumplimiento de los derechos habitacionales de los vecinos. El resto no se establece en un documento formal, sino que puede estar presente o ausente, dependiendo del barrio. Estos son la legitimidad y solidez de la representatividad barrial, la organización política en cada barrio, los profesionales de la institución que ejecuta la política, las instancias complementarias a la MGP, como ser las Mesas Técnicas o los Talleres de Manzana, entre otros factores.

Entre los obstáculos identificados se encuentran los que están relacionados a características generales de la intervención institucional en las políticas públicas, por ejemplo la jerarquización del saber técnico por sobre el saber de los destinatarios. Así como también se observan los proyectos que deben adaptarse a los tiempos políticos. Estos factores, propios de la dinámica institucional, tienden a obstaculizar la participación y son puntos posibles de ser revisados para proyectos futuros. Los que corresponden al interés social y comunitario, son más complejos, responden a la construcción de la ciudad en términos de cómo está pensada para su uso y habitabilidad. Si bien estas son cuestiones que no pueden ser modificadas únicamente desde la reurbanización de un barrio aislado, pueden aportar en un sentido de transformación si son tenidas en cuenta para pensar la ciudad de forma inclusiva. Retomando la postura de Soja (2014), el derecho a la ciudad y la justicia espacial no se agotan en la lucha contra los efectos del capitalismo urbano, sino que existen otras dimensiones como el género

la etnicidad y la cultura, que si se tienen en cuenta, pueden generar transformaciones significativas. Es posible imaginar que en estos procesos participativos se adopten estrategias para incluir estos aspectos de forma transversal a toda la política pública.

4.3 Aportes a la construcción del derecho a la ciudad

Creemos que realizar esta descripción, analizando cómo fue la participación y presentando estos factores que la condicionan, permite pensar en la construcción de estos procesos, con la idea de incluir en la legislación formal a futuro, algunos de los factores que son externos a la planificación de un proyecto de reurbanización.

Al comienzo nos preguntamos por la existencia de un marco que englobe la política de reurbanización de los barrios de la Ciudad de Buenos Aires en su conjunto. El hecho de que no exista una unificación de pisos mínimos para la reurbanización, hace que la participación dependa de la presencia o ausencia de estos facilitadores y obstáculos, así como también de las características de los procesos participativos de cada barrio en particular. Las comparaciones que traían las personas entrevistadas dan cuenta de esto, debido a las diferencias que se observan en los procesos de cada uno. Por ejemplo, cuando la Trabajadora Social de la Defensoría General (2023) describe la iniciativa de participación de los vecinos de Playón: “La particularidad que tiene el proceso de Playón, es que llevó adelante todas las discusiones hasta las últimas consecuencias. Y eso es para mí, muy diferente de lo que pasó en otros barrios. Como la 20, Rodrigo Bueno, la 31, que se dieron al mismo tiempo.” o cuando compara la Junta Vecinal de Playón con la de otros barrios: “Tanto en Rodrigo como en Villa 20, los delegados estaban atravesando un proceso de deslegitimación, los vecinos veían sus mandatos cumplidos o porque no habían cumplido los objetivos que se habían planteado y demás, pero había un vacío de la política territorial ahí” (Trabajadora Social del MPD, comunicación personal, 2023).

Asimismo, consideramos que sería interesante pensar en distintas formas de reconocer el trabajo que hacen los vecinos en su participación en el proyecto de reurbanización, debido a que muchas de las tareas conllevan un compromiso y sostén, que en el caso del resto de los actores sociales (IVC, Defensorías, etc) es remunerado. Esto también sería un incentivo para involucrarse más allá del derecho a decidir sobre el proyecto urbano. Quizás para esto, se podría evaluar la inclusión de vecinos del barrio en los equipos de trabajo de las instituciones que forman parte de la MGP. De esta manera, los vecinos tendrían la posibilidad de pensar la

política pública desde el diseño y tratar de equilibrar los saberes y así debilitar la jerarquización del saber técnico.

Para finalizar, creemos que la caracterización y el análisis del proceso participativo del PIRU no se agota en los extremos participación/no participación, sino que con los factores descritos en este capítulo se intentan correr los límites entre una participación legitimadora de una propuesta política institucional y una participación que contribuya a la construcción del derecho a la ciudad en términos de la toma de decisiones por parte de los habitantes de la ciudad.

El PIRU es una muestra de que en determinadas ocasiones es posible generar un proceso participativo desde esta perspectiva, que no se encuentra preestablecido, y que existen formas de incluir los facilitadores para aportar a la construcción del derecho a la ciudad.

Conclusión

Entender el proceso participativo que se construyó para la reurbanización del Playón de Chacarita, surgió de la necesidad de comprender de qué forma los habitantes del barrio podían influir en el desarrollo del PIRU. Durante las prácticas de taller II, III y IV, nunca perdimos de vista esa inquietud, y realizamos entrevistas y generamos herramientas para intentar responderla. De esta manera, la pregunta problema que generamos para poder dar cuenta del proceso que hicimos durante este trayecto fue *¿Cómo se relacionan las modalidades de participación instituidas en el marco del Proyecto Integral de Reurbanización (PIRU) de Playón de Chacarita, con la construcción de ciudadanía en torno a la toma de decisiones respecto a la reconfiguración del barrio? Y definimos el objetivo general de analizar la construcción del Derecho a la Ciudad en la implementación de políticas públicas de reurbanización en CABA, a partir de las tensiones que se manifiestan entre los actores sociales intervinientes en torno a los modos de producción del hábitat*, para iniciar el camino y buscar una respuesta.

En primer lugar, nos propusimos describir y analizar los factores condicionantes de la participación ciudadana mediante el análisis de la ley n° 5799 y de documentación de las instancias previas a su sanción. Para esto comenzamos contextualizando la política pública y presentando el marco teórico que nos sirvió de guía y dio sustento a este trabajo de principio a fin. Nos centramos en el derecho a la ciudad y la participación ciudadana como ejes estructurantes. Para comprender el contexto en el que se desarrolla esta política pública, nos cuestionamos acerca de la existencia de un marco que englobe los procesos de reurbanización de las villas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Así entendimos que la política de reurbanización en la ciudad se lleva adelante de una manera atomizada, estableciendo prioridades en aquellos barrios que se localizan en las zonas céntricas o de gran valor inmobiliario. Entendemos que el hecho de que cada barrio tenga su ley de reurbanización implica el reconocimiento de lo específico de estos procesos, pero debe tenerse en claro la base de derechos que no estén en discusión y debieran formar parte de todas las leyes particulares.

Esta falta de marco global se ve reflejada en lo que respecta a las definiciones que se toman en las diferentes instancias para el armado del diseño. En la audiencia pública, observamos las intervenciones de los participantes y sus diferentes reclamos con respecto a la incidencia en la toma de decisiones a lo largo del PIRU, dejando en evidencia los límites que se establecen para la participación de los vecinos y organizaciones sociales. Entonces comprendimos la importancia de analizar el proceso de forma particular, desde la letra de la ley, la audiencia

pública y los documentos formales que rigen las instancias de participación, hasta las características propias de los habitantes del barrio y el entramado de actores sociales, como parte fundamental para el desarrollo de la MPG y de las instancias que la complementan.

Una vez desarrollado el marco conceptual y el contexto en el que se lleva a cabo la política pública nos propusimos caracterizar las instancias de participación desarrolladas en el PIRU mediante la realización de entrevistas a los actores sociales intervinientes y del análisis documental de las actas correspondientes a dichas instancias. Para esto presentamos el proyecto urbano como una política pública de gestión asociada, en la que se crea la MGP para incluir la participación ciudadana. Es así que se presenta la oportunidad para los habitantes del Playón, de incorporar sus saberes y tener incidencia en la toma de decisiones, posibilitando una puja por la redistribución del poder, y como consecuencia, una distribución más igualitaria de los recursos públicos.

Mediante el análisis de los actores sociales que forman parte, tanto de la MGP, como de las instancias complementarias, pudimos comprender esta puja de poder, cómo es utilizado por cada actor según sus objetivos y su concepción acerca de la producción del hábitat en la ciudad. También comprendimos que no todas las decisiones se toman en la MGP, sino que sucede una construcción previa en algunas instancias complementarias, como las Mesas Técnicas, y luego ocurre la validación en la MGP. Por este motivo decidimos indagar en las actas de estas mesas, y logramos observar de qué forma se dio la participación en estos espacios.

En un comienzo teníamos pensado describir el grado de participación vecinal en los talleres de manzana, mediante el análisis documental y de observaciones no participantes, pero decidimos sumar el análisis de la participación en la Mesa Técnica y la Mesa técnica barrial. De esta manera pudimos realizar una comparación entre ambos procesos participativos, focalizándonos en el fin que cada instancia perseguía con la participación vecinal. Mientras que en las mesas técnicas se abordó desde la perspectiva del consenso, en los talleres de manzana se instaló la metodología de la votación por mayoría. Observamos que por un lado, el consenso permitió profundizar en el diálogo con las posturas en desacuerdo, y por otro, que la votación apareció como un medio para cerrar el diálogo y legitimar una decisión ya tomada por el IVC.

Por último, decidimos la incorporación de un cuarto capítulo que permita recapitular las observaciones hechas durante el proceso de investigación y relacionarlas con el derecho a la ciudad. Para esto retomamos los análisis y nociones teóricas desarrolladas durante este trabajo, y presentamos los factores condicionantes de la participación, concluyendo que en la

construcción de estos procesos existen facilitadores, obstáculos y características propias de cada barrio, que influyen en el proceso participativo de una política pública de reurbanización.

En vinculación con el primer capítulo concluimos en que el hecho de que no exista una unificación de pisos mínimos para la reurbanización en la Ciudad de Buenos Aires, hace que la participación dependa de la presencia o ausencia de estos factores condicionantes. Esto pudimos observarlo debido a las diferentes comparaciones que plantearon las personas entrevistadas entre los procesos de reurbanización de cada barrio: Villa 20, Rodrigo Bueno, Villa 31.

Creemos que la caracterización y el análisis del proceso participativo del PIRU no se agota en los extremos participación/no participación, sino que la existencia de factores condicionantes hace que se corran los límites entre una participación legitimadora de una propuesta política institucional y una participación que contribuya a la construcción del derecho a la ciudad en términos de la toma de decisiones por parte de los habitantes del barrio.

Algunos interrogantes que surgieron durante la escritura de esta tesina refieren a la necesidad de pensar de qué forma es posible establecer los pisos mínimos que aumenten el grado de participación y cómo se puede pensar esto desde los organismos ejecutores de la política pública. A su vez, comprendimos la importancia de seguir observando y analizando estos procesos para comprender el fin que persigue la participación en cada política pública de gestión asociada.

Si bien algunas de las conclusiones a las que arribamos ya las observamos durante las prácticas, hubo otras que fueron gracias a la investigación en profundidad realizada para este trabajo final. Principalmente comprender que la construcción del derecho a la ciudad es un continuo en el que la participación de los habitantes en todos sus niveles es fundamental.

La importancia del análisis hace especial sentido, cuando entendemos que no toda participación contribuye a la construcción del derecho a la ciudad y que a través de la observación y el análisis de cada instancia fue posible identificar la convivencia de distintos objetivos para el mismo proceso de reurbanización.

Referencias

Bibliografía

Asociación Civil por la Igualdad y Justicia (ACIJ) y otros. (2016). *Acuerdo por la urbanización de las villas: diez puntos por la integración sociourbana de los asentamientos*. AUV - Acuerdo por la Urbanización de Villas.

<https://acuerdoporlaurbanizacion.org/>

Benitez, J. (2019). *La reurbanización del Playón de Chacarita como problema público. Arenas, actores y políticas públicas*.

https://rdu.unc.edu.ar/bitstream/handle/11086/13231/benitez_eje%20.pdf

Cardarelli, G., & Rosenfeld, M. (1998). Las participaciones de la pobreza. In *Tramas sociales* (pp. 109-131). Paidós. <https://filadd.com/doc/125-cardarelli-y-rosenfeld-la-participacion-de-la>

Carrera Hernández, A. (2019). El derecho a la ciudad en la 'época del urbanismo neoliberal'. *Tareas*, 161(Centro de Estudios Latinoamericanos "Justo Arosemena"), 5-14. <https://www.redalyc.org/journal/5350/535058540002/535058540002.pdf>

Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad. (2012). *Revista Paz y Conflictos*, 5, 184-196. https://www.ugr.es/~revpaz/documentacion/rpc_n5_2012_doc1.pdf

Catenazzi, A., & Chiara, M. (2017). La participación en la gestión: alcances y límites en su institucionalización. In *Gestión de la política social: conceptos y herramientas* (pp. 201-214). Universidad Nacional de General Sarmiento.

<https://www.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/2019/08/9789876302661-completo-1.pdf>

Chiara, M., & Di Virgilio, M. M. (2017). Conceptualizando la gestión social. In *Gestión de la política social: conceptos y herramientas* (pp. 53-86). Universidad

Nacional de General Sarmiento. <https://www.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/2019/08/9789876302661-completo-1.pdf>

Clemente, A. (2016). La participación como enfoque de intervención social. In *Participación, políticas públicas y territorio: aportes para la construcción de una perspectiva integral*. Ediciones UNGS, Universidad Nacional de General Sarmiento. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/otros/20210720035022/Participacion.pdf>

Correa Montoya, L. (2011). ¿Qué significa tener derecho a la ciudad? La ciudad como lugar y posibilidad de los derechos humanos. *Territorios*, 22, 125-149. <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/territorios/issue/view/151>

Cravino, M. C. (2018). Urbanismo social en los procesos de urbanización de villas de Buenos Aires (2015-18): Deconstruyendo discursos y prácticas. *Voces del Fenix*, 72-79. https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/176671/CONICET_Digital_Nro.3bd68518-55f2-4af7-895c-0fe40abb1353_B.pdf?sequence=2

Crespo Sánchez, C. A., (2019). El disenso en los procesos de participación ciudadana. El rescate de espacios públicos como contexto. *Revista Bitácora Urbano Territorial*, 29(3), 101-108. <https://doi.org/10.15446/bitacora.v29n3.70146>

Díaz Aldret, A., (2017). Participación ciudadana en la gestión y en las políticas públicas. *Gestión y Política Pública*, XXVI(2), 341-379.

Fernandes, E. (2010). *La construcción del 'derecho a la ciudad' en Brasil*. C, Santos Carvalho & A. Rossbach (organizadores). <https://www.flacsoandes.edu.ec/agora/la-construccion-de-derecho-la-ciudad-en-brasil>

Fernandes, E. (2021). El derecho a la ciudad frente a los desafíos actuales. *Cuaderno del Grupo de Trabajo Desigualdades urbanas*, (1).

Giglia, A. (2012). El habitar y la cultura : Perspectivas teóricas y de investigación.

Cuadernos A. Temas de Innovación Social. Anthropos: Barcelona, (2).

IAP2, (2000). Spectrum of Public Participation. International Association for Public Participation.

https://cdn.ymaws.com/www.iap2.org/resource/resmgr/pillars/Spectrum_8.5x11_Print.pdf

IVC. (2017). *Protocolo de la mesa de gestión participativa del barrio playón de Chacarita*.

Levenzon, F. (2014). El derecho a la ciudad y reformas legales en Argentina y America Latina. *Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento*.

http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/55974/Documento_completo.pdf?sequence=1

Marzioni, G. J. (2012). Mejoramiento del hábitat desde la educación popular. *Cuaderno urbano*, 13(13), 91-111.

http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1853-36552012000200005&lng=es&tlng=es.

Ministerio Publico de la Defensa de la Ciudad Autonoma de Buenos Aires (Ed.).

(2016). Derecho a la ciudad: enfoques y herramientas para los desafíos de la justicia social en una centuria ur. *Derecho a la ciudad, sin justicia social urbana no hay ciudadanía*, 10, 27-35.

https://www.mpdefensa.gob.ar/sites/default/files/revista_n_10_derecho_a_la_ciudad.pdf

Ministerio Publico Tutelar. (2014). Procesos de urbanización de villas de la CABA Los casos de villa 19-INTA, villa 20 y Los Piletones. *Documento de Trabajo*, 19. https://mptutelar.gob.ar/sites/default/files/dtn19_urbanizacion_en_las_villas.pdf

Molano Camargo, F. (n.d.). El derecho a la ciudad: de Henri Lefebvre a los análisis sobre la ciudad capitalista contemporánea. *Revista Folios*, 44(Universidad Pedagógica Nacional), 3-19. <https://www.redalyc.org/pdf/3459/345945922001.pdf>

ONU-Habitat lanza el Informe Mundial de las Ciudades 2022 | CMNUCC. (2022, June 29). UNFCCC. Retrieved June 3, 2023, from <https://unfccc.int/es/news/onu-habitat-lanza-el-informe-mundial-de-las-ciudades-2022>

Oszlak, O. (2009). Implementación participativa de políticas públicas: aportes a la construcción de un marco analítico. In *Construyendo confianza. Hacia un nuevo vínculo entre Estado y Sociedad Civi* (CIPPEC y Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia, Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación, Buenos Aires ed., Vol. II). http://www2.uca.edu.sv/mcp/media/archivo/5d30ea_implepartidepolpublicas.pdf

Paiva, V. (2017). La villa “playón de Chacarita”: surgimiento y expansión, conflictos entre nuevos y viejos vecinos. In *Fronteras en la ciudad* (pp. 129-146). Teseo. <https://www.teseopress.com/fronterasenlaciudad/chapter/la-villa-playon-de-chacarita-surgimiento-y-expansion-conflictos-entre-nuevos-y-viejos-vecinos-politicas-publicas-ciudad-autonoma-de-buenos-aires-2000-2015/>

Pelli, V. (2019). El barrio: ¿un lugar para todos y todas? Análisis de una experiencia de planificación participativa. *Ts. Territorios-REVISTA DE TRABAJO SOCIAL*, 3(Universidad Nacional de José C. Paz), 191-202.

Población urbana en Argentina. (n.d.). Argentina.gob.ar. Retrieved June 3, 2023, from https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/poblacion_urbana_dnp.pptx_.pdf

Rodriguez, M. C., Di Virgilio, M. M., Procupez, V., Vio, M., Ostuni, F., Mendoza, M., & Morales, B. (2007). Producción social del hábitat y políticas en el Área Metropolitana de Buenos Aires: historia con desencuentros. *Documentos de trabajo*, 49(Mabel Kolesas). <http://biblioteca.clacso.edu.ar/gsd/collect/ar/ar-030/index/assoc/D1592.dir/dt49.pdf>

Rofman, A., & Foglia, C. (2015). La participación ciudadana local en la historia argentina reciente (de los '90 a la actualidad): Asistencia, movilización, institucionalización. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 5, 41-61. https://revistaeypp.flacso.org.ar/files/revistas/1445969686_41-61.pdf

Sautu, R. (2003). *Todo es teoría. Objetivos y métodos de investigación*. Ediciones Lumiere.

Territoriale, A., & Lopez, M. J. (2019). Nuevas legalidades para la reurbanización de villas en CABA. Un desafío para los derechos. In *I. Encuentro de la Red de Asentamientos Populares : aportes teórico-metodológicos para la reflexión sobre políticas públicas de acceso al hábitat*. Universidad Nacional de Córdoba. https://rdu.unc.edu.ar/bitstream/handle/11086/13231/teritoriale_eje%20.pdf?sequence=35&isAllowed=y

Vaccotti Martins, L. S., (2015) 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 Doctoral, Facultad de Ciencias Sociales Universidad de Buenos Aires]. https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/83202/CONICET_Digital_Nro.0016ed36-e3de-49ff-9e73-2824c0c0ff13_A.pdf?sequence=2&isAllowed=y

Zapata, M. C. (2020). La participación social en la reurbanización de villas. ¿Prácticas habilitantes del derecho a la ciudad? *Bitácora Urbano Territorial*, 30(Universidad

Nacional de Colombia), 91-102.

<https://revistas.unal.edu.co/index.php/bitacora/article/view/82559>

Ziccardi, A. (2019). Las nuevas políticas urbanas y el derecho a la ciudad. (1).

<http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20200519104921/Derecho-a-la-ciudad.pdf>

Leyes

Ley 5799/2016. Reurbanización e Integración socio-urbana del barrio Playón Chacarita.

19/04/2017

Ley 2930/2008. PLAN URBANO AMBIENTAL. 22/12/2008

Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Art 89 y 90.

Ley 6/1998. Regula el instituto de la audiencia pública - audiencias públicas temáticas de
requisitoria ciudadana y para designaciones y acuerdos. 24/03/1998

Versión taquigráfica de la Audiencia Pública (2017)

Protocolo de la mesa de gestión participativa del barrio playón de Chacarita (2017)

Ley 1251/2003. Comisión Municipal de la Vivienda. Se transforma en "Instituto de Vivienda
de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires" (IVC). 08/01/2004

Notas periodísticas

Inzillo, H. (2019, June 17). Fuerte Apache y Soldati. "El diseño de ese tipo de
vivienda social fue un error". La Nación.

<https://www.lanacion.com.ar/lifestyle/fuerte-apache-y-soldati-el-diseno-de-ese-tipo-de-vivienda-social-fue-un-error-nid2258828/>

Otros documentos

Actas de las Mesas de Gestión Participativa (MGP) disponibles en drive de acceso
público.https://drive.google.com/drive/folders/0B_V23YZ5SzTsVGRPZkotNXUwdEk?resourcekey=0-7FRjn-0QIS1xuhguG3jLGA&usp=drive_link

Actas de las Mesas Técnicas (MT) disponibles en drive de acceso público.

https://drive.google.com/drive/folders/0B_V23YZ5SzTsVGRPZkotNXUwdEk?resourcekey=0-7FRjn-0QIS1xuhguG3jLGA&usp=drive_link

Documento interno del Ministerio Público de la Defensa (2023). El rol del equipo técnico en los procesos de reurbanización el Playón de Chacarita y Rodrigo Bueno. Los aportes en los proyectos de vivienda nueva y barrio histórico.

Documento interno del Ministerio Público de la Defensa (2018). Esquema talleres de Manzana Villa 20.

Operatoria vivienda nueva (2019) disponible en drive de acceso público.https://drive.google.com/drive/folders/0B_V23YZ5SzTsVGRPZkotNXUwdEk?resourcekey=0-7FRjn-0QIS1xuhguG3jLGA&usp=drive_link

Protocolo de la mesa de gestión participativa del barrio playón de Chacarita (2017).

disponible en drive de acceso público.https://drive.google.com/drive/folders/0B_V23YZ5SzTsVGRPZkotNXUwdEk?resourcekey=0-7FRjn-0QIS1xuhguG3jLGA&usp=drive_link

Anexos

Anexo 1. Modelo Guía de observación de los Talleres de Reconfiguración de Manzana.

OBSERVACIÓN DEL TALLER DE RECONFIGURACIÓN DE MANZANA. PLAYÓN DE CHACARITA

GENERAL			
Actividad:		N° de taller:	Lugar:
Fecha:	Hora pactada:	Hora de comienzo:	Hora de finalización:
Asistentes del IVC:			
Asistentes de la Defensoría:			
Asistentes de las practicantes:			
Asistentes de otras organizaciones:			

Datos de la manzana		
Número de viviendas:	Cantidad de familias:	Total de personas:
Cantidad de familias necesarias para el quórum (50% de propietarias de la manzana):		

OBJETIVO del taller:	
Temario:	
Modalidad/Organización:	
Desarrollo del taller:	
Intervención vecinal	Duda – consulta – propuesta
Intervención vecinal	Duda – consulta – propuesta
Intervención IVC	
Intervención vecinal	Duda – consulta – propuesta
Intervención Defensoría	
Conclusiones/Apreciaciones Subjetivas	

Anexo 2. Guía de entrevista a Coordinadora Social del IVC.

Entrevistada/o: técnica/o o funcionaria/o del IVC, que trabaje desde el inicio del proceso de reurbanización del barrio Playón de Chacarita y que haya formado parte del espacio de la MGP.

a) Preguntas introductorias

1- ¿En qué periodo trabajas o trabajaste en el IVC? ¿Y específicamente en Playón? ¿En qué área?

2- ¿Cuál es tu trayectoria profesional/académica/militante en la temática del hábitat?

b) Participación en la sanción de la ley e instancias previas.

1- ¿cómo se pensó la participación vecinal concretamente durante la sanción de la ley? como se pensó el proyecto. Se pensaron estrategias participativas para su elaboración(ley y proyecto)?

¿A partir de qué momento empiezan las instancias participativas?

2- Lo mismo para la participación de otros actores sociales.

c) Participación en el PIRU

1- Durante el proceso de reurbanización del Playón, ¿que espacios de participación vecinal identificas?

3- ¿Cómo describirías la participación vecinal en las diferentes instancias? ¿Crees que las/los vecinas/os se involucran?

2- ¿Cómo fueron pensados esos espacios desde el IVC?

Teniendo en cuenta que en la ley 5799 se hace mención a la importancia de la participación vecinal. ¿Cómo se pensó su implementación? (Como el IVC entiende la participación) que factores se tuvieron en cuenta a la hora de pensar la participación, presión de organizaciones, defensa)

4- ¿Cuáles fueron los espacios de mayor participación? ¿Cuáles son las estrategias que utilizan para motivar la participación vecinal?

5- ¿Cómo se toman las decisiones en las diferentes instancias?

d) Participación en la MGP

1- ¿Cómo es pensada la participación vecinal desde la MGP?

2- Retomando al instancia participativa de la MGP ¿Como es la dinámica de su funcionamiento? Que periodicidad? ¿Cuáles son los principales temas que se discuten en la Mesa? ¿Tienen orden de prioridades? ¿De qué depende?

3- ¿Cómo se toman las decisiones en esta instancia?

4- Recordas algún ejemplo de cómo se resolvió una situación de desacuerdo entre el IVC, vecinos y otros organismos.

e) Balance de la participación en el PIRU hasta el momento

1- Si tuvieras que hacer un balance de lo que es la participación vecinal hasta el momento, ¿Cuáles fueron los obstáculos y los facilitadores? ¿Cambiarías algo de las intervenciones realizadas desde el IVC?

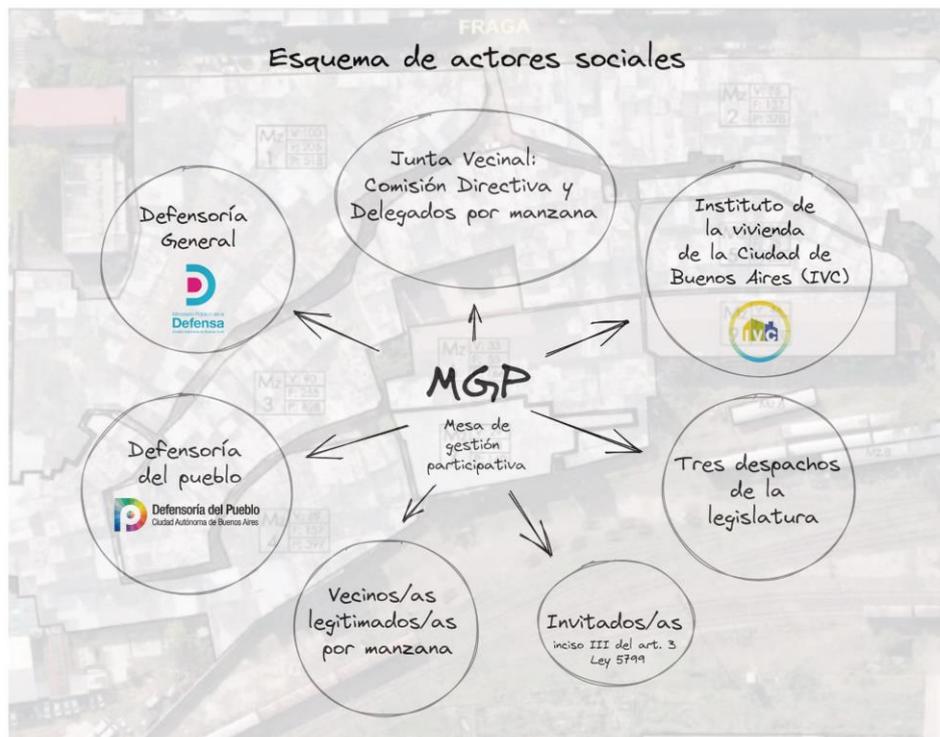
f) Participación ciudadana en políticas públicas ESTO LO PODRIAMOS PENSAR NOSOTRAS TAMBIEN

1- ¿Cuáles crees (o cree el equipo en el que trabajas) que son los aspectos/componentes que debe tener una política pública de reurbanización para que sea participativa?

2- ¿Cuál consideras que tiene que ser el rol del estado en procesos de reurbanización? (funciones, responsabilidades, desde el IVC como organismo ejecutor de la política pública)

3- ¿Cuál crees que es la importancia de la intervención de las Defensorías (Defensoría del Pueblo y Defensoría General)?

Anexo 3. Actores participantes de la MGP.



Anexo 4. Actores participantes de la Mesa Técnica (MT)



Anexo 5. Actores participantes de los talleres de reconfiguración de manzana





**PROYECTO DE REURBANIZACIÓN PLAYÓN DE CHACARITA
TALLER DE REDISEÑO DE MANZANA
Encuesta de voluntades de relocalización**

Esta encuesta es voluntaria. Queremos conocer cuáles son tus deseos y expectativas para que a la hora de pensar propuestas de cómo queda la Manzana, las mismas puedan tener en cuenta dentro de lo posible las proyecciones de cada familia. Sin embargo la encuesta **no implica la definición de la solución habitacional de las familias ni del diseño de la manzana.**

Por ejemplo, si una familia desea ir a vivienda nueva, ya podemos pensar que su vivienda sea afectada para permitir ventilar o ampliar a otras viviendas que se quieren quedar.

Lo que respondas **no es la decisión final**, sino tu voluntad de hoy y puede modificarse a lo largo del proceso.

Nombre y Apellido:

Manzana: **Orden:**..... **Casa:**

1. ¿Estarías dispuesto a mudarte de tu vivienda actual? *(Marcar la opción con un círculo)*
 - A. Sí, ¿Por qué?
 - B. No, ¿Por qué?
 - C. No sé, ¿Por qué?

2. En caso de querer mudarte, ¿a qué lugar te gustaría hacerlo?*(Marcar la opción con un círculo)*
 - A. Vivienda nueva en el polígono del Playón de Chacarita (Av. Triunvirato)
 - B. Otra vivienda mejorada dentro del Playón de Chacarita/Barrio histórico (Canje de vivienda)
 - C. Vivienda fuera del Playón de Chacarita (Relocalización externa)

3. Comentarios u observaciones:
