

La participación social en la reurbanización de villas.

¿Prácticas habilitantes del derecho a la ciudad? ^[1]

Social participation in the urbanization of emergency settlements.

A practice that facilitates the right to the city?

Participação social na urbanização de favelas.

Uma prática facilitadora do direito à cidade?

Participation sociale à l'urbanisation des villas.

Une pratique qui facilite le droit à la ville?

▲ Fotografía: Cedita por el Instituto de la Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires y la de Villa 31 por el fotógrafo Pablo Vitale.

Autora

María Cecilia Zapata

Doctora en Ciencias Sociales
 CONICET y Universidad de Buenos Aires
 ceciliazapata@gmail.com; ceciliazapata@conicet.gov.ar
<https://orcid.org/0000-0003-0580-6938>

Recibido: 30/09/2019
 Aprobado: 07/11/2019

Cómo citar este artículo:

ZAPATA, M. C. (2019). "La participación social en la reurbanización de villas. ¿Prácticas habilitantes del derecho a la ciudad?" Bitácora Urbano Territorial, 30 (1): 91-102. <https://doi.org/10.15446/bitacora.v30n1.82559>

[1] Este artículo recupera datos producidos por el Proyecto PICT 2015-1491, Reconfiguración territorial, políticas públicas habitacionales y acceso a la centralidad en el AMBA (2003-2015), de la Agencia Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (ANPCYT).

Resumen

Lefebvre, en 1969, discutía sobre el derecho de los habitantes a la toma de decisiones que inciden sobre la ciudad que habitan. A partir de los procesos de reurbanización que se desplegaron en dos villas de la Ciudad de Buenos Aires (Argentina) desde 2016, en este artículo se reflexiona sobre la participación social diseñadas en los proyectos de urbanización como estrategias que posibilitan el acceso a este derecho. Para ello, se recurrió a una metodología cualitativa que combinó datos primarios y secundarios provenientes de entrevistas semiestructuradas a informantes claves, observaciones no participantes en las villas y en reuniones multiactorales y el análisis documental. Como principal hallazgo se plantea que, si bien se diseñaron múltiples instancias de participación desde las unidades locales de gestión de cada barrio, a escala territorial se generaron diferencias en la posibilidad de recrear el derecho a la ciudad de sus pobladores. Pues, mientras en un barrio los espacios para la toma de decisiones legitimaron una política habitacional de valorización de la ciudad neoliberal, en el otro, se habilitaron ciertas instancias de consenso y participación real que redundaron en toma de decisiones activas por parte de los pobladores.

Palabras clave:

derecho a la vivienda, participación social, neoliberalismo, política de la vivienda, urbanización, Buenos Aires.

Autora

María Cecilia Zapata

Doctora en Ciencias Sociales, Magíster en Administración Pública, Licenciada y Profesora en Sociología por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Es Investigadora Adjunta del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y del Instituto de Investigación Gino Germani de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Docente universitaria, autora de numerosos artículos en revistas indexadas y capítulos de libros, así como ponente en congresos nacionales e internacionales. Se especializa en el estudio de políticas públicas urbanas y dinámicas del hábitat popular en contextos metropolitanos.

Abstract

Lefebvre, in 1969, reflected on the right of the inhabitants to make decisions that affect the city they inhabit. Based on the re-urbanization processes that were deployed in two emergency settlements of the City of Buenos Aires (Argentina) since 2016, this article reflects on the social participation designed in urbanization projects as strategies enabling access to this right. For this purpose, a qualitative methodological strategy was used that combined primary and secondary data from semi-structured interviews to key informants, observations not participating in the emergency settlements and in multi-acting meetings and documentary analysis. As a main finding, it is suggested that although multiple instances of participation were designed from the local management units of each neighborhood, at the territorial level differences were generated in the possibility of recreating the right to the city of its inhabitants. For while, in one neighborhood the spaces for decision-making legitimized a housing policy of valorization of the neoliberal city, in the other, certain instances of consensus and real participation were enabled that resulted in active decision-making by residents.

Keywords: right to housing, social participation, neoliberalism, housing policy, urbanization, Buenos Aires.

Résumé

En 1969, Lefebvre réfléchissait au droit des habitants de prendre des décisions qui affectent la ville qu'ils habitent. S'appuyant sur les processus de réurbanisation déployés dans deux villes de la ville de Buenos Aires (Argentine) depuis 2016, cet article porte sur la participation sociale conçue dans les projets d'urbanisation en tant que stratégies permettant d'accéder à ce droit. À cette fin, une stratégie méthodologique qualitative a été utilisée. Elle consiste à combiner des données primaires et secondaires d'entretiens semi-structurés avec des informateurs clés, des observations ne participant pas aux villages, des réunions multi-acteurs et des analyses documentaires. Comme conclusion principale, il est suggéré que bien que de multiples instances de participation aient été conçues à partir des unités de gestion locales de chaque quartier, des différences au niveau territorial ont été générées en ce qui concerne la possibilité de recréer le droit à la ville de ses habitants. Car si, dans un quartier les espaces de décision légitimaient une politique de logement de la ville néolibérale valorisée, dans l'autre, certains cas de consensus et de participation réelle ont été rendus possibles, ce qui a permis une prise de décision active des habitants.

Resumo

Lefebvre, em 1969, refletia sobre o direito dos habitantes de tomar decisões que afetam a cidade em que habitam. Com base nos processos de reurbanização implantados em duas cidades da cidade de Buenos Aires (Argentina) desde 2016, este artigo reflete sobre a participação social projetada em projetos de urbanização como estratégias que possibilitam o acesso a esse direito. Para esse fim, foi utilizada uma estratégia metodológica qualitativa que combinou dados primários e secundários de entrevistas semiestruturadas a informantes-chave, observações que não participavam das aldeias e em reuniões de ação múltipla e análise documental. Como constatação principal, sugere-se que, embora várias instâncias de participação tenham sido projetadas a partir das unidades de gestão local de cada bairro, no nível territorial foram geradas diferenças na possibilidade de recriar o direito à cidade de seus habitantes. Enquanto, em um bairro os espaços para a tomada de decisões legitimavam uma política habitacional de valorização da cidade neoliberal, no outro, certos casos de consenso e participação real foram permitidos, o que resultou na tomada ativa de decisões pelos moradores.

Palavras chave: direito à moradia, participação social, neoliberalismo, política habitacional, urbanização, Buenos Aires.



La participación social en la reurbanización de villas.

¿Prácticas habilitantes del derecho a la ciudad?

Mots-clés: droit au logement, participation sociale, néolibéralisme, politique du logement, urbanisation, Buenos Aires.

Introducción

A partir de diciembre de 2015 con el tercer gobierno del PRO-Cambios en la intendencia de la Ciudad de Buenos Aires (CABA), Argentina, se aprecia un cambio en la dirección de la política urbana orientada a las villas, impulsando intervenciones destinadas a la integración social y urbanística de estos barrios. Esto contrasta con la política imperante hasta ese momento, la cual proponía la erradicación como el paradigma de la intervención. Con ese nuevo perfil, se anunciaron proyectos de reurbanización en cuatro de las cuarenta villas de la ciudad, a través del otorgamiento de créditos por parte de organismos internacionales y la venta de tierra pública. Entre ellas, la villa 31-31bis y la villa 20, localizadas al norte y al sur de la ciudad respectivamente, son objeto de intervenciones de gran escala y de atención en este artículo.^[2]

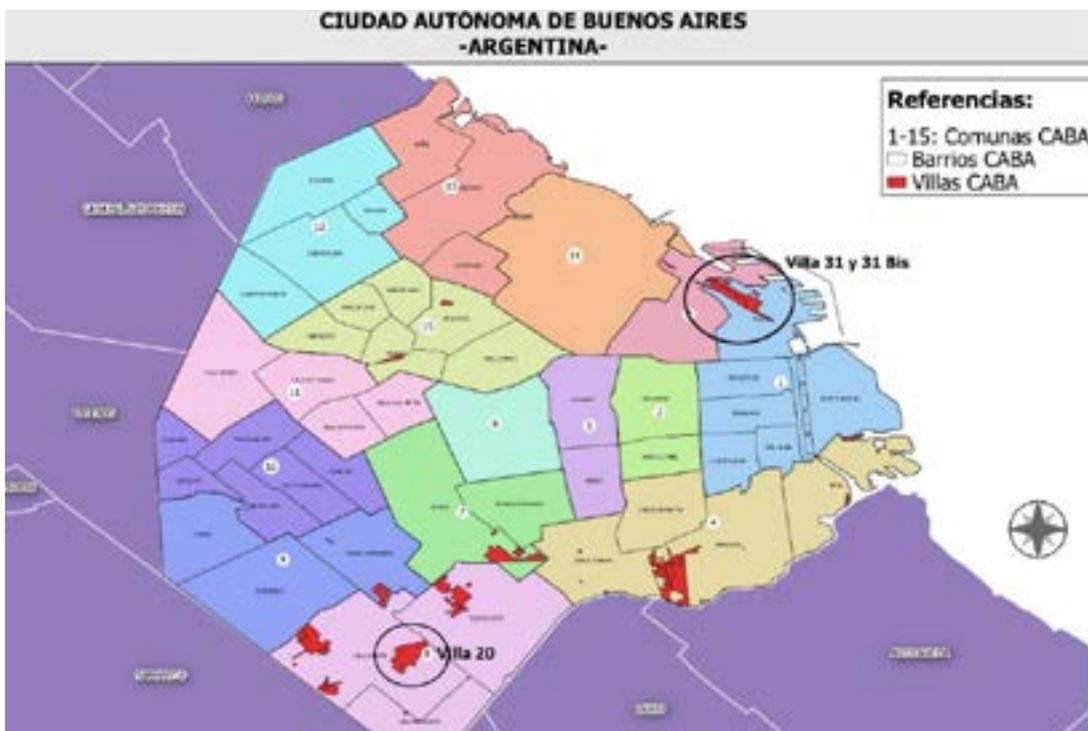
Lorem ipsum dolor sit amet, consectetur adipiscing elit. Aenean commodo ligula eget dolor. Aenean massa. Cum sociis natoque penatibus et magnis dis parturient montes, nascetur ridiculus mus. Donec quam felis, ultricies nec, pellentesque eu, pretium quis, sem. Nulla consequat massa quis enim.

El censo de 2016, realizado por la Secretaría de Integración Social y Urbana (SISU), arrojó que la villa 31-31bis cuenta con 40.087 personas distribuidas en 12.783 hogares, de los cuales casi el 30% es inquilina (SISU, 2017). Este barrio es uno de los más antiguos de la ciudad y, en la década de 1970, ya era uno de los más poblados. Por su parte, el censo realizado por el Instituto de la Vivienda de la Ciudad (IVC) en 2016 en villa 20 arrojó un total de 27.990 personas agrupadas en 9116 familias, que ocupan unas 4559 viviendas (IVC, 2017). El 25% de la población es inquilina y se observaron altos niveles de hacinamiento y cohabitación. El crecimiento poblacional del barrio lo configura como la cuarta villa más densificada de la ciudad.

Tanto el proyecto de reurbanización impulsado por la SISU en la villa 31-31bis, como el que el IVC ejecutó en la villa 20, se basaron en una propuesta de integración sociourbana que tuvieron una serie de componentes en común: a) el habitacional, basado en la construcción de obra de vivienda nueva para realojamientos, obras de mejoramientos en el parque habitacional recuperable existente y la titulación de terrenos; b) la integración urbana a partir de la recuperación del espacio público, la conexión con el transporte público circundante, el impulso a la construcción de atractivos culturales y turísticos y un tratamiento específico de la continuidad barrio-ciudad a partir del esponjamiento de manzanas para apertura de calles, pavimentación de calles y tendido de infraestructura básica de servicios; y c) la integración socioeconómica de sus pobladores, con la ejecución de intervenciones orientadas a la educación, empleo, emprendimientos productivos y salud (CEyS, 2018).

Incluso, vale resaltar que ambas intervenciones estatales tuvieron lugar en el marco de reestructuraciones más amplias de sus zonas de inserción. La villa 31-31bis, en el barrio de Retiro, comuna 1, se inserta en un área portuaria-riberena de la ciudad, que es objeto de intervención desde la década de 1990, a partir de un proceso de renovación urbana que refuerza la centralidad de la ciudad en el eje norte-sur de la Región Me-

[2] El criterio de selección de los casos de estudio se basó en que en las villas seleccionadas se identificaron diferencias vinculadas a la hipótesis de trabajo, que requerían un abordaje riguroso.



Mapa 1. Localización de la villa 31-31bis y la villa 20
Fuente: elaboración propia.

tropolitana de Buenos Aires (RMBA) (con proyectos como Paseo del Bajo, Autopista Ribereña y la Nueva Autopista Illía y con emprendimientos inmobiliarios de alta gama como Distrito Quartier Puerto Retiro, Catalinas II, puesta en valor de Costa Salguero, entre otros) (CEyS, 2018). La villa 20, por su parte, se localiza en comuna 8, en el barrio pericentral de Villa Lugano y se encuentra próxima a proyectos urbanos como el Polo Farmacéutico, el estadio Parque Roca y el Distrito Villa Olímpica, todas inversiones públicas destinadas a la atracción de inversiones privadas que promuevan “equilibrar el sur al norte”, a partir de un fuerte impulso al desarrollo urbano (Arqueros Mejica, 2018; CEyS, 2018; Díaz, 2019).

La particularidad que asumieron las intervenciones de reurbanización es que fueron promovidas desde los organismos ejecutores, a partir de una retórica participativa hacia los pobladores de los barrios. En entrevistas realizadas a funcionarios de ambos organismos, ellos identificaron a estas intervenciones en el marco del paradigma de una nueva gobernanza urbana, producto de las transformaciones de las que fueron objeto las ciudades y sus Estados (Theodore, Peck y Brenner, 2009; de Mattos, 2010). Impregnada por el enfoque neoliberal, la noción de gobernanza urbana fue introducida por el Banco Mundial para dar cuenta de la necesidad de un uso más eficiente de los recursos públicos, la promoción de la participación

ciudadana y el fortalecimiento de las capacidades institucionales de las administraciones locales para construir ciudades competitivas, bien gobernadas y financieramente sustentables (World Bank, 2001). Este discurso impulsó, en Latinoamérica, procesos de privatización de los servicios públicos, la ejecución de políticas a través de ONGs u de la sociedad civil organizada, la promoción de la articulación público-privada y la propagación de planes estratégicos tutelados por consultores extranjeros (Zurbriggen, 2011). Pero, en su ejecución, el paradigma omitió las relaciones desiguales de poder que existen entre los actores que conforman esta gobernanza, por lo que, en muchos casos, se favorecieron los intereses de aquellos actores con mayor peso y capacidad transformadora de la ciudad (de Mattos, 2008).

A partir de estas nuevas intervenciones transformadoras del territorio surgen las siguientes preguntas: ¿qué lugar habilitan estas políticas de integración urbana, promovidas desde un enfoque de gobernanza urbana, a la concreción del derecho a la ciudad por parte de sus pobladores? ¿Es posible rastrear diferencias en los formatos participativos impulsados a escala territorial? ¿Existieron canales de recuperación de la trayectoria participativa preexistente en los barrios? ¿Lograron los pobladores incidir en las transformaciones que promovió la reurbanización en sus barrios y recrear así el acceso al derecho a la ciudad?

La hipótesis del artículo es que los formatos que asumió la participación en cada barrio se vieron atravesados por ciertos paradigmas y factores intrínsecos a la institucionalidad y las trayectorias barriales, que mostraron diferencias sustantivas en los procesos y los productos en un contexto de gobernanza neoliberal, pero que también impactaron en términos de derechos.

La metodología que sustenta este artículo fue de tipo cualitativa y se recurrió a una estrategia de política comparada (Landman, 2011). Se utilizaron datos secundarios (censos, informes de gestión y fuentes documentales) y se construyeron datos primarios provenientes de entrevistas en profundidad a funcionarios y trabajadores territoriales de los organismos involucrados y observaciones no participantes en los barrios. Adicionalmente, en el marco del proyecto de investigación *Reconfiguración territorial, políticas públicas habitacionales y acceso a la centralidad en el AMBA (2003-2015)* y para investigaciones previas,^[3] se entrevistaron pobladores de los barrios y se participó en mesas de diálogo actorales impulsadas por los organismos ejecutores y en mesas participativas barriales.

El derecho a la ciudad en un escenario de neoliberalismo urbano

Reflexionar sobre la participación social habilitada en nuevas formas de gobernanza neoliberal es una invitación a repensar las relaciones entre el Estado, el mercado y la sociedad a través de las políticas urbanas (en este caso específico) y las capacidades de materialización del derecho a la ciudad.

La producción de la ciudad latinoamericana se expresó en un proceso dinámico que involucró distintas lógicas de producción de su suelo: a) la mercantil, orientada a la producción de bienes y servicios urbanos a los que se accede de manera mercantilizada; b) la estatal, donde este actor define la forma en que los distintos grupos acceden al suelo y condiciona su localización; y c) de la necesidad, impulsada por sectores sociales que no logran su reproducción social a través del mercado ni del Estado, entonces lo hacen mediante ocupación/autoconstrucción/autourbanización de asentamientos populares informales (Abramo, 2012). Aho-

[3] Se hace referencia al trabajo de campo realizado en dos ámbitos: a) el Workshop Internacional *¿Urban Voids? Buenos Aires-Hamburg*, organizado por la HafenCity University Hamburg y el Centro Estudios del Hábitat y la Vivienda de la FADU (UBA) en 2017; y b) el seguimiento coyuntural realizado para el Consejo Económico Social de la Ciudad entre 2014 y 2018.

ra bien, en un escenario de reestructuración neoliberal, lo que se observa es un cambio en el modo de gestión urbana que tuvo expresión en una disminución de la intervención e inversión público-estatal y una priorización de la lógica mercantil para el desarrollo de la planificación urbana (de Mattos, 2010). El neoliberalismo logró la adaptabilidad (Theodore, Peck y Brenner, 2009) y la flexibilidad táctica (Portes, 1999) necesaria para reproducir la acumulación de capital a partir de un Estado que fue clave en la reconfiguración de sus capacidades para el desarrollo del mercado, mediante nuevas estrategias de reterritorialización de sus intervenciones (Díaz Orueta, 2013). Esto implicó una reconfiguración de lo local y los regional como espacios privilegiados para la reproducción de las estructuras globales del neoliberalismo, al igual que una apertura y mayor pluralismo en el diseño y ejecución de las políticas. En la CABA esto comprendió la ejecución de nuevos formatos de políticas urbanas que involucraron en su desarrollo instancias de participación social. No obstante, estas nuevas dinámicas de producción local de lo global (Moreno Carranco, 2010) no siempre implicaron nuevas pautas de relacionamiento entre el Estado y la sociedad, donde la participación se tradujo en habilitante de cambios profundos en la estructura sociourbana de la ciudad. En investigaciones previas (Rodríguez, et al., 2018) demostraron que la ejecución de los proyectos de reurbanización en algunas villas de la ciudad, entre ellas la 31-31bis y la 20, se desarrollaron en estrecha vinculación con la ejecución de grandes proyectos urbanos orientados a la dinamización económica de la ciudad, en la que la nueva gobernanza urbana y la retórica participativa funcionaron como dispositivos de legitimación del proceso de mercantilización extendida de la ciudad.

Lo anterior, evidencia la importancia de recuperar algunos debates sobre la participación en el desarrollo de la política. Catenazzi y Chiara (2009) definen la participación social como una articulación entre actores con intereses disímiles y con orígenes diversos, inducida o impuesta desde el Estado o gestionada por este como resultado de demandas de la población, siendo esta una participación conquistada. Para las autoras, la participación es concebida como parte intrínseca del proceso mismo de toma de decisiones de la política pública. Sin embargo, Cunill Grau (1995) alerta sobre la participación institucionalizada, ya que puede ser explicativa de los propios límites del proceso, en vez de facilitar la representación social. En muchas ocasiones, dice, legítima la propia corporativización del aparato estatal, redundando en un debilitamiento de la sociedad civil. Rofman (2007) agrega que los resultados de la participación aplicados desde enfoques liberales pueden ser diversos, ya que, si bien, formas tuteladas y controladas de participación pueden resultar en un aumento de la legitimidad de la dominación política, también ocurren experiencias de empoderamiento

popular efectivo que habilita la ampliación de los mecanismos democráticos y el ejercicio pleno de la ciudadanía, por lo que el mojón de estos procesos, dice Zapata (2017), está en la redistribución de la toma de decisiones, en las cuales los destinatarios de la política encuentran un canal de acceso al derecho a la ciudad.

De otro lado, al remitir al derecho a la ciudad se hace en término de Lefebvre (1969), es decir, en la facultad que tiene las personas de crear ciudades que respondan a sus necesidades y no a las del capital. Esto implica pensar la ciudad no como mercancía, sino como un lugar de goce pleno y efectivo de derechos, de encuentro y escenario para la construcción de la vida colectiva, rescatando el carácter social de la producción de la ciudad. Fernandes (2006) también reclama un rol activo y directo de los habitantes urbanos a participar en la definición de los asuntos vinculados a la ciudad. Esta intromisión del derecho en la participación no solo remite a incluir a los habitantes en las discusiones, gestión e implementación de las políticas urbanas, sino a la capacidad de incidencia de los pobladores individuales o colectivos en la toma de decisiones de la producción de la ciudad. Esta participación se gesta, para el autor, en la idea de que la ciudad se encuentra en permanente construcción colectiva a partir de la interacción social y, por ello, en disputas por su apropiación. Lefebvre (1969) y Harvey (2012) ya advertían sobre esta cuestión. Los conflictos por la apropiación del espacio se toman latentes, pero a partir de una lógica que activa la acción política por parte de los habitantes como estrategia de reapropiación. 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.

Trayectorias de base y normativas con historias

En las villas 31-31bis y 20 existen numerosas experiencias organizativas y específicas institucionalizadas que canalizaron las demandas y la participación a escala barrial. La Ley No. 148/98, que tiene sus orígenes en un proceso participativo en articulación con el legislativo local, da cuenta del lugar que se le asignó a las instancias territoriales (Vitale y Ramos, 2011). La norma establece la necesidad de urbanización y exige que cada una de las villas de la ciudad cuente con algún tipo de representación ante el Estado que surja de comicios democráticos.

Pese al derrotero a escala barrial y su expresión normativa, históricamente se promovió la erradicación

y el desplazamiento de la población villera desde el nivel ejecutivo. Tras la recuperación democrática reciente se produjo un desplazamiento hacia el paradigma de la radicación, reconocimiento del espacio autoproducido y la regularización, pero las políticas villeras resultaron erráticas e insuficientes con respecto a la escala y la complejidad de la problemática.

Específicamente en la villa 31-31bis, en 2007, se consolida la Mesa por la Urbanización y Radicación de la Villa 31-31Bis (en adelante, Mesa Histórica), la cual nuclea a delegados, vecinos, ONGs y profesionales, que funciona hasta la actualidad. Dos años más tarde, la sanción de Ley No. 3343/09 dio impulso a un fuerte proceso de discusión al interior del barrio sobre la regularización de las elecciones de autoridades y su proyecto de urbanización, que se canalizó en el marco de la Mesa Histórica. Dicha Ley creó la Mesa de Gestión y Planeamiento Multidisciplinaria y Participativa para la Urbanización de las Villas 31-31Bis, encargada de llevar adelante la urbanización y radicación del barrio. Vitale y Ramos (2011) advierten que la Ley establece las instancias barriales que serán parte del proceso, pero no especifica el peso ni el carácter de su participación. Esto fue cuestionado por la Mesa Histórica en su momento, pero, para lograr consenso y aprobación, apoyó la norma. Dicho vacío normativo va a ser clave en el proceso de reurbanización impulsado por el ejecutivo a partir de los anuncios de 2015.

En la reurbanización actual, la trayectoria participativa descrita tuvo diferentes expresiones que se organizaron alrededor de tres mesas: a) la Mesa Histórica; b) la Mesa Disidente, que nace como un desprendimiento de la primera en 2016 con la llegada al barrio de la SISU y los debates alrededor del dictamen del proceso de reurbanización; y c) la Mesa por la Urbanización Participativa y Rotativa de la Villa 31-31Bis, la cual, con una posición más radicalizada, cuestiona la reurbanización actual por considerarla una “pantalla” del gobierno local para propiciar negocios inmobiliarios en la zona y reclama impulsar la urbanización a través de una participación “real” que respete los principios de la Ley No. 3343.

El derrotero de la villa 20 fue otro. Con la restitución democrática de 1983 y el repoblamiento del barrio, se reconstruyó la comisión vecinal y esta se reincorporó al Movimiento de Villas y Barrios Carenciados, cuya reivindicación era la radicación definitiva de sus barrios (CEyS, 2018). Durante las décadas de 1990 y 2000 se ejecutaron intervenciones estatales orientadas a consolidar un sector del barrio en el que tuvo in-

tervención la Cooperativa 25 de Marzo, conformada por sus pobladores. Los avances se trataron de mejoras transitorias que, por la calidad de las obras y la densificación del barrio, pronto quedaron obsoletas. En el 2004, en un contexto de amenazas por la instalación de un Polo Farmacéutico en sus tierras, los pobladores comenzaron a trabajar en un proyecto de ley de radicación. Como resultado se sancionó la Ley No. 1770/05 (posteriormente modificada por las Leyes No. 1853/05 y 2054/06), que rezonificó los terrenos de la villa, encomendó la realización de un censo y la elaboración participativa de un proyecto de reurbanización. No obstante, dicha normativa no fue cumplida en tiempo y forma y las condiciones habitacionales y ambientales del barrio se encrudecieron notablemente. La participación de los pobladores de villa 20 en la toma de tierras del Parque Indoamericano en 2010 (Zapata, 2013) y en tierras colindantes al polígono posteriormente denominado Barrio Papa Francisco en 2014, pusieron de manifiesto la problemática habitacional y ambiental del barrio. Estas tomas de tierras conformaron a escala territorial la Mesa Activa por la Urbanización de Villa 20 que, además, contó con el apoyo técnico de la Cátedra Libre de Proyecto Social de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires, con quienes trabajaron de manera participativa un proyecto propio de reurbanización. Más adelante se verá cómo esta iniciativa gestada a escala barrial logró imponerse en el proceso de reurbanización impulsado por el IVC en el barrio.

Dispositivos de participación social: ¿habilitantes o no al derecho a la ciudad?

En las políticas habitacionales, la participación social fue históricamente un elemento disputado y, más aún, en escenarios con trayectorias de organización social de base territorial. Pese al derrotero de cada barrio, los organismos ejecutores crearon institucionalidades participativas a escala territorial que mostraron una permeabilidad diversa a impulsar procesos de toma de decisiones por parte de la población.

En villa 31-31bis el dispositivo participativo desplegado por la SISU respondió a los paradigmas clásicos de participación en programas de mejoramiento habitacional. Así, desde la unidad ejecutora se prediseñaron los espacios participativos que habilitan la ejecución y logro de los objetivos preestablecidos por del programa. Es decir, que los lineamientos generales se insertaron en modelos de

articulación interactorales diseñados de arriba hacia abajo y, sobre estos o juntos con esto, persiguen las metas prefiguradas del programa. La habilidad de la unidad ejecutara estará en gestionar los conflictos y tensiones que se generen en el proceso participativo (di Virgilio, 2012), con el fin de cumplir los objetivos preautados.

Así, la SISU creó numerosos espacios participativos que adoptaron diversas tipologías: reuniones, talleres, buzones de consulta, encuestas, visitas a las viviendas en distintas etapas de obra, asambleas, por mencionar algunas, todas diseñadas y coordinadas verticalmente por los equipos sociales de la Secretaría. En estos espacios se trabajaron cuestiones de obras de espacio público, especificidades de los mejoramientos y obras de vivienda nueva, entre otras y se promovieron espacios de discusión sobre problemáticas sociales que afectan a los pobladores: género, adicciones, sexualidad, etcétera. Los dispositivos participativos se desplegaron a escala territorial por sector, manzana o grupo en función de la temática a tratar y con variada frecuencia (semanal, quincenal o mensual). La SISU también desplegó un plantel de trabajadoras sociales para el acompañamiento individual de las familias durante la reurbanización y desarrolló talleres de fortalecimiento orientado a organizaciones sociales.

No obstante, por las características que asumieron las instancias participativas, estos espacios no habilitaron una toma real de decisión de los vecinos sobre cuestiones que los afectan directamente en el proceso de reurbanización. Se trataron de reuniones consultivas o de tinte informativo que funcionaron como instancias de validación social de las distintas intervenciones de la urbanización. Si bien, funcionarios entrevistados se jactaron de la existencia de instancias de toma de decisiones, se constató que las mismas remitieron a decisiones superfluas como definir el nombre de una plaza o el color de los nuevos juegos infantiles o las fachadas de las viviendas. Sin embargo, los vecinos no participaron de decisiones importantes como los materiales constructivos de las viviendas nuevas o de los mejoramientos, sus diseños, la distribución de los espacios, los actores que intervienen en el proceso productivo, entre otras cuestiones estructurales que hacen a una urbanización. Además, por las trayectorias organizativas de la villa 31-31bis, es importante señalar que los dispositivos participativos desconocieron la complejidad que existe a escala territorial, priorizando, por un lado, un abordaje individualizante de las distintas problemáticas y, por otro, desoyendo los reclamos de la Mesa por la Urbanización Participativa y Rotativa de la Villa 31 y 31Bis, la más radicalizada en sus reclamos.



Imagen 1. Protesta de destinatarios de vivienda nueva tras visita a las unidades habitacionales, octubre de 2017

Fuente: la autora.

La falta de canales que habiliten prácticas decisorias e implicancia real de los destinatarios durante el proceso de diseño y planificación de las obras de vivienda se visibilizó en movilizaciones sociales variadas y en los conflictos que se suscitaron en el barrio y distintas oficinas estatales. Entrevistas a pobladores evidenciaron incertidumbres y rechazos a la reurbanización que, más bien, dieron cuenta de la falta o deficiencia de las instancias de participación construidas. Entre las incertidumbres identificadas se registraron desconocimiento de las tipologías de las viviendas, los criterios de adjudicación, los usos de las viviendas nuevas (solo de uso residencial, desconociendo el carácter productivo de las viviendas en estas tipologías de hábitat), el esquema de pago de los créditos hipotecarios y los costos de mantenimiento de los complejos y sus servicios, entre otras cuestiones. También surgió un rechazo unánime a las calidades constructivas tanto de las viviendas nuevas como de los mejoramientos, por la utilización de un sistema constructivo en seco (llamado *steel framing*), que es considerado por los pobladores de inferior calidad que el de sus viviendas autoproducidas.

En paralelo, entre julio de 2017 y diciembre de 2018 se desplegó desde la SISU la elaboración participativa del dictamen de la Ley No. 3343, con el fin de pautar las intervenciones a ejecutar en la reurbanización del barrio. La Mesa de Trabajo para el dictamen estuvo conformada por dos mesas coordinadas también verticalmente desde la Secretaría: a) la Mesa Técnica en la que participaron referentes profesionales, ONGs y las distintas Defensorías, organizados en comisiones y plenarios;^[4] y b) la Mesa Abierta al Barrio, en la que intervinieron consejeros, delegados (con una cobertura de convocatoria del 54% del cuerpo), organizacio-

nes sociales (cubriendo al 50,7% del total), cooperativas (convocando casi al 62%), directorios de las Mesa Histórica y la Mesa Disidente y vecinos agrupados por sector. Si bien este proceso participativo recuperó el entramado organizativo del barrio y logró la sanción por parte de la legislatura porteña del dictamen en diciembre de 2018, el nivel de conflictividad del proceso fue muy alto. El descontento por parte de algunos sectores del barrio se expresó en diversas manifestaciones frente a las oficinas estatales radicadas en la villa, marchas en el barrio y en la Legislatura porteña durante las sesiones de presentación, audiencia pública y votación del dictamen (sanción que se logró con un vallado policial en la Legislatura, que impidió el ingreso al recinto de los vecinos manifestantes). Estos conflictos pusieron en evidencia que las instancias de participación social diseñadas para la concreción de la reurbanización (en sus distintas fases), funcionaron como instancias de validación de los objetivos de gestión, más que como instancias de gestión de conflictos y tensiones que habilitaran consensos para la toma de decisiones.

En lo que respecta a villa 20, el modelo de gestión de la participación recupera un paradigma opuesto al de villa 31-31bis, que la propia unidad ejecutora del IVC llama “proceso-proyecto”, en el que el eje del proceso de reurbanización está en el diálogo de diversos saberes (los disciplinarios, con los conocimientos, prácticas y saberes territoriales) como herramienta de construcción de consensos (Motta y Almansi, 2017). La particularidad de este paradigma es que la meta del programa surge como resultado de un proceso territorial y no como un producto predefinido de manera aislada por la unidad ejecutora. Para ello, el diálogo entre saberes distintos se implementó a partir de un conjunto de instrumentos para diferentes niveles de participación que

[4] El equipo de investigación fue participante de algunos encuentros.



Imagen 2. Protesta frente a Legislatura porteña por sanción del Dictamen, octubre 2018

Fuente: <https://twitter.com/gargantapoder/status/1036771311010369537>.

habilitaron el abordaje tanto de la escala urbana como de la intervención en cada vivienda del barrio. A diferencias de los esquemas tradicionales de participación prediseñados, los dispositivos de participación de la villa 20 se encuentran en constante rediseño y adaptación a las necesidades de los beneficiarios de la reurbanización.

A escala territorial, este proceso se comenzó a materializar a partir de 2016 cuando funcionarios del IVC, en un primer acercamiento con referentes barriales, definieron conjuntamente los objetivos de intervención y las formas de involucramiento de los actores en la toma de decisiones. A partir de allí, la Mesa Activa por la Urbanización de Villa 20 junto con la Cooperativa 25 de Marzo, habitantes nucleados en torno a referentes barriales, miembros de la Junta Vecinal, vecinos independientes, ONGs y funcionarios del IVC conformaron la Mesa de Gestión Participativa (MGP), que funciona semanalmente como un espacio de toma de decisiones sobre el proceso de reurbanización del barrio. Este espacio tiene por objetivo la construcción de microconsensos con cada uno de los actores intervinientes en el barrio y pone en discusión permanente los pasos a seguir en el proceso y los modos de ejecución de ellos, incluso redefiniendo y reorientando varias de las propuestas realizadas por el IVC.

En el marco de estos encuentros periódicos se definieron cuestiones estructurales al proceso de reurbanización: a) el diseño y presentación de un proyecto urbano y habitacional (de vivienda, equipamiento y espacio público) para el sector Papa Francisco; b) la presentación de un proyecto de infraestructura urbana para el macizo de la villa; c) el diseño participativo, aprobación y reglamentación del proyecto de ley de reurbanización, zonificación e integración social y urbana de la villa 20, que dio nacimiento a la Ley No.

5705/16,^[5] la cual legitimó el proceso;^[6] y d) la realización de un censo que aportara un conocimiento inicial de la situación demográfica del barrio y el diseño participativo de un diagnóstico socioespacial que profundizara en las características sociales, económicas y espaciales de las familias, las viviendas, las manzanas y el barrio.

El proceso participativo de la MGP logró intervenciones sustanciales. Una de ellas evidenció que el proyecto de viviendas nuevas propuesto por el IVC para el sector Papa Francisco (surgido de un concurso convocado por el gobierno local y la Sociedad Central de Arquitectos) tenían poco correlato con las necesidades reales de la población. Como resultado, el IVC desestimó el proyecto ganador y generó uno nuevo en el marco de la MGP a partir de la recuperación del proyecto de reurbanización de la Mesa Activa.^[7] Otras cuestiones fueron la inclusión de los inquilinos en el censo, la escrituración de las viviendas ni bien finalizado el realojamiento de familias y las obras de mejoramiento de las viviendas, entre otras. Además, cabe destacar que las organizaciones que conforman la MGP tienen sus propios equipos técnicos, lo que les aportó cierta autonomía con respecto a las propuestas estatales. La MGP, aunque no estuvo exenta de tensiones, logró evitar la fragmentación interna y generó las condiciones para consensuar las distintas intervenciones que hacen a la urbanización del barrio.

[5] La Ley reglamentó tres aspectos: a) la creación de la MGP y su metodología de funcionamiento; b) la estrategia de abordaje del censo, la construcción, adjudicación y financiación del proyecto integral de reurbanización; y c) el establecimiento de normativas urbanas acordes.

[6] La audiencia pública del proyecto tuvo apoyo unánime de todos los oradores y la aprobación también unánime en primera y segunda lectura.

[7] El nuevo proyecto contempló la construcción de 1,700 viviendas nuevas, en vez de 1,300 como proponía el proyecto ganador del concurso y otros usos de los espacios compartidos.



Imagen 3. Talleres de apertura de manzana en villa 20

Fuente: IVC (2018).

En paralelo a esto, el IVC trabajó en cuatro escalas de intervención: a) barrial y b) comunal, en las que generó una Mesa de Gestión Interministerial para articular recursos, acciones y programas con otros niveles de gobierno; c) de manzana, a partir de la conformación de la Mesa de Trabajo por Manzana, integrada por los vecinos y delegados/referentes de la manzana y representantes del IVC para consensuar obras en esa escala y acciones de reordenamiento barrial (como la apertura de calles); y d) de vivienda, en la cual trabajó en asistencia técnica, realización de mejoras habitacionales, conexión a servicios y regularización dominial, a partir de los consensos construidos entre las familias de cada vivienda y un equipo técnico y social que acompaña el diseño participativo de cada vivienda.

Este derrotero evidenció que la participación social involucrada en la reurbanización de villa 20 funcionó como instancias de construcción de consensos para las tomas de decisiones colectivas, que validaron el proyecto paso a paso y recrearon las posibilidades de acceso al derecho de los habitantes a incidir sobre la porción de ciudad que habitan.

Reflexiones finales

El artículo reflexionó sobre los dispositivos participativos diseñados en los proyectos de reurbanización de las villas 31-31bis y 20 como estrategias que posibilitan el derecho a la ciudad en un contexto de gobernanza neoliberal. La participación emergió como un eje significativo que mostró algunas diferencias de proceso y de producto. Tanto la SISU en villa 31-31bis como el IVC en villa 20 crearon espacios participa-

tivos específicos que dieron cuenta de distintas permeabilidades a la capacidad decisoria de la población residente y a sus trayectorias organizativas.

La SISU desarrolló, de manera vertical, un conjunto de dispositivos participativos que tuvieron poca receptividad a escala barrial, coordinando acciones solo con organizaciones y referentes territoriales afines a su estrategia y tendiendo a desconocer las voces más críticas. Estas instancias predefinidas de participación generaron fuertes disputas territoriales entre referentes históricos afines y críticos, que dieron lugar a conflictos que desbordaron la institucionalidad y estallaron a escala territorial. En una localización de las más valorizadas de la ciudad, en pleno proceso de renovación, la estrategia se basó en la concentración del poder político en la unidad ejecutora y la habilitación de canales de participación legitimadores del proyecto, pero con cierta impermeabilidad a la toma de decisiones por parte de los pobladores. Este esquema permitió avanzar con la ejecución de las obras nuevas, aun a costa de un frente permanente de conflictos que, en un escenario de fragmentación social, tendió a la dispersión.

Por el contrario, la villa 20 logró consolidar un modelo de gestión más flexible y de mayor permeabilidad y reconocimiento tanto a la participación social como de la validez y aporte de las trayectorias profesionales y sociales preexistentes. Este modelo redundó en la construcción de capacidades institucionales dentro de la unidad ejecutora y en el territorio, por lo que los resultados permitieron incorporar demandas barriales en un espacio de construcción proactivo de consensos que se tradujo en una mayor apropiación barrial y capacidad de incidencia en el territorio por parte de sus pobladores.

Retomando a Harvey (2012), la activación de la acción política (ya sea por conflicto o por consenso) por parte de los pobladores funciona como una estrategia de reapropiación del espacio y de creación de las condiciones para el goce del derecho a la ciudad. Pero esto, en un escenario de gobernanza neoliberal, donde los actores que intervienen cuentan con diversos caudales de poder para la puesta en valor de los procesos de toma de decisiones, tuvo expresiones distintas en los casos de estudio. En la villa 31-31bis la participación se configuró como una estrategia de legitimación de la dominación política que permitió un proceso de valorización inmobiliaria del barrio por sobre un acceso legítimo al derecho a la ciudad para sus habitantes. Mientras que en la villa 20, a través de

un proceso de disputa por la democratización de la toma de decisiones, se ampliaron los márgenes para recrear el derecho de los habitantes a incidir sobre la porción de ciudad que habitan, por lo que las formas que asumen y los actores que intervienen en las decisiones de las instancias de participación se tornan claves como habilitantes del derecho a la ciudad.

Bibliografía

- ABRAMO, P. (2012). "La ciudad com-fusa: mercado y producción de la estructura urbana en las grandes metrópolis latinoamericanas". *Eure*, 114 (38): 35-69. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612012000200002>
- ARQUEROS MEJICA, S. (2018). La política de desarrollo de la comuna 8 de la ciudad de Buenos Aires (1996-2015). Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, tesis para optar al título de Doctora en Ciencias Sociales.
- CATENAZZI, A. y CHIARA, M. (2009). "La participación en la gestión: alcances y límites en su institucionalización". En: M. Chiara y M. M. Di Virgilio (orgs.), *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas*. Buenos Aires: Prometeo Libros, pp. 201-214.
- CEyS. (2018). Integración urbanística y social de villas en "agenda". Un abordaje a su intervención. Buenos Aires: Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.
- CUNILL GRAU, N. (1995). "La rearticulación de las relaciones Estado-Sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos". *Reforma y Democracia*, 4. Consultado en: <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/004-julio-1995/0025400.pdf>
- DE MATTOS, C. (2008). "Globalización, negocios inmobiliarios y mercantilización del desarrollo urbano". En: M. Córdova Montúfar (comp.), *Lo urbano en su complejidad: una lectura desde América Latina*. Quito: FLACSO, pp. 32-64.
- DE MATTOS, C. (2010). "Globalización y metamorfosis metropolitana en América Latina. De la ciudad a lo urbano generalizado". *Revista de Geografía Norte Grande*, 47: 81-104. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-34022010000300005>
- DI VIRGILIO, M. (2012). "Participación social y organizaciones sociales en la implementación de políticas orientadas a la producción social del hábitat en el área 24". *Revista SAAP*, 6 (1): 11-35. Consultado en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=387136367001>
- DÍAZ, M. (2019). "Políticas habitacionales y urbanismo neoliberal: la intervención estatal en la Villa 20, Argentina (1984-2018)". *Revista de Urbanismo*, 40: 1-19. <https://doi.org/10.5354/0717-5051.2018.51814>
- DÍAZ ORUETA, F. (2013). "Sociedad, espacio y crisis en la ciudad neoliberal". En: J. Cucó (ed.), *Metamorfosis urbanas. Ciudades españolas en la dinámica global*. Barcelona: Icaria, pp. 81-108.
- FERNANDES, E. (2006). "Updating the "Declaration of the Rights of Citizens" in Latin America: constructing the right to the city in Brazil". En: UNESCO, *International public debates. Urban policies and the right to the city*. París: UNESCO, pp. 40-53.
- HARVEY, D. (2012). *Ciudades rebeldes. Del derecho a la ciudad a la revolución urbana*. Madrid: Akal.
- IVC. (2017). Informe Final Censo Barrio 20. Buenos Aires: Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.
- IVC. (2018). Informe Programa Integral de Reurbanización de Villa 20 (PRIRU). Buenos Aires: Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Consultado en: [https://vivienda.buenosaires.gob.ar/20190207_DT27MGPV20AvancesRELSE,PIRU\(4\)](https://vivienda.buenosaires.gob.ar/20190207_DT27MGPV20AvancesRELSE,PIRU(4))
- LANDMAN, T. (2011). *Política comparada. Una introducción a su objeto y métodos de investigación*. Madrid: Alianza.
- LEFEBVRE, H. (1969). *El derecho a la ciudad*. Madrid: Península.
- MORENO CARRANCO, M. (2010). "La ciudad de clase mundial. Del discurso académico al discurso urbano". En: A. Mercado Celis (coord.), *Reflexiones sobre el espacio en las ciencias sociales. Enfoques, problemas y líneas de investigación*. México, D.F.: Universidad Autónoma Metropolitana, pp. 345-383.
- MOTTA, M., Y ALMANZI, F. (2017). "Gestión y planificación del proceso-proyecto para el mejoramiento de villas y asentamientos a gran escala. El caso de la Re-urbanización de la Villa 20 en la CABA". *Medio Ambiente y Urbanización*, 86 (1): 145-168. Consultado en: <https://www.ingentaconnect.com/contentone/ieal/meda/2017/00000086/00000001/art00007>
- PORTES, A. (1999). "La economía informal y sus paradojas". En: J. Carpio, E. Klein e I. Novacovsky (comps.), *Informalidad y exclusión social*. Buenos Aires: SIEMPRO, OIT, FCE, pp. 25-49.
- RODRÍGUEZ, F., et al. (2018). "Integración urbana y derecho a la ciudad. Un abordaje a la reurbanización de la villa 31 de la Ciudad de Buenos Aires a partir de Hábitat III". Córdoba, Universidad Nacional de Córdoba, III Congreso Internacional de Vivienda y Ciudad. Debate en torno a La Nueva Agenda Urbana.
- ROFMAN, A. (2007). "Participación de la sociedad civil en políticas públicas: una tipología de mecanismos institucionales participativos". Salvador de Bahía, ISTR y CIAGS/UFBA, VI Conferencia Regional de ISTR para América Latina y el Caribe.
- SISU. (2017). Informe sobre el empadronamiento 2017. Buenos Aires: Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.
- THEODORE, N., PECK, J. y BRENNER, N. (2009). "Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados". *Temas Sociales*, 66. Consultado en: http://barcelonacomuns.pbworks.com/w/file/attach/64059073/2009_Urbanismo_neoliberal_brenner-peck.pdf
- VITALE, P. Y RAMOS, M. (2011). "De luchas y leyes: la experiencia de la Mesa por la Urbanización y Radicación de la Villa 31-31 bis y su relación con el Estado". En: P. Urquieta (comp.), *Ciudades en transformación. Disputas por el espacio, apropiación de la ciudad y prácticas de ciudadanía*. La Paz: Plural Edit, pp. 295-314.
- WORLD BANK. (2001). *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty*. Washington, D.C.: World Bank.
- ZAPATA, M. (2013). "Toma de tierras en la ciudad de Buenos Aires. Un análisis de las causas estructurales que anunciaron el conflicto del Parque Indoamericano". *Pampa*, 1 (9): 45-71. <https://doi.org/10.14409/pampa.v1i9.4157>
- ZAPATA, M. (2017). *La política habitacional bajo la lupa. De los programas llave en mano a la autogestión del hábitat*. Buenos Aires: Teseo.
- ZURBRIGGEN, C. (2011). "Gobernanza: una mirada desde América Latina". *Perfiles latinoamericanos*, 19 (38): 39-64. Consultado en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0188-76532011000200002&script=sci_abstract