



MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN EN PLANES DE URBANIZACIÓN. ¿SENDERO VIRTUOSO O ENCRUCIJADA? UN ANÁLISIS DE CASO EN CABA

PARTICIPATORY MANAGEMENT BOARDS IN BUENOS AIRES. VIRTUOUS PATH OR CROSSROADS?

MICAELA MOREIRAⁱ, CECILIA SCHNEIDERⁱⁱ y CELESTE AMBROSIⁱⁱⁱ

Fecha de Recepción: 10/05/2022 | Fecha de Aprobación: 26/06/2022

Resumen: Teniendo en cuenta la multiplicación de mecanismos de participación ciudadana a nivel local durante las últimas décadas, este artículo revisa su funcionamiento y alcance reales a partir de un estudio de caso: la implementación de la “Mesa de Gestión Participativa” en el Plan de urbanización del barrio Rodrigo Bueno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, durante el período 2015-2019. Se utilizó una metodología cualitativa con base en entrevistas semiestructuradas, y el relevamiento y análisis de documentación oficial, normativa específica del mecanismo y del proceso de urbanización. El texto se organiza en cinco secciones, apartado metodológico, revisión de antecedentes sobre la implementación de políticas participativas en procesos de urbanización y planificación local, una descripción de la trayectoria del barrio seguido del análisis de las entrevistas. Se concluye que, aunque el mecanismo mantiene potencialidad para la cogestión entre ciudadanos y gobierno, el formato que adquirió en la práctica limita su capacidad de democratizar las estructuras de autoridad vigentes, garantizar derechos y la incidencia de los y las ciudadanas en las políticas públicas.

Palabras clave:

*Participación.
Democratización.
Urbanización.
CABA.
MGP.
Villas.*

ⁱ Mg. en Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo (UNSAM/GU), candidata doctoral, IDES Argentina.

Contacto: micaelaf.moreira@gmail.com

ⁱⁱ Dra. Teoría Social y Política (UPF, Barcelona), Investigadora titular Undav, Directora Proyecto Undavcyt y Pict 003394.

Contacto: cecilia.schneider1@gmail.com

ⁱⁱⁱ Candidata doctoral UNLP, docente UNDAV. Contacto: celesteambroisi@gmail.com

Abstract: Taking into account the multiplication of citizen participation mechanisms at the local level during the last decades, this article reviews its actual operation and scope based on a case study: the implementation of the "Participatory Management Table" for the Urbanization Plan of Rodrigo Bueno neighborhood, in Buenos Aires Autonomous City during 2015-2019. We used a qualitative methodology based on semi-structured interviews, and conducted an analysis of official documentation of the mechanism and the urbanization process. The text is organized into five sections: methodology, a review of the implementation of participatory policies in urbanization and local planning processes, a description of the trajectory of the neighborhood, and the analysis of the interviews. The results in the conclusion section show that although the mechanism maintains potential for co-management between citizens and government, the format it acquired in practice, limits its ability to democratize existing authority structures, guarantee rights and the incidence of citizens in public policies.

Keywords:

Participation.

Democratization.

Urbanization.

CABA.

Slums.

Introducción¹

Durante las últimas tres décadas, las políticas de participación ciudadana a nivel local se han multiplicado y expandido globalmente (Dias, 2018). Solo en América Latina se registraron en el 2020 y para dicho periodo, más de 3700 "innovaciones participativas" (instituciones, procesos, mecanismos) en distintos niveles de gobierno —siendo el local el ámbito predilecto, aunque no el único— y bajo una variedad amplia de formatos (Pogrebinschi, 2017). La implementación sostenida de experiencias y la reproducción de políticas similares en ciudades gobernadas por diversos colores políticos, aunque en el origen estuvieron fuertemente asociadas a gobiernos de centro-izquierda, ha permitido avanzar en el conocimiento sobre los alcances e impactos de los mecanismos participativos "realmente existentes" (Schneider, Moreira y Ambrosi, 2019; Schneider y Moreira, 2016; Goldfrank 2011 y 2017; Martínez Palacios y Bach, 2016; Schneider y Welp, 2015; Lissidini et al., 2014).

En Argentina, la incidencia ciudadana y asociativa en el diseño, ejecución o evaluación de las políticas públicas comenzó en el marco de la transición democrática y se profundizó

durante los noventa imbricada en el proyecto neoliberal y los cambios asociados a la emergencia de la nueva gestión pública. La implosión del modelo en una profunda crisis de representación a principios del siglo XXI tornó a las políticas participativas en herramientas adecuadas para acortar las enormes distancias que se habían acumulado durante las últimas décadas entre representantes y representados y promovió su multiplicación en el territorio nacional (Arena, 2018; Schneider 2016 y 2008; Rofman y Foglia, 2015; Annunziata, 2011 y 2010; Eberhart, 2007). Sin embargo, pasadas aquellas crisis de representación política muchos de estos espacios institucionalizados de participación perduraron, lo que revela un persistente —aunque sin duda dispar y a veces contradictorio— interés por parte de los poderes locales y de la ciudadanía (más y menos organizada) en intervenir en el diseño e implementación de la política pública.

Para guiar nuestras indagaciones retomamos dos advertencias clave provenientes de la teoría de la democracia participativa formuladas por Carole Pateman (2012) en *Participatory Theory Revisited*. Nos referimos por un lado a la importancia de distinguir entre *deliberación* y *democratización* a la hora de abordar políticas participativas y, consecuentemente, a mantener plena conciencia de que la mera presencia de espacios deliberativos no garantiza ni indica mayores niveles de democratización. La segunda advertencia señala que ese horizonte de la participación ciudadana puede ser alcanzado si las políticas participativas logran democratizar las estructuras de autoridad vigentes en las instituciones u organizaciones donde se toman decisiones (Pateman, 1970). Queremos decir con esto que a la hora de evaluar mecanismos participativos es necesario preguntarse si por medio de su ejercicio promueven una mayor participación de los ciudadanos y ciudadanas en el proceso de toma de decisiones, generan relaciones de cooperación (en lugar de subordinación), dinámicas de acción horizontales y facilitan el acceso a derechos ciudadanos o, si por el contrario, reproducen jerarquías sociales existentes que disminuyen los niveles de democratización de las democracias. En definitiva, nos interesa recalibrar la capacidad transformadora o no de estos mecanismos como modo de determinar, tal como señala Subirats (2005), la calidad de los procesos participativos que se implementan. Para ello retomamos una mirada socio-antropológica en tanto se acerca a observar las nevaduras de procesos singulares, reparando en espacios que se presentan como potencialmente novedosos o disruptivos y que se aplican en sectores de políticas públicas sustantivos como el hábitat e integración socio-urbana de sectores sociales vulnerables.

Los programas de urbanización afectan de manera directa dimensiones sensibles de la ciudadanía, como el derecho a la ciudad, al hábitat y la vivienda, e involucran actores con

diferentes jerarquías y poderes, responsabilidades y capacidades. Estas multiplicidades de cruces los convierten en un terreno fructífero para evaluar la democratización del proceso de toma de decisiones públicas.

Con estos presupuestos teóricos en mente realizamos un análisis de caso sobre el origen e implementación de la Mesa de Gestión Participativa (MGP) en el marco del Programa Integral de Reurbanización (PIRU) del barrio Rodrigo Bueno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) entre 2015 y 2020. Este caso resulta relevante al análisis puesto que nos permite recuperar las dimensiones institucionales y no institucionales de la participación ciudadana que han intervenido en las variaciones de la política local sobre el problema particular de la vivienda². Por otro lado, de las cuatro experiencias existentes³ Rodrigo Bueno es presentado por los funcionarios locales y activistas como el caso “más exitoso” en términos de la “calidad de la participación” en el proceso de urbanización, y representa tal como veremos más adelante, un “giro” reciente en las intervenciones de la ciudad sobre los barrios vulnerables. A su vez la Mesa, en tanto dispositivo participativo, ha perdurado en el tiempo mostrándose activa para una variedad de actores.

En términos específicos analizaremos, en primer lugar, la implementación de las políticas participativas en el derrotero histórico institucional en que se ha desarrollado la relación Estado-sociedad respecto de las problemáticas de hábitat de los sectores populares de la ciudad de Bs. As. Trataremos de ubicar allí la singularidad o no de las mesas de gestión participativa. Como veremos en esta sección del análisis, la posibilidad de las poblaciones más vulnerables de participar en la planificación de la ciudad o la urbanización de sus barrios ha sido vehiculizada por la vía institucional y por acción de organizaciones sociales y vecinales de larga data (Delamata, 2016; Rey, 2020; Rofman, 2018). Esto generó variaciones en las modalidades de intervención local sobre el problema de la vivienda con períodos de intensificación de algunas tendencias sobre otras. En segundo lugar, analizaremos el origen, el diseño institucional de la participación, la dinámica (social y política) y los flujos de actores e intereses que conforman la MGP en Rodrigo Bueno para garantizar el derecho a la vivienda.

El artículo consta de cuatro apartados. El primero sintetiza los aspectos teóricos y metodológicos relevantes para el análisis del caso. En el segundo, analizamos los antecedentes a nivel nacional y local de las políticas de urbanización seguido de nuestro análisis de caso. Finalmente, dedicamos una sección final para las conclusiones.

1- Aspectos teóricos y metodológicos

Como hemos señalado en la introducción, partimos del ideal normativo que sostiene que la participación cumple un rol fundamental en las democracias al permitir la legitimación de las instituciones democráticas, pero también de las decisiones políticas que se toman (Sintomer y Blondiaux, 2004) logrando que más voces —diversas y heterogéneas— sean escuchadas y tenidas en cuenta.

En este sentido, entendemos por *participación ciudadana* el conjunto de prácticas sociales que buscan incidir en las agendas y/o tomas de decisiones de las autoridades públicas, en particular aquella que se canaliza mediante mecanismos específicos de participación no electoral, ofertados y diseñados por los representantes públicos y que, por ello mismo, han sido nominados como participación institucionalizada (Schneider y Welp, 2011; Smith, 2009; Schneider, 2008). En esta línea, consideramos a las MGP como un instrumento de tipo deliberativo y semirrepresentativo (Schneider y Welp, 2015).

Estudiar la dinámica de la participación en la implementación de una política pública concreta tiene la complejidad de conjugar dos grandes cuestiones. Por un lado, las características propias de la etapa del ciclo de política y del sector específico del que se trate —en nuestro caso la implementación y la política de vivienda, hábitat e integración social—; y, por el otro, los dilemas propios que adquiere cualquier proceso de participación política y ciudadana.

Esta fase particular del ciclo de las políticas públicas, compleja y llena de matices, conecta directamente a los actores públicos con una gran variedad de actores de diverso tipo, formales e informales (los grupos objetivos, los beneficiarios finales y los afectados —todos pueden ser tanto sociales como privados—). La *implementación*, en su acepción más clásica, es entendida entonces como la realización concreta de los objetivos de una política pública (Subirats et al., 2008) en la que, y tal como observaremos en nuestro caso, se despliegan diversas estrategias y se materializan demandas e intereses. Dichas interacciones se dan tanto por fuera como por dentro de los espacios diseñados y establecidos por las normas y reglamentos. Es decir, estos definen las reglas del juego otorgando posiciones y recursos a los actores, pero en la práctica intervienen otras dinámicas que pueden, incluso, provocar que ciertos actores queden fuera del juego (Bardach, 1977) o se cambie la distribución de esos recursos.

Por tanto, definimos a la *dinámica de la participación* como el conjunto y tipo de interacciones que se dan en los espacios participativos citados, tratando de dar cuenta de los

actores que intervienen (su diversidad y variedad), la selección que opera de los mismos (*top-down* o *bottom-up*), el grado de participación y regularidad de la misma. Del mismo modo, tratando de reparar en ciertos aspectos que hacen a la calidad del proceso, aunque no haremos aquí una evaluación de impacto, incluimos como indicadores de esta dimensión: el grado de representatividad y legitimidad de los actores que intervienen, la relevancia de las temáticas que abordan y hacen a la implementación de la política en cuestión, y el margen de decisión que conservan los participantes.

Se trabajó con un diseño metodológico de tipo cualitativo tanto para la recolección de datos como en el análisis. Se llevaron a cabo trece entrevistas semiestructuradas obtenidas mediante la técnica de bola de nieve que incluyeron informantes clave, trabajadores del programa de urbanización, funcionarios de cargo jerárquico del Instituto de la Vivienda de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (IVC) y exfuncionarios del mismo instituto, vecinos del barrio y activistas de organizaciones sociales que desarrollan actividades en Rodrigo Bueno como la coordinación de merenderos, talleres de periodismo y un bachillerato popular.

Las entrevistas se desarrollaron durante fines del 2020 y primer semestre de 2021 cuando las medidas de confinamiento por la pandemia de COVID-19 aún se mantenían vigentes, por lo que fueron realizadas vía plataformas de comunicación digital. Se realizó un análisis de tipo interpretativo privilegiando una perspectiva socio-antropológica, con transcripciones y codificación del corpus empírico. A su vez se realizó un relevamiento de datos secundarios que incluyó censos oficiales, informes de gestión del Gobierno de la CABA, normativa relativa al proceso de urbanización y el reglamento de la MGP creado por los propios vecinos en 2017.

2. Las políticas de urbanización y la participación en barrios vulnerables en CABA: ¿un derrotero pendular?

Las innovaciones democráticas en el diseño de las políticas públicas no operan en un vacío histórico ni institucional, no existen las políticas que se crean completamente desde cero y que por tanto generan acciones y redes de acción pública completamente nuevas (Subirats et al., 2008). Por tanto, en este apartado daremos cuenta críticamente del derrotero particular que han seguido las políticas de vivienda y urbanización de villas en la ciudad en función de cómo se conceptualizó su acceso (con una lógica mercantil o como un derecho social), y de la inclusión o no de la ciudadanía en los procesos de urbanización.

A partir del retorno democrático y hasta 1989, las políticas estatales nacionales en torno al tema fueron en buena medida bifrontes; por un lado, se mantuvieron los desalojos muy característicos y predominantes de la etapa dictatorial y, al mismo tiempo, se crearon programas de radicación y de facilitación de acceso a propiedades y terrenos. Se apuntó principalmente a la provisión de viviendas nuevas con la modalidad de “llave en mano” — otorgadas desde el Estado bajo una lógica lucrativa— y en menor medida al mejoramiento barrial (Rey, 2020; Zapata, 2017). La ciudad de Buenos Aires —aún sin autonomía⁴—, siguió la tendencia marcada por el Gobierno central. En 1984, el municipio porteño creó el programa de Radicación y Solución Integral de Villas⁵ que reconoció el derecho al hábitat y la permanencia en el lugar de los residentes, e incluyó instancias participativas de articulación fundamentalmente con organizaciones sociales (Guevara, 2015; Vitale, 2009).

Durante la década del noventa y hasta fines de esta, en línea con las reformas estructurales aplicadas para reducir el gasto social y en sintonía con recomendaciones del Banco Mundial, las políticas habitacionales nacionales cobraron un matiz más focalizado, mercantilizado y descentralizado en las provincias (Rey, 2020; Zapata, 2017). En la CABA se implementaron los primeros programas focalizados para el mejoramiento barrial y de viviendas con participación de los beneficiarios, pero desde una lógica orientada al control de la gestión que no tuvo en cuenta las desigualdades de poder entre los diferentes actores (Rey, 2020; Zapata, 2019; Guevara, 2015).

No obstante, es de destacar que durante esa etapa —paradojalmente y como resultado de la participación de numerosas organizaciones y movimientos urbanos—, se reconoce en la reformada Constitución Nacional del 94 el derecho a la vivienda y en la Constitución porteña del 96 se le otorga a este un contenido programático (Delamata, 2016). La carta local declara la intención de resolver “el déficit habitacional, de infraestructura y servicios, dando prioridad a las personas de los sectores de pobreza crítica y con necesidades especiales de escasos recursos”; y de auspiciar “la integración urbanística y social de los pobladores marginados, la recuperación de las viviendas precarias y la regularización dominial y catastral, con criterio de radicación definitiva” (Artículo 31, CABA).

En línea con este avance normativo, y ya durante el gobierno de centro-izquierda de Aníbal Ibarra, en 1998 se sancionó la Ley 148 de atención prioritaria a la problemática social y habitacional en las villas y núcleos habitacionales transitorios, que creó una Comisión Coordinadora Participativa para el diagnóstico, propuesta, planificación y seguimiento de la ejecución de las políticas sociales habitacionales. Dos años después se crearon por un lado el

Programa Autogestión de la Vivienda (PAV)⁶, que incluyó la participación de destinatarios y organizaciones sociales en el diseño de las políticas (Guevara, 2015) y lo que fue el primer antecedente de las MGP a través de la llamada Mesa de Planeamiento Participativo establecida en el año 2000 por la Ley N.º 403 que creó el Programa de Planeamiento y Gestión Participativo de la Villa 1-11-14⁷.

A pesar de este marco institucional favorable, la participación se debilitó ante el deterioro de las condiciones sociopolíticas y económicas del país cuyo desenlace fue la crisis de 2001. A partir de 2003, se revitalizó nuevamente el rol del Estado nacional y la lógica mercantil se matiza con la implementación de programas de provisión de viviendas y mejoramiento de barrios de tipo desmercantilizados (Rey, 2020; Di Virgilio et al., 2018; Arqueros Mejica et al., 2017). También se impulsaron convenios entre gobiernos provinciales y municipales para fomentar la provisión de vivienda nueva y la mejora de infraestructura barrial con participación de organizaciones sociales o beneficiarios, a menudo exigida por los organismos financiadores (Di Virgilio et al., 2018).

A diferencia de esta tendencia nacional, en la CABA se implementaron programas fragmentados tendientes a individualizar las situaciones de los beneficiarios. Las intervenciones en los barrios populares se concentraron en asentamientos pequeños (Villa 19-Barrio INTA, 17-Pirelli, por ejemplo) y fueron reacciones a las demandas y capacidad de acción de los vecinos organizados (Rey, 2020; Arqueros Mejica, Rodríguez y Zapata, 2017). A partir de 2005 cobra centralidad el PRIT (Programa de Radicación, Integración y Transformación de Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios)⁸, mediante la relocalización de hogares en viviendas nuevas construidas en terrenos dentro del mismo barrio.

En 2007 se inauguró un nuevo periodo con la asunción del Partido Republicano (PRO) — el primero abiertamente de derecha desde el retorno democrático y bajo la jefatura de Mauricio Macri— en el que las políticas de urbanización mantuvieron líneas regulares y conflictivas de intervención por lo menos hasta 2015. La tendencia durante ambos mandatos fue abandonar la construcción de viviendas sociales y favorecer intervenciones de mejoramiento del espacio público, infraestructura, acceso a servicios, y regular los dominios de terrenos o viviendas sin políticas integrales de urbanización. Se otorgaron títulos para habilitar la tramitación de servicios, tomar préstamos o "asegurar la tenencia" de terrenos⁹.

El IVC se descentralizó y varias de sus funciones fueron repartidas entre agencias nuevas dando por resultado una fragmentación de las políticas dirigidas a las villas porteñas. Hubo nulos logros en materia de hacinamiento y provisión de infraestructura pública, intentos

fallidos de relocalización de hogares sin instancias consultivas y una participación superficial e intrascendente, aumentando la conflictividad entre vecinos (Rey, 2020; Arqueros Mejica et al., 2017; Fainstein, 2015). Por otro lado, ante el incumplimiento de la Ley 148/1998 y las limitaciones que presentaron programas habitacionales como el PROSUR Hábitat¹⁰, desde 2004, organizaciones barriales de diferentes villas iniciaron acciones de amparo para evitar desalojos dando curso a procesos de judicialización de los conflictos entre vecinos y Ciudad que desencadenaron en “leyes particulares” de urbanización para cada villa y la creación de mesas de gestión participativas¹¹. La Villa 20, Rodrigo Bueno, las Villas 31 y 31bis, la 1-11-14 y la 3 son casos en los que se repitió dicho proceso (Arqueros Mejica et al., 2017; Caram et al., 2015).

En 2015, se produce un alineamiento político entre el gobierno nacional y el local al quedar ambas administraciones bajo la conducción del PRO. El hasta entonces jefe de Gobierno porteño, Mauricio Macri, pasó a ocupar la presidencia nacional y fue sucedido en la ciudad por Horacio Rodríguez Larreta. Entre 2015 y 2019, recentralizó el IVC e impulsó políticas de urbanización e integración barrial, construcción y mejoramiento de viviendas e infraestructura pública (Rey, 2020; Zapata, 2019), generalmente orientadas por proyectos inmobiliarios privados (Rodríguez, 2019). También se sancionaron leyes que incluyeron el mejoramiento urbano, la creación y puesta en funcionamiento de Mesas de Gestión Participativas para los Barrios Playón Chacarita, Villa 31-31bis¹² y Rodrigo Bueno, que pasaremos a analizar en detalle seguidamente (Rey, 2020; Schneider et al., 2020; Di Virgilio et al., 2018).

3. Análisis

3.1. Breve caracterización socio-urbana del barrio Rodrigo Bueno

Rodrigo Bueno se encuentra emplazado en una de las quince comunas de la CABA¹³, en un área aledaña al barrio Puerto Madero —una de las zonas más caras de la ciudad— sobre la avenida España al 1800. Limita al norte con la Reserva Ecológica-Costanera Sur y al Sur con los terrenos de la ex Ciudad Deportiva Boca Juniors, propiedad de la empresa de desarrollos inmobiliarios IRSA S. A. (Ver Imagen 1).

El asentamiento original tiene una extensión de cuatro hectáreas divididas en cuatro manzanas. La mayoría de las viviendas fueron construidas con materiales durables (ladrillos, cemento, cerámica, hormigón, madera), pero se trata de infraestructuras precarias, erigidas sin planificación y con accesos a servicios deficientes. Según un censo realizado por el Instituto

de la Vivienda de la CABA (IVC, 2016), antes de iniciar el proceso de urbanización, el 90 % de las unidades obtenía agua por conexiones informales y la disponibilidad de redes cloacales era muy baja (el 38 % de las viviendas desagotaban en el río y el 57 % utilizaba pozo ciego). El resto de los servicios tampoco registraba un panorama mejor, el 99 % de las casas se conectaban a la red eléctrica de la ciudad de manera informal y el 96 % accedía al gas a través de garrafas (IVC, 2016).

Imagen 1- Vista satelital del barrio Rodrigo Bueno



Actualmente las casas del barrio histórico conviven con los edificios recientemente erigidos en el marco del proyecto de urbanización ubicados en un perímetro adyacente. Según una publicación del Gobierno de la Ciudad del 18 de mayo de 2021, el proyecto lleva construidas 611 viviendas de las cuales 403 fueron adjudicadas¹⁴, y se dio inicio a tres obras de apertura de calles quedando pendientes obras de mejora de viviendas e infraestructura general sobre el barrio histórico.

El censo de 2016 reveló que en el barrio histórico vivían 2665 personas, 996 familias y existían un total de 563 viviendas¹⁵. El 25 % de las familias vivía en condición de inquilina y el 58 % de los hogares monoparentales estaba a cargo de mujeres, en su mayoría (71 %) con niños y/o ancianos a cargo. Se trata de un universo joven, en promedio 27 años de edad (49 % mujeres y 51 % varones) y de origen bastante heterogéneo: el 37 % son nacidos en Argentina, mientras que el 63 % restante proviene de países del cono sur (Perú 46 %, Paraguay 14 % y Bolivia 2 %). En términos laborales, se trata de un conjunto poblacional vulnerable y de bajos ingresos que trabaja en sectores sujetos a la informalidad y la precarización como la construcción, el servicio doméstico¹⁶ y el trabajo por cuenta propia no declarado o esporádico.

3.2. Origen socio histórico del barrio Rodrigo Bueno

A principios de los ochenta, ocurren las primeras ocupaciones de los terrenos ribereños que antiguamente conformaban el paseo de la Costanera Sur y de otros espacios ubicados sobre la avenida España propiedad de la Prefectura Naval. Si bien al inicio se trató de un grupo reducido de unas veintisiete personas, la cantidad fue aumentando primero ligeramente, y de manera más pronunciada durante los noventa a raíz del incremento de los índices de marginalidad y desocupación provocados por las políticas de austeridad de la década (Caram, 2007). Ya a principios del siglo XXI, se registró un crecimiento exponencial de la población residente en Rodrigo Bueno, entre 2002 y 2009, el número de habitantes aumentó en un 245 %, el de familias un 222 % y la cantidad de viviendas un 131 % (IVC, 2016). A pesar de estos guarismos, el barrio recibió poca atención por parte de las autoridades locales y solo experimentó intervenciones públicas esporádicas de mejora como respuesta a la insistente demanda de los vecinos o a raíz de la exposición mediática que por momentos recibió el asentamiento.

En paralelo al crecimiento socio-demográfico del barrio, dos procesos afectaron su futuro. Por efecto del avance de la naturaleza se desarrolló un humedal con vida silvestre que comenzó a ser visitado a modo de paseo turístico y, a mediados de los ochenta, organizaciones ambientalistas solicitaron al Gobierno el reconocimiento y protección del área¹⁷. El segundo proceso ocurrió durante los noventa con la implementación de un proyecto urbano de recuperación y revalorización de las edificaciones en desuso del antiguo Puerto Madero aledañas a Rodrigo Bueno. El proyecto se realizó mediante la cesión del complejo a capitales privados para la construcción de viviendas y locales comerciales orientados al consumo de sectores de altos ingresos. En pocos años, Puerto Madero se erigió como una de las zonas más

caras de la ciudad al tiempo que estimuló el interés privado sobre otras áreas codiciadas en el mismo distrito, como fue el caso de ex Ciudad Deportiva Boca Juniors que en 1997 fueron vendidas a un inversor privado para edificar un complejo habitacional de lujo¹⁸.

Ambos factores convirtieron los terrenos de Rodrigo Bueno en un lugar estratégico para sectores privados y al mismo tiempo impulsaron las primeras presiones para su erradicación. En 2001, el Gobierno de la Ciudad trasladó las familias asentadas en la Reserva y la Av. España al área que actualmente ocupa el barrio histórico, dando lugar a lo que se conoce como manzana 4 del asentamiento (Rodríguez, 2010) y proveyó materiales y mano de obra para la construcción de viviendas. Sin embargo, fue una respuesta deficiente que no ofreció soluciones a las necesidades de los interesados y que reprodujo las condiciones de vulnerabilidad de los habitantes (Caram et al., 2015; Rodríguez, 2010), pero que sentó un antecedente explícito o implícito de reconocimiento del asentamiento.

Entre 2005 y 2015, se intensificaron las estrategias gubernamentales para erradicar al barrio. Como respuesta, los vecinos iniciaron una estrategia judicial mediante la interposición de recursos de amparo ante la Justicia para detener los desalojos oficiales dando inicio a una etapa de judicialización del conflicto con el Gobierno de la Ciudad. Aquellos años fueron claves en tanto se definieron distintas prácticas de participación vecinal que fueron la base de la dinámica de funcionamiento que se observa en la Mesa de Gestión Participativa, convirtiéndose luego en un antecedente ineludible y vivo en la memoria del barrio:

En primer lugar, una jueza hizo lugar al pedido de los vecinos y ordenó al Gobierno de la Ciudad a urbanizar por el año 2009 o 2010. Luego se apeló esa medida, y la Cámara sacó un fallo diciendo que la villa no podía ser urbanizada porque estaba ocupando terrenos de la reserva ecológica. El expediente llega al Tribunal Supremo de Justicia [de la CABA] (...). Lo primero que hacen los jueces de este Tribunal es generar una instancia de diálogo con el Gobierno de la Ciudad, las instituciones que asesoraban a los vecinos y los vecinas, representados por los delegados. Entre abril y mayo del 2016, empezamos a tener instancias de diálogo semanales, a las que iba como representante del Gobierno de la Ciudad, sobre la posibilidad de urbanizar en el lugar. Este diálogo semanal fue formalizado bajo el término de Mesa de Gestión Participativa con un montón de formalismos y requisitos de lo que nosotros entendíamos que tenía que tener este espacio. (Excoordinador de MGP)

En paralelo a los encuentros con el Gobierno local, los vecinos mantuvieron instancias de debate e información a través de la organización de Asambleas Vecinales abiertas a todos los habitantes del barrio. En estas instancias también participaban numerosas organizaciones sociales y representantes de las Defensorías porteñas, quienes brindaban asesoramiento legal y profesional a los vecinos para la protección de sus derechos, evitando los desalojos o

bosquejando un proyecto de urbanización más participativo y permeable. Una vez sancionada la ley que oficializó el Plan de Urbanización y creó formalmente la MGP, la Asamblea Vecinal se mantuvo y, tal como veremos en el siguiente apartado, se incorporó al reglamento del mecanismo ya institucionalizado. Cabe destacar que fue precisamente este origen, marcado por la incertidumbre, la movilización y la desconfianza de los vecinos hacia el Gobierno de turno, el que determinó el formato que adquirió posteriormente la MGP e hizo que la misma contara desde muy temprano con un reglamento de funcionamiento.

[Rodrigo Bueno] fue el primer barrio en tener un reglamento de la mesa de gestión participativa, y si no recuerdo mal, el único. Los vecinos, un poco en el afán de buscar garantías cuando se debatía la ley, querían incorporar todo en la misma. Cualquier aspecto debía ser puesto en la ley, era su momento de tener alguna certeza, entonces querían incorporar quién participa, de qué modo, cómo se vota, qué regularidad tiene que tener la mesa, si se realizaban en el barrio. Por cuestiones de práctica legislativa, no correspondía que se pongan ahí, porque la ley tiene otro objeto, entonces lo que hicimos fue, a la mesa siguiente de sancionada la ley, comenzamos a debatir el reglamento de la mesa de gestión (...) se terminó sancionando el reglamento, que básicamente establecía cómo funcionaban todos los aspectos de la mesa. (Excoordinador de MGP)

3.3. Diseño institucional de la participación: quién, cómo y para qué

La MGP fue incorporada como mecanismo obligado de participación en la Ley 5.798 del 2017 para la “reurbanización, zonificación e integración social, cultural y urbana del Barrio Rodrigo Bueno” (Art. 1) con el objeto de “garantizar e instrumentar la participación de los vecinos (...) en todas las etapas de [su] ejecución” (Art. 2). Dicha ley establece de forma taxativa los actores que deben participar del mecanismo. Cinco actores institucionales: el Instituto de Vivienda de la Ciudad (IVC), la Defensoría General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el Ministerio Público Tutelar, la Procuración General del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; y un órgano representativo de base ciudadana: el Comité de Delegados de vecinos.

Se establece que podrán participar los vecinos registrados en el Censo barrial realizado por el IVC en 2016 y prevé la posibilidad de invitar a representantes de diversos organismos estatales (locales o nacionales), universidades, empresas prestatarias de servicios públicos, organizaciones barriales, sociales y religiosas con presencia en el barrio. La participación de cualquiera de estos invitados puede ser propuesta por cualquier integrante de la MGP y se aprueba por consenso.

El IVC es el responsable de implementar el Programa de Reurbanización del Barrio y coordinar la MGP mediante la cual se da cuenta a los vecinos de los avances o retrocesos del Programa. También puede llamar a convocatoria para participar en Asamblea Generales con el fin de planificar las acciones a desplegar.

A su vez el reglamento contempla y preserva un espacio para las históricas Asambleas de Vecinos con la función de poder transmitir regularmente información sobre los temas que llegan a la Mesa, canalizar nuevas demandas e incorporar tópicos a la agenda institucional. Además, semanalmente se eligen allí los vecinos y vecinas que de manera rotativa participarán en la MGP junto a los delegados y otras instituciones del gobierno¹⁹:

Estas reuniones actúan como filtro para llegar a la MGP. Todos los vecinos son convocados para tomar medidas y llevarlo a la MGP. Estas Asambleas participativas estaban mucho antes que la ley fuese creada, alrededor de principios del 2016 (...) teníamos la colaboración de la Defensoría del Pueblo y la Defensoría General de la Ciudad. (Delegado MGP Rodrigo Bueno)

El reglamento también establece la participación de las dos Defensorías —la del Pueblo y la Defensoría General de la Ciudad— como actores con voz y voto dentro de la Mesa y solo con voz en la Asamblea Vecinal. Estas asumen la responsabilidad de asesorar a los vecinos, tomar nota de los temas que les preocupan, y registrar y comunicar al IVC quiénes resultan elegidos para participar del encuentro.

Tanto las Asambleas Vecinales como la MGP, entre el 2017 y hasta inicios de la pandemia, funcionaron con una frecuencia semanal cada una con dinámicas diferentes.

El reglamento también prefigura la existencia de una Mesa Técnica en tanto instancia en la que el equipo profesional del IVC presenta a la MGP propuestas para una mejor implementación del plan de urbanización y ejecución de las obras.

Con relación a la toma de decisiones, se destaca que la ley de urbanización y el reglamento de la MGP expresan que debe surgir del consenso entre los actores. Para las situaciones de desacuerdo los vecinos incluyeron en la norma la posibilidad de realizar consultas en la Asamblea Vecinal y luego, definir por mayoría simple en la MGP sobre las cuestiones en pugna. En los casos en que se llegara a esta instancia, cada actor de la MGP —instituciones gubernamentales y la Junta Orgánica de delegados— tendrían un voto (afirmativo, negativo o abstención) y los veinte vecinos que se sumarían no podrían votar, solo opinar. Para las situaciones en que la instancia de votación tampoco logra destrabar el

desacuerdo, la ley de urbanización expresa que excepcionalmente el IVC asesorará al Poder Ejecutivo de la Ciudad para resolver la cuestión.

3.4 Dinámica y flujos de la participación

El diseño institucional presente en la norma —tanto en la ley como en el reglamento— sugiere que se buscó organizar la participación con una lógica que pretendía ser horizontal, abierta y flexible. Sin embargo, en la práctica la construcción de consensos y definiciones adquirió una orientación pronunciadamente vertical y más bien cerrada que concentró el grueso de las decisiones de tipo políticas y de coordinación interinstitucional en la Mesa Técnica integrada por profesionales y funcionarios del IVC, y/o a través de vías alternativas que saltean las vías formales. Explicamos a continuación cómo se da esta dinámica.

En el Esquema 1, graficamos los espacios deliberativos y sus integrantes mencionados en la normativa y se contrastan con los datos recogidos en el trabajo de campo. El flujo formal de la participación, indicado en flechas continuas, ilustra el recorrido que realizan las demandas y los sentidos en que se dan los intercambios entre vecinos y actores institucionales. Si bien estos recorridos se mantienen, hemos encontrado que conviven con otros —no formalizados, alternativos y marcados con flechas punteadas—, por los que vecinos y funcionarios logran acuerdos. Estos fueron surgiendo a partir de las relaciones y tensiones entre los actores a lo largo de todo el proceso de urbanización.

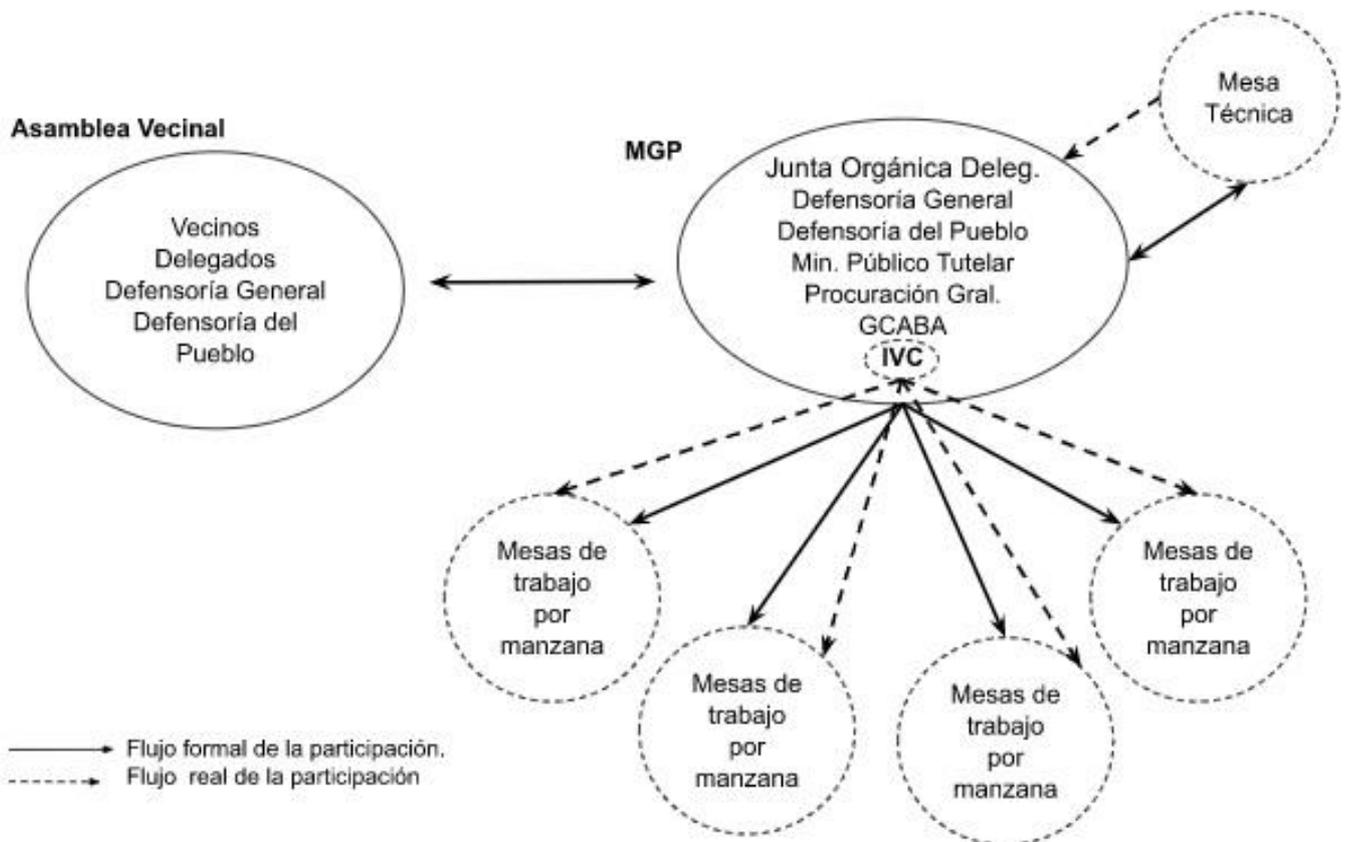
Cuando afloraron los conflictos —lógicos y siempre presentes en estos procesos de urbanización y en todo proceso de participación— se implementaron por fuera de lo establecido en el reglamento unas terceras instancias de participación, más acotadas geográficamente, denominadas Mesas o Talleres de Trabajo por Manzana, convocadas *ad hoc* por el IVC, con el fin de resolver cuestiones puntuales relativas a la implementación de decisiones acordadas en la MGP, aunque sin un plafón amplio o real de apoyo. Estos espacios fueron ganando relieve ya que han sido usados para consensuar decisiones respecto de, por ejemplo, la reubicación de vecinos, el derrumbe de viviendas, el control de las obras, etc. También encontramos que los consensos se pueden construir mediante encuentros más personalizados entre el coordinador de la MGP y las familias o individuos. Así lo expresaba un excoordinador:

Cuando había temas que entendíamos que tenían que tener más legitimidad en la definición, sea la ley, los criterios de adjudicación de la vivienda u otros temas centrales del proceso, íbamos al esquema de los talleres por sector, ni siquiera por manzana. Así pudimos sacar todas las reglamentaciones. (Excoordinador IVC)

Este “trabajo previo” refiere tanto a los talleres por manzana (o de grupos más reducidos mencionados como “sectores”), a conversaciones uno-a-uno entre funcionarios del IVC (generalmente el coordinador de la mesa) y vecinos individuales o familias por fuera de las instancias deliberativas formales. La efectividad de este modo de lograr consensos coincide con los relatos de otros actores entrevistados quienes también afirmaron que raramente (si alguna vez) fue necesario recurrir a una votación para arribar a definiciones y destacaron la importancia de contar con un buen coordinador y su rol para la construcción de acuerdos.

Esquema 1: Espacios deliberativos y actores que intervienen en la dinámica de participación

Fuente: Elaboración propia en base a campo



Todo esto sugiere que los talleres pueden ser vistos como un indicador claro de las limitaciones del mecanismo institucionalizado y de la necesidad de generar espacios de consenso por fuera de los predeterminados o —según lo advirtieron algunos entrevistados— como una estrategia del IVC para delegar decisiones políticas “costosas” en los vecinos o direccionar la implementación de algunas decisiones por fuera de la Mesa. En el primer caso, advertimos que estas instancias pueden tener la virtud de facilitar la participación de vecinos que (por diferentes motivos) no pueden acceder a la MGP y, en el segundo, que podrían desgastar la legitimidad del mecanismo.

En cuanto a la dinámica entre la MGP y Mesa Técnica, los entrevistados indicaron que cuestiones como los planes de obra, definiciones de presupuesto y otros aspectos relativos al trazado del barrio nuevo y el histórico que requieren de un saber experto, se definen en la Mesa Técnica y luego se “bajan” a la MGP. Esto sugiere que la deliberación y generación de propuestas entre vecinos ha funcionado de hecho en la Asamblea Vecinal y no en la MGP, con la limitación de que allí no pueden tomarse decisiones; como ya se mencionó, los debates tienen como objetivo repasar los temas de la MGP previa, definir nuevos y elegir participantes para la próxima reunión. Por su parte, los vecinos que son elegidos para participar de la MGP tienen un rol muy limitado dentro del mecanismo: pueden opinar, pero no tienen poder de voto; si alguna cuestión llegara a esa instancia y aunque pueden expresar desacuerdos con lo planteado, su voz está relativamente controlada a través de los delegados,

[Los vecinos dentro de la mesa] No votaban, pero podían participar. Yo era de la idea que, siempre y cuando dejen que la mesa fluya, no estancarnos debatiendo un tema, los vecinos participen. Ahí los propios delegados se ponían más rigurosos con el reglamento, diciendo que ellos eran los que traían el pedido de los vecinos que, si el resto venía a participar, lo hiciesen como oyentes. (Excoordinador IVC)

A su vez, el armado de la agenda de las reuniones está a cargo del IVC, lo que le permite regular el tiempo, el ritmo del proceso de discusión y el orden de temas de cada reunión.

Como resultado, parece configurarse un mecanismo que funciona como espacio de legitimación de la política de urbanización que se baja gubernamentalmente, más que de deliberación entre vecinos, funcionarios y técnicos. En los últimos dos años, las Asambleas Vecinales y los Talleres por manzana que acompañan a la MGP comenzaron a registrar una merma de la participación vecinal, y a medida que este fenómeno aumentó, los vecinos fueron dejando en manos de los delegados la mayor parte de las decisiones y discusiones del plan de urbanización. Interpretamos esto como un distanciamiento de los vecinos respecto de la

gestión e implementación de las políticas de urbanización y como muestra de los límites de la MGP para dar respuesta a las necesidades y demandas concretas.

La caída de la participación vecinal también afecta el flujo de la información sobre lo que se decide en la MGP y provoca mayor desconexión de la comunidad. Dos funcionarias de la Defensoría del Pueblo lo explicaban de la siguiente manera:

Estábamos en estos días atendiendo vecinos que querían saber por qué sus casas están afectadas o no por el pase del pavimento. Porque se definió en un espacio en el que no todos los vecinos sabían que, según por donde pasase la calle te iba a ser afectada la vivienda, y eso iba a significar que ibas a acceder a una vivienda nueva o te ibas a quedar para un mejoramiento que a ver cuándo te llega. Hoy en día está pasando que los vecinos que esperan su vivienda se preguntan por qué no les dan una vivienda nueva y al otro sí, porque se definió en una MGP en la que no tienen ni idea de qué va, no tienen representantes, y eso lo tomó el Gobierno de la Ciudad haciendo que vecino contra vecino definiera. (funcionarias de la Defensoría del Pueblo de la CABA)

Finalmente, a pesar de las críticas y las limitaciones todos los entrevistados coincidieron en definir a la MGP como un mecanismo necesario, pero no suficiente para lograr la adecuada urbanización del barrio. Los vecinos y las organizaciones sociales coincidieron en que el dispositivo ordenó los debates y que el diálogo con el Estado es indispensable para la obtención de servicios públicos básicos, tales como seguridad y salud. Mientras que los funcionarios destacaron dos aspectos: en primer lugar, el rol de la Mesa como espacio de obtención de información de primera mano para el buen diseño del plan de urbanización y, en segundo lugar, como espacio de construcción de legitimidad de las políticas a implementar: un proceso tan complejo como este no sería ejecutable sin la aprobación de los destinatarios.

3.5. Actores y representación de intereses y demandas

Finalmente revisamos la composición de la red de actores que participan tanto en la Mesa como en los espacios de deliberación aledaños y la representación de intereses y demandas que configuran tanto en el vínculo entre actores públicos y ciudadanos, como entre los propios ciudadanos y grupos u organizaciones sociales. En este sentido, nos preguntamos hasta qué punto estos mecanismos ayudan a construir relaciones de participación más democráticas.

En primer lugar, observamos que la constitución de los delegados y sus facultades representativas dentro y fuera de la MGP se entretrejieron con prácticas establecidas durante el proceso de judicialización previas a la creación del mecanismo. Desde la interposición del

primer recurso de amparo en 2005 y hasta 2012, un grupo relativamente estable de personas asumió la representación de los vecinos en las instancias judiciales, figuraban en las carátulas de los expedientes como los solicitantes de los recursos de amparo para impedir los desalojos y acudían a las audiencias. En 2012, varios de esos vecinos fueron elegidos en comicios formales como parte del grupo de dieciséis delegados²⁰ para representar al barrio.

El problema está en que, con el tiempo, aduciendo cuestiones prácticas o instrumentales (espacio reducido en las audiencias judiciales y luego en la MGP) el cuerpo de delegados decidió seleccionar un subgrupo de cuatro miembros que conformó lo que en el reglamento de la mesa luego se tradujo como Comité de Delegados, llamada por sus integrantes “Junta Orgánica de Delegados”²¹. Este grupo concentra en la actualidad la representación barrial en el marco de la MGP. Así lo relató un entrevistado:

El cuerpo de delegados somos dieciséis, cuatro por manzana, pero dentro de la junta orgánica somos cuatro, representamos uno por manzana. Para esta junta, los delegados de cada manzana eligen quien los representa. Los otros doce oficialmente siguen siendo delegados, pero participan muy poco, lo que más tiene relevancia en las reuniones es la junta orgánica, que está dentro de la MGP. (Delegado Rodrigo Bueno)

El mandato de todos los delegados debía ser renovado en elecciones regulares, sin embargo, fueron prorrogados en varias oportunidades hasta la actualidad. La menor participación de la totalidad de los delegados en las MGP y la falta de renovación de estos ha tenido un efecto de desgaste en la legitimidad de los representantes barriales y una rutinización excesiva de la participación. Hecho que es mencionado por diversos entrevistados de distinta filiación institucional:

Ahora, en Rodrigo Bueno lo que pasa es que esos mandatos están vencidos y prorrogados por el juzgado. El juzgado alega que, antes que no exista la figura del delegado, preferimos prorrogar los mandatos hasta la posibilidad de nueva elección. Y a la vez tienen incapacidad total, dicen, de ir haciendo todas las elecciones anuales necesarias, ni hablar en pandemia, para que esos mandatos estén vigentes. (...) Hay un cuestionamiento de esa legitimidad a nivel barrial (...) la rendición de cuentas por parte de esos delegados no existe porque no hay amenaza de pérdida de ese rol. Eso hace que la mesa baje en la calidad de temas que llegan a presentación. (funcionaria Defensoría del Pueblo)

No se llega a representar la voz de los vecinos (...). No hay elecciones de delegados (está judicializado). No se logra tener representatividad del barrio. El poder de decisión queda delegado en cuatro personas que no cambian. (Referente barrial de organización social)

Además, el avance de la urbanización introdujo nuevas situaciones habitacionales que tensionan la representatividad de los delegados y la capacidad de la MGP de dar respuesta a las demandas vecinales. En Rodrigo Bueno, conviven propietarios de las viviendas históricas, inquilinos de dichas viviendas, vecinos que han sido mudados a las viviendas nuevas y otros que aún esperan ser mudados. Cada uno de estos grupos tiene demandas específicas que no siempre logran ser canalizadas hacia la MGP. El caso de los “vecinos mudados” es bastante emblemático puesto que desde que adquirieron viviendas nuevas ven limitado su acceso a la mesa. No están mencionados en el reglamento, pero, en la práctica, cada edificio nuevo se considera como una manzana que podría tener un representante. Sin embargo, por falta de acuerdo entre los propios vecinos (y por no organizarse elecciones) terminan acudiendo dos o tres personas de los edificios nuevos a las reuniones. Algunas de las problemáticas de este grupo son las dificultades para el pago de las cuotas de las nuevas viviendas, el arreglo de espacios comunes, de las unidades dentro de los edificios, o problemas de convivencia entre vecinos que no encuentran respuesta en otras agencias estatales de la CABA. Al estar subrepresentados dentro de la MGP sus reclamos suelen quedar relegados frente a las necesidades de quienes aún están viviendo en hogares de extrema precariedad.

La situación de los inquilinos del barrio histórico es quizá la más difícil de canalizar hacia la MGP puesto que, en algunos casos, esta calidad de “no-dueño” genera el rechazo entre los participantes sobre su derecho a acceder a las viviendas nuevas en el barrio, o proyecta dudas sobre si fueron censados por el IVC antes de comenzar las obras²². También recogimos testimonios que dieron cuenta de que los locadores de esas viviendas precarias con acceso a la mesa votaron y promovieron el criterio de excluir a los inquilinos del acceso a viviendas nuevas estuvieran o no censados.

Otro de los actores clave en la vida comunitaria y especialmente en los procesos de urbanización son las organizaciones sociales y políticas de diverso origen. Estas solo pueden acceder al mecanismo por invitación expresa de la MGP, algo que en la práctica ha ocurrido contadas veces. El acceso regular de estos colectivos al mecanismo es a través de integrantes de sus espacios que en calidad de vecinos acuden a la misma cuando son elegidos en la Asamblea Barrial. Los funcionarios entrevistados son críticos a la hora de valorar los aportes de estos actores y señalan que solo parecen interesarse por agendas políticas ajenas al proceso de urbanización²³. Teniendo en cuenta que las organizaciones sociales jugaron un rol importante en el proceso que logró el reconocimiento del barrio como tal y la ley de urbanización de 2017, las restricciones que limitan su acceso al mecanismo han ido

desmantelando el tejido político y organizativo de los vecinos. Esta circunstancia sumada a la pérdida de legitimidad de los delegados disminuyó la capacidad de “presión” o de la movilización de demandas sociales.

En cuanto a los funcionarios que participan de la MGP encontramos que el IVC adquiere un rol central. Los vecinos entrevistados evaluaron que la figura del “Coordinador del IVC” es “clave” e incluso aparece por momentos como más representativo que los propios delegados:

La única manera para que funcione la Mesa como debe ser, como venía funcionando, sería que venga de vuelta el coordinador anterior, o un coordinador exactamente igual que él. (Vecina, Rodrigo Bueno)

Hemos aprendido bastante del coordinador del IVC. [El coordinador que estuvo tres años con nosotros] se ha movido de abajo hasta arriba y nos ha hecho entender muchas cosas. (Vecina, Rodrigo Bueno)

Por su parte las Defensorías mantienen el rol de garantes del respeto y protección de los derechos de los vecinos que les es propio. También cumplen funciones de contralor del Gobierno local y en lo referente al cumplimiento de la urbanización e integración del barrio a la ciudad. Sin embargo, en ocasiones se muestran en exceso dependientes de las coordinaciones de la MGP: “[cuando cambian los coordinadores] se pierden ahí los contenidos de los procesos, los temarios que se abordan y cómo se maneja eso” (funcionaria Defensoría).

Por otro lado, al participar de las Asambleas Vecinales como “entidades asesoras” y garantes de los derechos de los vecinos algunos suelen adjudicarles un rol cercano al de representantes. En el relato de un delegado, al explicar cómo se posicionarían las Defensorías dentro de la MGP en caso de una votación, nos decía:

Si fuesen a llegar a votación, de nuestro lado tendríamos a las Defensorías, lo cual serían dos votos. Ahora, el IVC, políticamente hablando, tendría a la Procuración y la Asesoría Tutelar, que serían tres. Creo que son mayoría sobre nosotros, por eso tratamos siempre de consensuar en el proceso de urbanización, de integración del barrio de Rodrigo Bueno. (Delegado, Rodrigo Bueno)²⁴

A pesar de su trayectoria en el barrio y de su lugar institucional dentro de la Mesa, las entrevistas sugieren que las Defensorías comenzaron, en los últimos años, a ser percibidas como un actor más débil frente al IVC. Por un lado, su capacidad de garantizar el flujo de las demandas vecinales hacia la MGP se ve limitada por dos factores: 1) la merma en la participación de los vecinos en las Asambleas vecinales y 2) los bajos niveles de representatividad de los delegados estables. Por otro lado, los equipos de estas agencias están compuestos en su mayoría por profesionales de las ciencias sociales, con pocos recursos

técnicos especializados en temas de urbanización para evaluar y controlar el desempeño del IVC o asesorar más directamente a los vecinos.

Finalmente cabe remarcar que otros de los actores relevantes en el Plan de Urbanización son las empresas privadas prestadoras de servicios, sin embargo, estas fueron convocadas en pocas oportunidades a participar y cuando lo hicieron cumplieron un papel limitado o protegido, orientado a brindar capacitación a los vecinos y sin responsabilidad en la resolución de los conflictos por deficiencias en los servicios.

4. Conclusiones

Nos propusimos analizar la capacidad democratizadora del mecanismo “Mesas de Gestión Participativas” implementado en el proceso de urbanización de uno de los barrios vulnerables de la CABA desde una perspectiva socio-antropológica que nos permitiera contrastar si los vínculos que allí se construyen, efectivamente incluyen a la ciudadanía en el proceso decisorio, amplían y mejoran el acceso a la vivienda y la ciudad. De manera específica, cotejamos la calidad de su diseño y la dinámica de la participación ciudadana resultante.

En primer lugar, advertimos, tal como lo han señalado otros autores (Rofman et al. 2016), que las relaciones entre Estado-Sociedad materializadas en el territorio a través de las políticas públicas siempre reflejan relaciones conflictivas entre los actores. Por tanto, las políticas o procesos participativos también constituyen formas de disputas por el poder pese al ideal normativo o la ficción excesivamente *naïf* que a veces acompaña a estos mecanismos.

Este aspecto es relevante y notorio a la hora de analizar el rol que “no ocupan” las organizaciones sociales dentro del espacio institucionalizado de participación, especialmente si se tiene en cuenta que gran parte de esas organizaciones desempeñaron un protagonismo subrayado durante el proceso de judicialización que finalmente impulsó el cambio de rumbo en la política de urbanización de la ciudad.

Hemos considerado la MGP de Rodrigo Bueno como un caso paradigmático que también sirve para analizar los cambios y continuidades en la gobernanza urbana, es decir, en la relación Estado-(Mercado)-Sociedad. En este sentido podemos plantear que la disyuntiva que propone el título del artículo se dirime más del lado de la encrucijada que del sendero. La participación puede ser un camino para los vecinos, organizaciones sociales y los propios actores institucionales que permita hacer escuchar sus voces y demandas. Sin embargo, para ello es necesario sortear varias encrucijadas.

En primer lugar, se observa que la dinámica global que ha adquirido la MGP reproduce relaciones verticales entre ciudadanos y gobernantes, genera distanciamiento entre representantes barriales y sus bases sociales, y en el largo plazo desalienta la participación. Estos efectos negativos ocurren en buena medida por los desvíos que ha tomado el IVC para construir consensos, la concentración del armado de la agenda de la MGP casi exclusivamente en manos de sus coordinadores y delegados vecinales, la existencia de tratos preferenciales en el proceso de urbanización hacia vecinos que han cooperado con las líneas de trabajo del IVC, y la baja representatividad de los delegados.

Cuando los canales que conectan la representación con la participación se deterioran, la capacidad para canalizar las demandas ciudadanas a través de estos mecanismos de innovación democrática se pierde o al menos se debilita. Por tanto, van perdiendo capacidad para alcanzar sus objetivos originales.

En cuanto a la toma de decisiones que se da a través de la MGP encontramos que reproduce una lógica más bien tradicional, donde priman las relaciones jerárquicas preexistentes entre los diversos actores que participan y que se han configurado nuevas con base en la titularidad de las viviendas o el acceso al mecanismo.

También destacamos que existe un ajustado control por parte de las instituciones públicas de todo lo que allí sucede; es poco lo que se deja librado a la dinámica del interjuego de voces y demandas diversas dando lugar a una deliberación más genuina.

Al analizar los intereses de los actores que intervienen en el proceso encontramos que, del lado de los poderes públicos, se pone en acto un sentido y un ejercicio de la participación que busca en la legitimación de las políticas su vocación principal y, a veces, única. Este excesivo acento en la función legitimadora de la participación por parte de los funcionarios ha fomentado un formato delegativo de la representación y la deserción del mecanismo por parte de los vecinos. Ambos resultados son síntomas de desgaste de la MGP y sugieren que es necesario pensar en otros incentivos (más allá de la mera legitimación) para que los poderes públicos den lugar y promuevan la participación.

De todos los beneficiarios no podemos obviar que los inquilinos de las casas precarias y seguramente los primeros necesitados de poder acceder a mejores condiciones de vida, fueron excluidos del mecanismo participativo. Esto demanda una mayor capacidad institucional para dar lugar al conflicto, al disenso y a las voces de los beneficiarios reales de las políticas. La representación tiene que ser capaz de procesar múltiples demandas provenientes de múltiples actores y ofrecer soluciones que atiendan a la complejidad de los problemas planteados.

Al mismo tiempo, el vínculo de representación —tal como suele suceder en otros espacios políticos institucionales e incluso sociales— se ve desgastado en tanto y en cuanto perduran prácticamente los mismos nombres como delegados vecinales desde el inicio del proceso de urbanización y no se ejercita el derecho de elección. Este punto es señalado tanto por organizaciones sociales como por vecinos que participan en las asambleas generales, pero no logran intervenir en el proceso de urbanización a través de los canales representativos establecidos por la Mesa. Esta encrucijada exige renovar los lazos de representación para favorecer una mayor democratización de los espacios participativos.

Vinculado a lo anterior cabe mencionar el limitado protagonismo que se le adjudica a las organizaciones sociales históricamente involucradas con la lucha por la vivienda en el barrio; de este modo pareciera reducirse la capacidad de presión colectiva por determinadas demandas y sesgar la agenda de problemas que finalmente arriban a la Mesa de Gestión.

A partir de lo expuesto cabe preguntarse ¿es aún útil la participación en este espacio?, ¿cumple algún objetivo de cara a la ciudadanía y a la política pública que se busca implementar? El mecanismo existe, está institucionalizado, es decir, tiene un reglamento y su ocurrencia es previsible, viene funcionando regularmente y (con menor frecuencia) lo ha hecho también con límites, durante el segundo año de la pandemia por COVID-19. Esta regularidad, sumada a la existencia de leyes específicas y la dinámica de los procesos, han ido construyendo una legitimidad de norma, uso y costumbre que parece difícil de romper.

También invita a una reflexión más profunda el hecho de que todas las voces consultadas en el campo, representativas de diversos actores —aún las muy críticas— coinciden en señalar que no hubiera sido posible el proceso de urbanización sin la participación que se canaliza tanto en las Mesas como en las Asambleas y hace pensar que es aún útil y productiva. Por un lado, continúa proveyendo una vía de contacto directa entre ciudadanos y funcionarios, de manera que cancelar este espacio todavía puede significar más retrocesos que avances para los intereses de los destinatarios de la urbanización. Aún permite armar diagnósticos consensuados y situados y tiene la potencialidad de ser una herramienta de cogestión que contribuya a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, corregir injusticias y democratizar las políticas de urbanización.

Referencias bibliográficas

ANNUNZIATA, Rocío (2010). Apostando a lo local: la “democracia de proximidad” en el Municipio de Morón. En ALEGRE P. y otros (Eds.) *Las izquierdas latinoamericanas. De la oposición al gobierno* (pp. 309-346). Buenos Aires, Argentina: CLACSO.

_____ (2011). “Proximidad, representación y participación. El Presupuesto Participativo en Argentina”. *Íconos*, vol. 15, (40), pp. 57-70.

ARENA, E. (2018), Participatory Budgeting in Argentina (2002-2018). Advances and setbacks in the construction of a participatory agenda. In DIAS, Nelson (ed), *Hope for Democracy: 30 years of participatory budgeting worldwide*, Faro: Portugal, pp: 123-133.

ARQUEROS MEJICA, Soledad; RODRÍGUEZ, Florencia y ZAPATA, María Cecilia. (2017). *Acerca de la integración urbanística y social en villas de la Ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: Consejo Económico y Social de la CABA.

BARDACH, Eugene. (1977), *The implementation Game: What happens after a bill become a Law*, Cambridge: MIT Press.

BENÍTEZ, Joaquín (2017). “Estructura de oportunidades políticas y movimientos sociales urbanos en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2007-2015)”. *Espacialidades*, vol. 7, (2), pp. 5-33.

CARAM, María (2007). Las fronteras de lo natural y las fronteras de lo humano. En INADI (Ed), *Investigaciones por la diversidad*, Buenos Aires, Argentina: Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación; pp. 11-29.

CARAM, María; LEKERMANN, Vanina, YACOVINO, Paula y CAMPOS Nadina (2015). Producciones jurídicas desde arriba y desde abajo: el caso de la villa Rodrigo Bueno. En SCHEIBLER, G. (comp.), *Cuestiones de derecho urbano*, CABA, Argentina: Asociación de Derecho Administrativo de la Ciudad de Buenos Aires; pp.155-198.

DELAMATA, Gabriela (2016). “Una década de activismo judicial en las villas de Buenos Aires”. *Direito & Praxis*, vol. 7 (14), pp. 567-587.

DIAS, Nelson (ed.) (2018). *Hope for Democracy: 30 years of participatory budgeting worldwide*. Portugal: Faro.

DI VIRGILIO, María (2012). “Participación social y organizaciones sociales en la implementación de políticas orientadas a la producción social del hábitat en el área metropolitana de Buenos Aires, Argentina”. *Revista S.A.A.P. Publicación de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político*, vol. 6, pp. 11-35.

DI VIRGILIO, María; ARAMBURU, Florencia; BRIKMAN, Denise y NAJMAN, Mercedes (2018). Nuevos proyectos de integración urbana en la era PRO. Rupturas y continuidades de la política de villas en el AMBA. *III Congreso Internacional Vivienda y Ciudad: Debate en torno a la nueva agenda urbana*, Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba, Argentina.

- EBERHARDT, María (2007). Mecanismos de Participación Ciudadana. El funcionamiento de las Audiencias Públicas en la Ciudad de Buenos Aires. El caso de la reforma del Código Contravencional porteño. *IV Jornadas de Jóvenes Investigadores. Instituto de Investigaciones Gino Germani*, Facultad de Ciencias Sociales, UBA, Buenos Aires.
- FAINSTEIN, Carla (2015). “La relocalización de población del camino de sirga de la villa 21–24. ¿Erradicación o integración a la ciudad? Representaciones y repertorios de acción colectiva en torno al reasentamiento”. *Quid*, 16 (5), pp. 255- 283
- GOLDFRANK, Benjamin. (2021). Inclusion Without Power?: Limits of Participatory Institutions. In D. Kapiszewski, S. Levitsky, & D. Yashar (Eds.), *The Inclusionary Turn in Latin American Democracies* (pp. 117-154). Cambridge: Cambridge University Press. doi:10.1017/9781108895835.005
- GUEVARA, Tomás (2015). *¿La ciudad para quién? Transformaciones territoriales, políticas urbanas y procesos de producción del hábitat en la Ciudad de Buenos Aires, 1996-2011*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Instituto de la Vivienda, (2016). Informe Final Censo 2016 Barrio Rodrigo Bueno: IVC. Recuperado de: <https://vivienda.buenosaires.gob.ar/censo-rodrigo-bueno>
- LISSIDINI, Alicia; WELP, Yanina y Zovatto, Daniel (2014) *Democracias en Movimiento. Mecanismos de democracia directa y participativa en América Latina*. México: Instituto de Investigaciones Jurídica.
- MARTÍNEZ PALACIOS, Jone y BACH Joan (2016). “Mujeres y democracia: ¿qué impide los proyectos de participación femenina?”. *Revista Mexicana de Sociología*, 78 (3), pp. 497-527.
- MOREIRA, Micaela y SCHNEIDER, Cecilia (2016). “¿Tiene la participación ciudadana todavía algún sentido?: lecciones de y para América Latina”. *Iberoamericana* 62, (2), 217-222.
- PATEMAN, Carole (2012). “Participatory Democracy revisited”. *Perspectives on Politics*, 10(1), pp 7-19. doi:10.1017/S1537592711004877
- _____ (1970). *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press. doi:10.1017/CBO9780511720444
- POGREBINSCHI, Tamy (2021). “Democratic Innovation: lessons from beyond the west”. Hertie School of Governance, *The Governance Report 2017*, Oxford, Oxford University.
- REY, Julieta (2020). *Procesos de urbanización e integración sociourbana en la ciudad de Buenos Aires. El caso de la Villa 20 (2016-2019)*. Tesis de Maestría. Faculty of the Graduate School of Arts and Sciences of Georgetown University. Masters of Arts in Public Policy and Policy Management.
- RODRÍGUEZ, María Carla (2019). “Urbanismo “pasito a pasito”. Villas y reconfiguración de la centralidad metropolitana en Buenos Aires, Argentina”. *Andamio*, Vol. 16 (39), pp. 15-45.
- RODRÍGUEZ, María Florencia. (2010). “¿Espacio Público vs. Asentamiento? La Costanera Sur Rodrigo Bueno”. *Intersticios*, vol. 4(1), pp. 187-200.
- ROFMAN, Adriana (2018). “El escenario participativo de base popular en el Gran Buenos Aires en tiempos neoliberales: Huellas de la historia reciente y cambios emergentes”. *Ciudadanías* (4), pp. 37-70.

ROFMAN, Adriana y FOGLIA, Carolina (2015). “La participación ciudadana local en la historia argentina reciente (de los 90 a la actualidad): Asistencia, movilización, institucionalización”. *Revista Estado y Políticas Públicas*, No 5, pp.41-61.

SUBIRATS, Joan, VARONE, Frederic, LARRUE, Corinne. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*, Ariel, Barcelona.

SCHNEIDER, Cecilia. (2008). La participación ciudadana en los gobiernos locales contexto político y cultura política. Un análisis comparado de Buenos Aires y Barcelona, Tesis doctoral, Universitat Pompeu Fabra.

SCHNEIDER, Cecilia; FORD, Alberto y REY Julieta (2020). Participación ciudadana en Buenos Aires: ¿un modelo para armar? En GOLDFRANK et al., *Instituciones participativas en Sudamérica: ¿del optimismo al ocaso?* Bogotá: Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano.

SCHNEIDER, Cecilia; MOREIRA, Micaela y AMBROSI, Celeste (2019). “La política que no se nombra. Perspectiva de género, cultura y participación. Un análisis en el área metropolitana de Buenos Aires, Argentina”. *Estudios sobre las Culturas Contemporáneas, Época III. Vol. XXVII* (53), pp. 75-105.

SCHNEIDER, Cecilia y WELP, Yanina (2015). “Diseños Institucionales y (des)equilibrios de poder: las instituciones de participación ciudadana en disputa. *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, 60 (224); pp. 15-43.

_____ (2011) “¿Transformación democrática o control político? Análisis comparado de la participación ciudadana institucional en América del Sur”. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, No. 40, pp. 21-39.

SINTOMER, Yves y BLONDIAUX, Loic (2004). “El imperativo deliberativo”. *Estudios Políticos*, (24), pp.95 -114.

VITALE, Pablo (2009). La ley y la trama: Villas y políticas públicas en la Ciudad. Apuntes sobre la trayectoria del programa de Radicación, Integración y Transformación de Villas y Núcleos habitacionales transitorios. *V Jornadas de Jóvenes Investigadores. IIGG*, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Argentina.

ZAPATA, María (2019). “La participación social en la reurbanización de villas. ¿Prácticas habilitantes del derecho a la ciudad?” *Bitácora Urbano Territorial*, 30 (1): 91-102

_____ (2017). La política habitacional porteña bajo la lupa: de los programas llave en mano a la autogestión del hábitat. Teseo. Editado por Tamara Mathov. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

¹ El presente trabajo se enmarca en el proyecto de investigación “Gobernanza local, capacidades institucionales y liderazgos políticos en el Área Metropolitana de Buenos Aires”, financiado con el fondo UNDAV-CyT y PICT 2020 (Agencia Nacional de CyT) dirigido por Cecilia Schneider.

² Nos referimos a los mecanismos participativos implementados en diferentes gestiones gubernamentales y a la rica tradición de movilización social urbana contenciosa que explica la génesis y desarrollo de buena parte de los barrios vulnerables de la CABA (Benítez, 2017; Di Virgilio, 2012).

³ Los otros tres barrios que están siendo urbanizados por el gobierno de la CABA y que también incluyen Mesas de Gestión Participativas son Villa 31-31 Bis, Villa 20 y Playón Chacarita.

⁴ Ver nota al pie número 2.

⁵ Mediante la Ordenanza N.º 39.753/84.

⁶ El PAV fue un programa de extensión de créditos hipotecarios para la edificación de viviendas o compra y refacción de viviendas deterioradas. Estaba dirigido a individuos o familias “en situación crítica habitacional” y nucleadas en organizaciones sociales como cooperativas, mutuales o asociaciones civiles.

⁷ Un segundo antecedente de las MGP actuales fue la Mesa de Gestión y Planeamiento Multidisciplinaria y Participativa para la Urbanización de las Villas 31 y 31 Bis mediante la Ley N.º 3343, sancionada durante el primer mandato de Mauricio Macri, en 2009 (Schneider et al., 2020).

⁸ El PRIT fue creado en 2001 y estaba abocado al mantenimiento de servicios públicos e infraestructura y, en menor medida, a la construcción de viviendas que preveía participación ciudadana.

⁹ Un caso emblemático es el de la Villa Piletones. Para más información sobre este caso se puede consultar Arqueros Mejica, Rodríguez y Zapata (2017).

¹⁰ Este programa fue creado hacia el 2008 mediante un convenio entre la Corporación Buenos Aires Sur (CBAS) y el IVC, orientándose centralmente a la regularización y ordenamiento del suelo urbano (Arqueros Mejica et al., 2017).

¹¹ Los dos antecedentes más directos de este tipo de mecanismo participativo son las Mesas de gestión y Planeamiento Multidisciplinaria y Participativa creada para las Villas 31 y 31 bis, mencionada en la nota 7 de este artículo y la Mesa de Planeamiento Participativo del año 2000 que señalamos más arriba.

¹² Excepto Playón y Rodrigo Bueno, las villas tenían leyes previas de reurbanización incumplidas.

¹³ En 2005, la Legislatura local sancionó la Ley Orgánica de Comunas 1.777 que organiza el territorio de la ciudad en quince distritos administrativos denominados "Comunas". Se trata de unidades descentralizadas de gestión política y administrativa que, en algunos casos, abarcan más de un barrio.

¹⁴ Según información publicada por el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en su página oficial: “GCBA, ya se mudaron más de 400 familias a las nuevas viviendas construidas en Rodrigo Bueno”, *Buenos Aires Ciudad, Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat*, 18 de mayo de 2021. Consultado por última vez en agosto de 2021: <https://www.buenosaires.gob.ar/desarrollohumanoyhabitat/noticias/ya-se-mudaron-mas-de-400-familias-las-nuevas-viviendas-construidas>

¹⁵ Según nuestros informantes claves, estos datos son parciales y subrepresentan la cantidad de familias que de hecho viven en Rodrigo Bueno.

¹⁶ Esta ocupación es desempeñada casi exclusivamente por mujeres y tiene índices de salario más bajos que los de las otras ocupaciones.

¹⁷ En 1986 fue declarada Reserva Ecológica, se fijó como límite sur la ex Ciudad Deportiva Boca Juniors (ver Imagen 1).

¹⁸ Según la legislación vigente, al momento de su venta estos terrenos debían ser destinados a una ciudad deportiva de modo que, para poder construir viviendas, primero se debían modificar los códigos de planeamiento urbano de la CABA. Durante dos décadas, la Legislatura local rechazó el proyecto inmobiliario del grupo IRSA. A mediados de 2021, mientras escribimos este artículo la Legislatura actual de la Ciudad aprobó la propuesta del grupo.

¹⁹ Según el reglamento de la MGP, la asamblea vecinal debe elegir cinco vecinos por manzana de manera rotativa, permitiendo así la participación máxima de veinte por cada encuentro.

²⁰ El fallo favorable a la urbanización emitido en 2011 también ordenó a la CABA la organización de elecciones en Rodrigo Bueno.

²¹ El reglamento de la MGP establece que para poder dar inicio a las sesiones se requiere la presencia de al menos tres de los integrantes del mecanismo y al menos dos miembros del Comité de Delegados.

²² Quienes llegaron a las casillas precarias con posterioridad al 2016 no podrían solicitar una vivienda nueva en el barrio que está construyendo la CABA.

²³ Esta evaluación contrasta con las valoraciones positivas (con críticas) que los y las entrevistadas pertenecientes a las organizaciones sociales del barrio tienen de la MGP.

²⁴ La cita es además interesante porque aun cuando en el ejemplo que propone el delegado la cantidad de votos daría como resultado un “empate”, lo pronostica como una situación de mayoría favorable al IVC.