

“Reparar aquello que estaba dañado”. Construcción de confianza en la intervención pública en barrios populares. Análisis de la reurbanización de Rodrigo Bueno (2016-2019)¹.

Recibido: 08/08/2025

Aprobado: 20/11/2025

Gonzalo Elizondo - gonzalo.elizondo@cias.org.ar

Instituto Universitario CIAS

Resumen El presente artículo indaga sobre la construcción de confianza como desafío que enfrenta el Estado a la hora de implementar políticas de reurbanización en barrios populares. Tomando como caso de estudio los programas de reurbanización iniciados por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires en el año 2016, se analiza en particular la implementación realizada por el Instituto de Vivienda de la Ciudad en el barrio Rodrigo Bueno entre los años 2016 y 2019. Se distinguieron tres etapas en dicho período, poniendo atención a los efectos de la desconfianza barrial sobre la implementación. Asimismo, se observará el rol que ocupan las arenas de negociación y conflicto, así como la incidencia de los regímenes institucionales y los repertorios de políticas de los funcionarios involucrados.

Palabras clave: integración socio-urbana; políticas participativas; referentes barriales; legitimidad

¹ El presente artículo forma parte del proceso de investigación que derivó en la publicación de la tesis de maestría del autor titulada “Desafíos de la intervención estatal en barrios populares. Análisis del proceso de reurbanización del barrio Rodrigo Bueno (2016-2019)”. Agradezco los comentarios de Rodrigo Zarazaga, Daniel Hernández, Andrés Schipani, María Marta Maroto y Cecilia Larivera, así como de los y las revisoras anónimas, ya que permitieron mejorar sustancialmente este manuscrito.

Abstract: This paper analyzes the trust-building as a challenge faced by the State when implementing urban redevelopment policies in slums. Using the urban redevelopment programs initiated by the City of Buenos Aires Government in 2016 as a case study, it specifically examines the implementation carried out by the Housing Institute of the City in the Rodrigo Bueno neighborhood between 2016 and 2019. Three stages were identified during this period, with particular attention to the effects of local distrust on policy implementation. Additionally, attention was given to the role of arenas of negotiation and conflict, as well as the influence of regime institutions and the policy repertoires of the street-level bureaucrats involved.

Key words: slums redevelopment; participatory policy; community leaders; legitimacy

Introducción

La Ciudad de Buenos Aires posee un amplio bagaje normativo que promueve el derecho a la vivienda y la integración social y urbana². Sin embargo, entre los años 2006 y 2016 la población en barrios populares de la Ciudad creció en un 50%, al tiempo que se construyeron 20 millones de metros cuadrados de inmuebles y la población total del distrito permaneció estable (Viale 2017: 16). En efecto, hasta el año 2015 no se mostraron avances significativos en el cumplimiento de la normativa. En dicho año, el nuevo jefe de gobierno porteño, Horacio Rodríguez Larreta, anunció que la reurbanización de barrios populares sería un eje de su gestión, marcando un giro con respecto a las propuestas de desalojo y erradicación de su antecesor (Barrios y Magno 2018: 5; CESBA 2018: 17). Durante el año 2016, entre las 38 villas y asentamientos existentes³, el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (GCBA) inició procesos de reurbanización en los barrios 31 y 31bis (Barrio Mugica), Barrio 20, Rodrigo Bueno y Playón de Chacarita.

Diversos estudios resaltaron la conflictividad que dichos procesos suscitaron, cuestionando al GCBA por la falta de consensos en la toma de decisiones, demoras y

² Por ejemplo, el Artículo 31 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires o la Ley 148/1998.

³ Acorde con los datos de la Dirección de Estadísticas y Censos del GCBA para el año 2015.

ejecución deficiente de las obras de mejoras, priorización de la construcción de viviendas nuevas por sobre otros ejes de intervención y falta de coordinación entre los organismos y empresas intervinientes (Barrios y Magno 2018: 11-12; CESBA 2018: 67-69; Cravino 2018: 79; Zapata 2019: 98).

El presente artículo se propone analizar los desafíos que enfrenta el Estado a la hora de implementar políticas públicas en barrios populares, tomando como caso de estudio los procesos de reurbanización iniciados por el GCBA en el año 2016, y ofreciendo un análisis particular del proceso del barrio Rodrigo Bueno entre 2016 y 2019. La atención estará puesta en cómo la confianza o desconfianza en el Estado de vecinos y referentes barriales influye en el desarrollo de la intervención, donde los *regímenes institucionales* y los *repertorios de políticas* que los agentes estatales ponen en juego ocupan un lugar central. La hipótesis propuesta señala que la capacidad de generar confianza en el proyecto facilitará el desarrollo de la intervención.

El artículo se organiza de la siguiente manera: la próxima sección ofrece el marco teórico y la estrategia metodológica. La tercera sección propone un recorrido de las principales políticas del GCBA hacia los barrios populares en los últimos años, analizando las particularidades de los procesos de reurbanización iniciados en el año 2016. En la cuarta sección, se distinguen y analizan tres etapas de los primeros años del proceso de reurbanización del barrio Rodrigo Bueno. Por último, las conclusiones presentan algunas reflexiones en torno a los hallazgos de la investigación.

Propuesta teórico-metodológica

Siguiendo la conceptualización de UN-Habitat (2006), se define como villa o barrio popular a aquellos territorios urbanos con viviendas precarias, hacinamiento, provisión deficitaria de servicios públicos, irregularidad en la tenencia de la tierra y pobreza. Los barrios populares constituyen “zonas marrones” (O’Donnell 1993: 1359-1361), donde el Estado se hace presente de manera deficiente, siendo incapaz de garantizar plenamente los derechos de sus habitantes y el ejercicio de la legalidad. En este contexto, ¿cómo logra el Estado llevar adelante la implementación de políticas públicas? ¿Qué dificultades se presentan a lo largo de dichas intervenciones?

Los *regímenes institucionales* son las reglas formales e informales de un sistema político que estructuran el diseño y el desarrollo de las políticas públicas. Estas reglas condicionan las tareas a desarrollar por los organismos públicos para alcanzar sus objetivos, así como para lograr el apoyo de los distintos actores involucrados. A su vez, las creencias, valores y concepciones previas acerca de las políticas públicas y la intervención estatal configuran los *repertorios de políticas* de los funcionarios (Snyder 1999: 179-181). La capacidad de adaptación y negociación de los agentes estatales es fundamental para explicar el desarrollo de los procesos de implementación (Lipsky 1987: 283; Elmore 1993: 258).

En particular, los procesos de reurbanización implican la regularización dominial, el mejoramiento y construcción de viviendas, conexión a servicios públicos, esponjamiento⁴ y apertura de calles. Este tipo de intervenciones exceden lo material, atravesando la realidad política, social y cultural de cada barrio (Cravino y González Carvajal 2012). Las dinámicas barriales cambiantes chocan “con los tiempos burocráticos, más lentos y poco flexibles” (Di Virgilio et al. 2012: 59), por lo que las instituciones estatales deben lograr adaptarse a las exigencias de un proceso de este tipo (Motta y Almansi 2017: 167). En este sentido, los gobiernos locales son actores críticos, articulando con los distintos niveles burocráticos para actuar sobre las necesidades tanto a nivel barrial como individual (Maroto 2020: 38).

Por otra parte, los espacios participativos configuran las *arenas* de negociación y conflicto. La cooperación y construcción de acuerdos entre vecinos, organizaciones sociales, referentes barriales y funcionarios de distintas áreas de gobierno constituye un factor fundamental para garantizar el éxito de las políticas públicas en barrios populares (Ferraudi Curto 2014; Motta y Almansi 2017; Vommaro 2018; Elizondo y Zarazaga 2023). En el análisis de la implementación, es preciso considerar las reglas, alcances y limitaciones de los espacios participativos, así como las características de los actores involucrados y sus relaciones de poder (Di Virgilio 2012: 32; Zapata 2019: 95).

Los procesos de participación *per se* no vuelven a la política más “eficiente” y “representativa”, ya que pueden colisionar con los tiempos burocráticos, la factibilidad técnica de las propuestas y las disputas entre secretarías estatales. Esto no solo puede

⁴ El esponjamiento consiste en la remoción de viviendas para mejorar la aireación de las parcelas.

dificultar la concreción de los acuerdos alcanzados, sino también generar desconfianza y distanciamiento de los participantes (Landau 2008: 83-84). En este sentido, los espacios de participación pueden ser en sí mismos una fuente de conflictos y tensiones, inhibiendo la toma de decisiones y desviando el proceso de las prioridades iniciales (Rein y Rabinovitz 1993: 177; Di Virgilio 2012: 32; Motta y Almansi 2017: 153), por lo que gestionar dichos conflictos constituye un aspecto crítico.

En particular, la baja presencia estatal que caracteriza a los barrios populares suele verse reflejada en una multiplicidad de necesidades insatisfechas, así como en una relación conflictiva de sus habitantes con el Estado. Ello implica un desafío a la hora de implementar políticas públicas, donde instituciones y agentes estatales deben adoptar una estrategia adecuada para reducir la incertidumbre y la desconfianza entre los habitantes de los barrios a intervenir.

La presente propuesta busca indagar acerca de la construcción de confianza como herramienta fundamental para llevar adelante la intervención pública en barrios populares, poniendo atención a los regímenes institucionales y los repertorios de políticas de los funcionarios involucrados. ¿Qué ocurre si los vecinos no creen en las propuestas del Estado? ¿Cómo influye el accionar institucional y el de los funcionarios vinculados al territorio?

Para responder estos interrogantes se hará uso de material cualitativo y documental. Entre marzo del 2018 y marzo del 2020 se realizaron 14 entrevistas en profundidad, incluyendo funcionarios, autoridades políticas del Instituto de Vivienda de la Ciudad (IVC) y referentes barriales, y se observaron asambleas barriales y mesas participativas⁵. A su vez, se realizó un exhaustivo análisis de 115 actas de mesas participativas y minutas de reuniones promovidas por el IVC en el barrio, abarcando toda la documentación disponible hasta diciembre de 2019. Esta estrategia permitió realizar un

⁵ Se realizaron entrevistas semiestructuradas de forma presencial, de alrededor de 1:30hs de duración, en las oficinas del IVC o en el barrio. Fueron entrevistados cuatro delegados barriales, dos referentes de organizaciones sociales, las dos máximas autoridades del IVC al momento, el coordinador del equipo territorial del IVC, así como tres miembros de su equipo con trabajo en el territorio y dos funcionarios de segunda línea. En ocasiones se realizó más de una entrevista a los actores involucrados.

seguimiento preciso de los primeros años del proceso de reurbanización, triangulando evidencia para darle robustez a los hallazgos⁶.

Los resultados dan cuenta de la relevancia central que adquiere el trabajo de los funcionarios territoriales en la construcción de confianza, así como las dificultades para avanzar acorde a los plazos estipulados cuando prima la desconfianza entre vecinos y referentes barriales. Generar consensos, lograr una comunicación efectiva, facilitar el acceso y circulación de la información en un lenguaje comprensible para todos los actores involucrados, así como responder a las demandas urgentes de vecinos y referentes, son algunos de los factores que inciden de forma directa en la construcción de confianza.

Los barrios populares de la Ciudad y la disputa por la reurbanización

Las primeras villas de la Ciudad se originaron durante la década de 1940, manteniendo un ritmo sostenido de crecimiento hasta que, bajo la última dictadura cívico-militar, una violenta política de erradicación redujo su población de 213.823 habitantes en 1976 a 12.593 en 1983 (Golbert y Lepore 2018: 44). La reinstauración del régimen democrático habilitó un nuevo ciclo de expansión de acceso informal al suelo urbano (Di Virgilio y Rodríguez 2018: 108), con el surgimiento de los Nuevos Asentamientos Urbanos (NAU), ubicados “en zonas intersticiales y no aptas para la urbanización, con elevados grados de precariedad” (Vaccotti 2017: 52). Mientras las villas obtuvieron el reconocimiento legal para radicarse en los terrenos ocupados, los NAU —entre los que se encontraban Rodrigo Bueno y el Playón de Chacarita— no accedieron a ello (Maroto 2020: 41-42). Esta situación dejaba a sus habitantes sin protección legal ante posibles intentos de erradicación, desalojo o relocalización.

Con el retorno a la democracia, a su vez, diversas organizaciones políticas y sociales dieron impulso a los reclamos por la “urbanización”, exigiendo el cumplimiento de la normativa vigente (Rodríguez 2017: 118; Oszlak 2018: 9). Sin embargo, las distintas administraciones del GCBA incumplieron sistemáticamente con sus reclamos. En efecto, la gestión de Macri (2007-2015) redujo el presupuesto en hábitat y vivienda, y desfinanció los

⁶ Si bien el proceso de reurbanización de Rodrigo Bueno continuó durante los años subsiguientes, se tomó la decisión de recortar el estudio a los primeros tres años de intervención, analizando en profundidad tres etapas dentro de dicho período.

programas de construcción de vivienda social (Cravino y Palombi 2014). La política habitacional fue fragmentada en diversas instituciones, con responsabilidades difusas, superpuestas y sin articulación, generando vacíos normativos y de acción en torno a la intervención en villas y asentamientos (Di Virgilio y Brikman 2019: 220; Maroto 2020: 59-60).

La particularidad de este período consiste en la incorporación de un nuevo canal de protesta: vecinos y organizaciones de barrios populares comienzan a recurrir a la justicia, no solo para resistir intentos de desalojos y erradicación, sino para exigir la reurbanización. La recepción favorable del poder judicial porteño a esta “movilización socio-legal” implicaba “pasar a la avanzada” para “forzar la implementación de políticas estructurales de integración urbana” (Pilo 2017: 78). La intervención judicial también buscó regularizar los procesos electorales en las villas y asentamientos, dinamizando las elecciones de delegados y revitalizando la vida política al interior de cada barrio⁷.

A su vez, la presión ejercida por las organizaciones barriales logró en algunos casos la sanción de leyes de urbanización para algunos barrios. Como contrapartida, este escenario dificultó generar “una política habitacional integral y equitativa para todos los habitantes de los asentamientos informales” (Ricciardi et al. 2008: 28). La postura del PRO fue pragmática, ofreciendo respuestas contingentes según la presión que ejercían “las organizaciones villeras, las presiones de los vecinos del entorno o del mercado inmobiliario” (Cravino y Palombi 2014: 5).

Este es el contexto en el que, en el año 2016, la gestión de Rodríguez Larreta, del mismo espacio político, anunciaba la decisión de avanzar con procesos de reurbanización. En tres de los barrios seleccionados (20, Rodrigo Bueno y Playón de Chacarita), la autoridad de aplicación designada fue el IVC, mientras que para el Barrio Mugica se creó la Secretaría de Integración Social y Urbana (SISU). Para cada uno se sancionaron leyes de reurbanización específicas, definiendo reglas y lineamientos para su desarrollo (Benítez 2019: 254), y configurando los regímenes institucionales que condicionarán las estrategias de intervención desplegadas por los organismos públicos.

En los barrios bajo la órbita del IVC, la primera en sancionarse fue la ley de Barrio 20 y por lo tanto modelo a partir del cual, con modificaciones e incorporaciones, se

⁷ Para más información ver Defensoría del Pueblo (2016a).

diseñaron las leyes de Rodrigo Bueno y Playón de Chacarita. Dichas leyes estructuran las características y funciones de la Mesa de Gestión Participativa (MGP), conformada por organismos estatales, delegados barriales y vecinos. La MGP debe consensuar el “desarrollo de las etapas de diagnóstico, elaboración, ejecución, control, monitoreo y evaluación del Proyecto Integral de Reurbanización (PIRU)”⁸, quedando en manos del IVC la última decisión en caso de disenso. En los tres casos el PIRU contempla: 1) construcción de viviendas nuevas; 2) mejoramiento de viviendas existentes; 3) apertura de calles y vías públicas; 4) provisión de equipamiento urbano; 5) mejora del espacio público; y 6) provisión de servicios públicos. A su vez, las leyes establecen como beneficiarios de una solución habitacional única y definitiva a todos los vecinos censados por el IVC en el año 2016.

En cuanto al Barrio Mugica, la SISU comenzó a trabajar tomando los lineamientos de la Ley 3343 del año 2009, la cual disponía la urbanización del barrio. Entre los años 2016 y 2018 la SISU realizó un empadronamiento de vecinos, comenzó tareas de mejoramiento y construcción de viviendas, conexión a servicios públicos y readecuación de infraestructura y espacio público (Cisco 2020: 47-48). En diciembre de 2018 se sancionó una nueva ley de reurbanización para el barrio, que conformó un Consejo de Gestión Participativa (CGP) de características y funciones similares a las cumplidas por las MGP.

Tanto la SISU como el IVC debieron llevar adelante políticas públicas de gran complejidad en territorios caracterizados por una baja penetración estatal, lo cual exige un diagnóstico preciso y adecuado. Para lograrlo, el censo o empadronamiento de vecinos constituye un insumo fundamental, ya que permite definir la cantidad y tipología de viviendas a construir, así como las características de las viviendas a mejorar. Este tipo de conocimiento permite “hacer legible el territorio”, brindando información sobre “la totalidad” del barrio, así como un “conocimiento individualizado”, que permita adaptar la intervención a la situación particular de cada familia (Ferraudi Curto 2014: 123-124).

Sin embargo, los censos “excede[n] la simple recolección de datos” (Manzano y Moreno 2011: 9). En tanto determina quiénes serán los beneficiarios de las nuevas viviendas, se constituye como mecanismo de inclusión y exclusión, herramienta de negociación y disputas, fuente de expectativas, incertidumbre y conflictos a nivel barrial

⁸ Artículo 5 de las Leyes 5705/2016 (Barrio 20) y 5798/2017 (Rodrigo Bueno), y artículo 6 de la Ley 5799/2017 (Playón de Chacarita).

(Olejarczyk 2015: 202). Como advierten Cravino y Fainstein, “la utilización de censos en las villas durante la dictadura fue uno de los elementos organizadores del gigantesco operativo de desalojo”, por lo que los habitantes “deben ajustar su percepción y resolver la tensión entre el temor al desalojo y la promesa de acceso a una vivienda” (2017: 107-108).

En este sentido, la historia de conflictos con el GCBA y las demandas postergadas en cuanto a servicios e infraestructura abonó a la desconfianza de los vecinos con respecto a las propuestas del nuevo jefe de gobierno. Ello se veía agravado por la relación de los barrios elegidos con otros proyectos urbanos del GCBA, así como con intereses de tipo inmobiliario o de valorización urbana (Barrios y Magno 2018: 4; CESBA 2018: 6). A su vez, la inestabilidad y precariedad laboral que caracteriza a la población de barrios populares favorecía al escenario de incertidumbre. Para contrarrestarlo, las leyes de reurbanización incorporaron un cupo laboral obligatorio para vecinos en la ejecución de las obras, el cual también favorece “la resolución de conflictos” y permite “conocer los avances previstos para las obras en el barrio” (Di Virgilio 2012: 22).

Por otra parte, la “retórica participativa” de dichos procesos de reurbanización tendió a proyectar una noción de comunidad homogénea, omitiendo la diversidad de intereses al interior de cada barrio y favoreciendo a “aquellos actores con mayor peso” (Zapata 2019: 95). Benítez señala —sobre el Playón de Chacarita—, que en ocasiones los espacios participativos parecían “instancias informativas” más que “verdaderos espacios de deliberación” (2019: 259). En cuanto al Barrio Mugica, Zapata (2019) sostiene que la SISU aplicó un esquema vertical, cerrado y predefinido de participación, donde se dio lugar únicamente a aquellos actores afines al proyecto, mientras se excluyó a los más críticos. Ello, si bien permitió al GCBA avanzar con sus propuestas, desató una fuerte conflictividad barrial. En contrapartida, el equipo de Barrio 20 diseñó un modelo “más flexible” que enriqueció el proyecto a partir de la participación de los diversos actores involucrados y la construcción de consensos (Zapata 2019: 101; Maroto 2020: 79; Motta y Almansi 2017: 146-151).

Ello pone de manifiesto la relevancia de los repertorios de los funcionarios involucrados en las características que adquiere la implementación, y contrasta con lo ocurrido en el Playón de Chacarita, donde en el trascurso del primer año y medio de intervención tres coordinadores a cargo del equipo territorial fueron reemplazados por

falta de experiencia en “políticas de villas y de ejercicio en procesos participativos”, generando “fragmentación en el barrio y pocos avances reales” (Baldiviezo 2017).

Junto con las demandas de participación genuina, uno de los principales ejes de conflicto giraba en torno a la prioridad que dieron los organismos públicos a la construcción de viviendas nuevas por sobre obras de infraestructura y mejoramientos en el macizo⁹ (Barrios y Magno 2018: 12; Benítez 2019: 250), lo cual “es lo más difícil y costoso de llevar a cabo” (Maroto 2020: 77). Ignorar las demandas urgentes y reclamos a nivel barrial alimenta el malestar y desconfianza de sus habitantes. Un conflicto característico de ello fue el que debió atravesar el IVC en los tres barrios donde intervenía, al anunciar el llamado a licitación pública de obras de vivienda nueva sin incorporar modificaciones solicitadas en MGP ni alcanzar los consensos necesarios (Romero 2017; Barrios y Magno 2018: 11). Dicha situación desató conflictos y sospechas de un apuro por “los tiempos electorales” (Baldiviezo 2017).

Las problemáticas señaladas no deben soslayar que los cuatro procesos de reurbanización “han avanzado a ritmos dispares”, a partir de las oportunidades y desafíos “que se presentaron en cada caso” (Benítez 2019: 250), así como de las capacidades y repertorios de los funcionarios involucrados, y el rol de sus referentes barriales. Estos procesos están atravesados por el temor, la desconfianza y el conflicto, por la puja de vecinos y organizaciones barriales para que sus intereses sean escuchados; pero también por conflictos al interior de los organismos públicos, entre cuadros superiores y territoriales, así como entre la burocracia y los funcionarios que ingresaron con la nueva gestión (Cravino 2018: 79). En la próxima sección se pondrá atención al proceso de Rodrigo Bueno y cómo la capacidad de generar (o no) confianza en el proyecto influyó en el desarrollo de la intervención.

⁹ Se llama “barrio histórico” o “macizo” a las manzanas donde originalmente se encuentra asentado el barrio.

Rodrigo Bueno: historia previa y primeros años de intervención

La resistencia contra la erradicación (2005-2016)

Rodrigo Bueno se ubica en la Costanera Sur, junto a la Reserva Ecológica, en el barrio de Puerto Madero. Sus primeros pobladores llegaron a principios de los años 80, cuando la zona aún no había sido declarada Reserva Ecológica y Puerto Madero no había desarrollado su fisonomía actual. Estos primeros pobladores “fueron cartoneros, changarines y obreros no calificados, que se ubicaron en terrenos ganados al río”¹⁰, construyendo sus viviendas, así como el acceso a servicios básicos y vías de circulación.

Al año 2016, en sus cuatro manzanas vivían 2665 habitantes, mostrando su mayor expansión demográfica entre los años 2002 y 2009 (IVC 2016). Sin reconocimiento oficial como villa, el abandono estatal era elocuente: el barrio no contaba con red cloacal, y estaba expuesto a inundaciones y a la contaminación agravada por un depósito lindante de vehículos confiscados de la Policía (Rocha 2015). Con la renovación de Puerto Madero iniciada en la década de 1990, el GCBA buscó desplazar a los habitantes del barrio, dado el valor inmobiliario de la zona. En el año 2000 fueron reubicados los vecinos que se encontraban dentro del perímetro de la Reserva Ecológica (Carman 2011: 43-44), mientras que en el 2005 la gestión de Aníbal Ibarra inicia una política de desalojo que buscó erradicar la totalidad del barrio (Lekerman et. al 2012: 11; Maroto 2020: 2).

Detrás del intento de erradicación estaba el interés de la empresa IRSA de desarrollar un proyecto inmobiliario en un predio lindante con Rodrigo Bueno. A pesar de atravesar extorsiones y amedrentamientos, los vecinos sostuvieron su derecho a permanecer en el barrio, presentando dos pedidos de amparo ante la justicia en el año 2005 (Carman 2011: 65-76). Allí exigían detener los desalojos, acceso a servicios públicos y la urbanización del barrio (Maroto 2020: 87). La justicia accedió al reclamo y realizó un censo de habitantes en el año 2009 (Lekerman et. al 2012: 19).

Mientras que el GCBA acusaba usurpación y amenaza de contaminación de tierras protegidas, los vecinos de Rodrigo Bueno demostraron que sus primeros pobladores preexistieron a la conformación de la Reserva (Lekerman et. al 2012). En el año 2011 la

¹⁰ Considerandos de la Resolución N°3922/05 de la Defensoría del Pueblo, 30/11/2005.

justicia exigió la urbanización del barrio, convocando a elecciones de delegados¹¹. Dicha sentencia cuestionaba “la distinción oficial entre ‘villas’ y ‘asentamientos’, acusando su utilización política para convalidar tanto las políticas de omisión como de erradicación en estos últimos” (Maroto 2020: 89). Sin embargo, el GCBA apeló el fallo (Rocha 2011).

En el 2014 un fallo de segunda instancia revocó la sentencia y rechazó el reclamo de los vecinos de Rodrigo Bueno¹², por lo que la causa llegó al Tribunal Superior de Justicia (TSJ). En el año 2016, el TSJ convocó a una audiencia, y autoridades del IVC y el propio Rodríguez Larreta realizaron visitas al barrio con el objetivo de entablar negociaciones con los delegados¹³. Durante dicha audiencia, el GCBA propuso realizar una relocalización, pero la Junta Vecinal rechazó la propuesta: “nadie nos mueve” fue la consigna¹⁴.

Ante este escenario, y antes que la justicia dicte una sentencia definitiva, el GCBA daba marcha atrás con la idea de relocalización, y en su reemplazo propuso elaborar “un proyecto consensuado de integración” (Musse 2016). Dicho cambio de estrategia anticipaba “una solución política al fallo judicial, [y] le permitió al gobierno alinear la demanda de los vecinos a sus propios intereses” (Maroto 2020: 97), dado que el GCBA buscaba la aprobación del proyecto de IRSA. Incluso, dicha empresa ofreció 50 millones de dólares para la reurbanización del barrio, en caso de que la Legislatura apruebe en simultáneo ambos proyectos (Taranto 2016)¹⁵.

Transcurridos más de 10 años de conflicto, con intentos de erradicación y desalojo, resistencia a los fallos judiciales y una política habitacional caracterizada por el abandono, los habitantes de Rodrigo Bueno recibían una propuesta de reurbanización por parte del GCBA. En este contexto, en terrenos de alto valor inmobiliario y con el proyecto de IRSA a la espera de ser aprobado por la legislatura, el temor y la desconfianza se apropió de muchos habitantes del barrio, quienes interpretaban en dicha propuesta un intento de desalojo encubierto.

¹¹ En las elecciones vecinales del año 2012 se eligieron 16 delegados, cuatro por manzana. Los delegados que encabezaron la lista ganadora en cada manzana conformaron la Junta Vecinal.

¹² “[Niegan el derecho a la urbanización de los habitantes de la villa Rodrigo Bueno](#)”, Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), 14/10/2014.

¹³ “[Villas: encuentro de Rodríguez Larreta y los delegados del barrio Rodrigo Bueno](#)”, Defensoría del Pueblo, 02/06/2016.

¹⁴ Entrevista a delegados, 28/03/2018, 17/04/2018 y 02/07/2018. Para garantizar la confidencialidad de los y las entrevistadas no se hará uso de nombres propios.

¹⁵ Sin embargo, la Legislatura porteña rechazó el proyecto de IRSA en diciembre de 2016. Recién fue aprobado, con modificaciones, en 2021 (Ley 6476).

En la próxima sección se abordarán tres etapas del desarrollo de la reurbanización de Rodrigo Bueno, analizando cómo la desconfianza de vecinos y referentes barriales implicó un desafío para la implementación de dicha política pública, así como la influencia de los regímenes institucionales y repertorios de los funcionarios para revertir dicha situación.

El camino a la sanción de la Ley 5798 (2016-2017)

Para avanzar con la propuesta de reurbanización, la gestión del IVC debía comenzar por definir un equipo de trabajo capaz de “hacer pie” en el territorio, entablar relación con los principales actores del barrio y encaminar la redacción del proyecto de ley. En palabras de una autoridad del organismo, mitigar la desconfianza barrial era un desafío central: “cuando llegas a un barrio nadie te cree, porque nadie cree en el Estado; entonces vos necesitás contar con el visto bueno de los referentes, porque eso es lo que te da legitimidad ante los vecinos”¹⁶.

En las entrevistas personales, e incluso en medios públicos, los delegados barriales reconocían que ni ellos ni sus vecinos creían plenamente en la propuesta del GCBA. Uno de ellos recordó que los vecinos estaban “a favor” de la reurbanización, pero que “al comienzo siempre hay incredulidad, después de tanto manoseo”¹⁷. Una opinión similar planteó otro miembro de la Junta Vecinal, argumentando que “la desidia del gobierno fue de tantos años, que después la gente tiende a la desconfianza”¹⁸.

En este contexto, a instancias del TSJ comenzó a reunirse una mesa de trabajo participativa, —*arena* de negociaciones en esta etapa— integrada por el equipo de coordinación territorial del IVC, representantes barriales y organismos públicos intervinientes en el proceso judicial. Dicha mesa comenzó a reunirse para avanzar con los requerimientos del proyecto, entre los que se destacan: (1) la realización de un censo de habitantes del barrio, (2) consensuar un proyecto de ley de reurbanización y (3) atender a las necesidades y reclamos urgentes de los vecinos.

¹⁶ Entrevista personal con autoridad del IVC, 13/03/2019.

¹⁷ Entrevista personal, 28/03/2018.

¹⁸ “Siempre es hoy” (Radio del Plata), 20/04/2018.

Alcanzar consensos era fundamental para reducir la incertidumbre a nivel barrial. Dado que los vecinos no tenían lugar, en esta etapa, en la mesa participativa, los delegados ocupaban un lugar central. Junto con la Defensoría General, eran los encargados de presentar ante la asamblea vecinal los avances en las mesas participativas, así como de tomar posturas y reclamos de los vecinos¹⁹. Complementariamente, los funcionarios del equipo territorial del IVC organizaban reuniones abiertas en el barrio para aclarar dudas del proyecto. A continuación, se pondrá atención a los tres tópicos señalados en el párrafo precedente a la luz de la (des)confianza de los habitantes del barrio en las propuestas del Estado y sus efectos en la implementación.

Censo de habitantes. El censo es mucho más que un relevamiento de información. Los habitantes de Rodrigo Bueno ya habían sido censados en los años 2002 y 2009. En ese entonces el GCBA presionaba por la erradicación y relocalización de los vecinos. Ahora, se anunciaba que el nuevo censo determinaría quiénes podrían acceder a una solución habitacional en el barrio. Por consiguiente, es también un instrumento que reaviva el temor al desalojo, generando instancias negociación y conflicto. En este sentido, llevar adelante el censo requirió un trabajo previo de comunicación, para reducir la incertidumbre y explicar el motivo del relevamiento.

La estrategia del equipo territorial del IVC incluyó la convocatoria a reuniones con vecinos y distribución de folletería por el barrio, brindando información sobre el censo y el proceso de reurbanización, así como la difusión realizada por los delegados (Defensoría del Pueblo 2016b: 6). Un funcionario destacó la propuesta de realizar reuniones por manzana, ya que “los vecinos se sienten más cómodos” y evitaba generar disputas entre habitantes de distintas partes del barrio²⁰. Asimismo, para llevar adelante el censo —realizado en septiembre de 2016—, el IVC contó con la veeduría de la Defensoría del Pueblo y la colaboración del cuerpo de delegados.

El acompañamiento de estos actores resultó clave. Desde el lado de los referentes barriales, en sintonía con lo planteado por Manzano y Moreno, su presencia permite “convencer a aquellos que resisten la incorporación a registros censales” (2011: 9). La baja tasa de rechazo acompaña esta interpretación: solo cinco familias de 996 se negaron a ser

¹⁹ La asamblea vecinal se reunía semanalmente en el centro comunitario del barrio.

²⁰ Entrevista personal con funcionario del equipo territorial, 25/09/2019.

censadas (IVC 2016). Por su parte, la Defensoría del Pueblo tuvo un rol preponderante al advertir, en su informe de veeduría, casos en que “propietarios de las viviendas no permitieron que se censaran los inquilinos” (2016b: 7). Esta es una problemática recurrente en este tipo de procesos, dado que los inquilinos “son ocultados por los locadores por miedo a que si hay un proceso de regularización dominial se conviertan en propietarios de las habitaciones que ocupan” (Cravino y Fainstein 2017: 107). A partir de dicho informe, se abrió un “Registro de no censados”, que incorporó 44 familias que no habían sido relevadas y fueron validadas por el IVC y los delegados barriales.

Sin embargo, la desconfianza barrial tuvo impacto en los resultados del censo. Por un lado, si bien se abrió el registro de no censados, será una problemática recurrente la de inquilinos que quedaron fuera del registro. En simultáneo, muchos hogares “inflaron” —en términos de Olejarczyk (2015)— el número de integrantes. Como se verá en la tercera etapa de análisis, ambos factores afectarán el desarrollo del proyecto.

Urgencias barriales. Mientras se delineaban las características del proyecto de ley, los funcionarios del IVC debieron hacer un manejo del tiempo preciso, atendiendo a las necesidades inmediatas de los vecinos. Para ello, las mesas participativas incorporaron en su orden del día el tratamiento de “temas urgentes”, la “gestión de UGIS”²¹ y las obras provisorias. Las actas dan cuenta de recurrentes reclamos de delegados para discutir “las cuestiones transitorias que deben ser atendidas por la UGIS con carácter urgente”²².

Atender las urgencias barriales implicaba realizar obras provisorias de luz y agua en el macizo. En palabras de un funcionario, dichas obras se realizaron “gracias a la presión de los delegados, ellos insistían que había que hacerlo para que sea creíble nuestro proyecto. [...] Eso salió bien, funcionó y generó mucha más confianza en el barrio”²³. En este sentido, la intermediación de los delegados en las arenas de negociación permitió adoptar medidas que no se habían considerado previamente y resultaron favorables para el proyecto al generar confianza en los vecinos.

²¹ La Unidad de Gestión de Intervención Social (UGIS), es el organismo del GCBA encargado de atender las situaciones de emergencia social en barrios populares, incluyendo obras de energía eléctrica y provisión de agua.

²² Minuta de mesa de trabajo participativa, 28/09/2016.

²³ Entrevista personal con funcionario del equipo territorial, 25/09/2019.

Para avanzar con las obras provisorias, los regímenes institucionales del GCBA obligaban al IVC a articular acciones con diversos organismos públicos. Desde el IVC debieron coordinar reuniones con UGIS para el abordaje de emergencias, así como obtener toda la información referida a “la infraestructura de agua del barrio” y llevar tranquilidad a los vecinos²⁴. Asimismo, debían articular con el Ministerio de Ambiente y Espacio Público las reparaciones de luminaria, bacheo y recolección de residuos²⁵. El abordaje de emergencias da cuenta de cómo una intervención a tiempo es una forma de dar un mensaje de compromiso y reducir la incertidumbre. En la próxima etapa, problemas recurrentes con respecto a las obras provisorias tendrán, como correlato, el efecto opuesto.

Proyecto de ley. La mesa participativa tenía como tarea primordial la redacción del proyecto de ley. En ese marco, la Junta Vecinal de delegados solicitaba insistentemente más “instancias y presencia del IVC en el barrio para que los vecinos puedan consultar y evacuar sus dudas”, transmitiendo las preocupaciones existentes en la asamblea barrial sobre las implicancias de la ley²⁶.

Uno de los puntos fundamentales del proyecto refería al área donde se edificarían las viviendas nuevas. El coordinador del equipo territorial destacó cómo puso en juego sus repertorios para que terrenos lindantes al barrio, que originalmente no estaban contemplados, puedan ser utilizados para este fin: “requirió hacer mucha política, son seis hectáreas en las tierras más caras de la Argentina” afirmó²⁷. Ello permitió aumentar las tierras disponibles para la construcción de viviendas, favoreciendo la factibilidad técnica del proyecto. Dichos terrenos, a su vez, permitirían construir una “feria para el desarrollo económico del barrio” así como “un vivero donde trabajen vecinos”²⁸. Esta medida era, también, una señal acerca de la voluntad política de avanzar con la reurbanización.

En cuanto al proyecto de ley, se constataron entre octubre y noviembre al menos nueve reuniones de discusión en mesas participativas, con una presentación por parte del IVC de un primer proyecto y luego una serie de observaciones y ajustes. En diciembre de 2016 la Legislatura porteña aprobó de forma unánime una primera lectura. En febrero de

²⁴ Minuta de mesa de trabajo participativa, 05/10/2016.

²⁵ Minutas de mesas de trabajo participativas, 28/09/2016, 19/10/2016 y 07/12/2016.

²⁶ Minuta de mesa de trabajo participativa, 19/10/2016.

²⁷ Entrevista personal, 19/03/2018.

²⁸ Minuta de mesa de trabajo participativa, 02/11/2016.

2017 se llevó adelante la audiencia pública previo a la sanción definitiva, donde se dio la palabra a la amplitud de actores involucrados. Junto con el apoyo a la ley de reurbanización, delegados y vecinos reclamaron mejoras en el macizo, el acceso a servicios públicos y atender la inseguridad en el barrio²⁹. Dichos pedidos ya eran recurrentes en la mesa participativa, donde los delegados solicitaban “una sola propuesta, unificadora, de las viviendas nuevas y el macizo”³⁰.

La incertidumbre barrial acerca de qué pasaría con el barrio histórico, así como de cuáles serían las condiciones para acceder a las viviendas nuevas —“una preocupación muy grande”, en palabras de una vecina³¹— obligó a delinear las últimas modificaciones al proyecto de ley. Favorecer la participación vecinal en las MGP, apuntalar las mejoras de viviendas e infraestructura en el barrio, el desarrollo productivo y que las operatorias de créditos aseguren “condiciones iguales o más beneficiosas que las establecidas en la ley 341” fueron algunas de estas modificaciones³².

El 23 de marzo de 2017 se sanciona la Ley 5798 de “reurbanización, zonificación e integración social, cultural y urbana del Barrio Rodrigo Bueno”. La mesa participativa fue la arena central de negociación, donde delegados y funcionarios de la Defensoría General se constituyeron en los intermediarios con respecto a la asamblea vecinal, transmitiendo preocupaciones de los habitantes de barrio y acompañando sus reclamos. Asimismo, los funcionarios del equipo territorial del IVC pusieron en juego sus repertorios, atendiendo las urgencias barriales y favoreciendo la factibilidad del proyecto. Sin embargo, también se advierten demandas insatisfechas: mayor participación vecinal en la toma de decisiones, delinear en simultáneo un proyecto para el barrio histórico, así como más tiempo de discusión para alcanzar consensos fueron —y serán en la siguiente etapa—, reclamos persistentes. En este sentido, y en el marco de años de conflicto y abandono estatal, el recorrido por esta primera etapa permite dimensionar los esfuerzos que debieron invertirse para construir, de forma incipiente, la confianza de los habitantes del barrio en

²⁹ Versión taquigráfica de Audiencia Pública, 22/02/2017.

³⁰ Minuta de mesa de trabajo participativa, 15/02/2017.

³¹ Vecina de Rodrigo Bueno, versión taquigráfica de Audiencia Pública, 22/02/2017.

³² Minutas de mesas de trabajo participativas, 08/03/2017 y 16/03/2017. La Ley 341 establece que las cuotas de los créditos a familias en situación de déficit habitacional “no deben superar el veinte por ciento (20%) del ingreso total del hogar”.

el proyecto, así como los condicionamientos que implicó para el desarrollo y características de la intervención.

Los inicios del Proyecto Integral de Reurbanización (2017-2018)

A partir de la sanción de la ley de reurbanización se crea la MGP, responsable de llevar adelante el Proyecto Integral de Reurbanización (PIRU), y principal arena de negociación y conflicto. Las primeras convocatorias a MGP incluyeron la discusión y conformación de un reglamento, definiendo los requisitos para conformar quórum, responsabilidades de sus miembros, criterios para la participación de vecinos e invitados externos, y mecanismos para la toma de decisiones. Asimismo, la asamblea vecinal se continuaba reuniendo semanalmente en el barrio, y contaba con la participación de Defensoría General, Defensoría del Pueblo y Ministerio Público Tutelar, así como con al menos un delegado para conformar quórum. Allí, organismos públicos y delegados informaban sobre lo discutido en MGP, y tomaban opiniones y reclamos. A su vez, la asamblea designaba tres vecinos por manzana para participar en la MGP, cupo que era renovado cada dos reuniones.

En cuanto a la MGP, se reunía semanal o quincenalmente según la instancia del proceso, siendo coordinada por el IVC, quien asumía la responsabilidad en cuanto a la convocatoria y circulación de información³³. Para conformar quórum era necesaria la participación de al menos dos delegados de la Junta Vecinal, y se priorizaba la construcción de consensos para la toma de decisiones. Este esquema daba un lugar central a la Junta Vecinal, con la responsabilidad de representar la diversidad de intereses y preocupaciones de los vecinos.

Uno de los problemas que afectará a la construcción de confianza en esta etapa refiere al aspecto comunicacional. En el 43% de las actas de MGP del período se registran problemas por falta de información, mala comunicación o uso de lenguaje técnico incomprensible para los vecinos. “Casi todos los problemas son por falta de entendimiento”

³³ Complementariamente a la MGP, se desarrollaban Mesas Técnicas, donde “el equipo técnico del IVC presenta a la MGP propuestas relativas al ante-proyecto urbano y al diseño y ejecución de las obras planificadas” (Reglamento MGP, 05/07/2017) y Mesas de “casos particulares”, donde se discuten temas o problemas específicos de algún vecino/a.

argumentó el coordinador del proyecto³⁴. Por ejemplo, se advierten pedidos del coordinador de ser “prudentes con la difusión de materiales que circulan en la MGP y no son definitivos” ya que “el manejo desprolijo de esta información puede confundir a los vecinos”³⁵, así como quejas de los delegados para “mejorar la información de la ley intentando que la explicación sea lo más sencilla posible [...] e ir de a partes porque sino es mucho y confunde”³⁶. Además de la información provista en asambleas vecinales, desde el IVC organizaban presentaciones en el barrio para mostrar avances y disipar inquietudes. Adicionalmente, el organismo emplazó un container en el barrio, que funcionaba de oficina para el equipo de trabajo y de “ventanilla” para consultas.

Entre las tareas fundamentales que se emprendieron en esta etapa, se pondrá atención a: (1) el Relevamiento Socio-Espacial; (2) el desarrollo de nuevas obras provisorias en el macizo; (3) la puesta en marcha de las obras para edificar 612 viviendas nuevas; (4) la definición de las operatorias para acceder a las viviendas nuevas y mejoramientos; y (5) el proyecto urbano para el macizo.

Relevamiento Socio-Espacial. A fines de abril los equipos técnicos del IVC comenzarán con el Relevamiento Socio-Espacial (RELSE), donde además de realizar un plano de las viviendas e identificar los materiales y calidad de construcción, se toma información sobre salud, educación y actividades productivas de las familias. Dicha información es necesaria tanto para definir las tipologías de viviendas y locales comerciales a construir, como para determinar los mejoramientos de viviendas del macizo, apertura de calles y esponjamientos. Si bien se estimaban cuatro meses para realizar el relevamiento, el mismo recién finalizó en marzo del 2018. Ello demoraba la discusión del proyecto urbano para el macizo, lo cual será un foco de conflicto.

Entre las dificultades para llevar el RELSE adelante, el IVC destacó los conflictos “entre propietarios e inquilinos”, la desinformación de los vecinos “sobre el proyecto”, “información errónea del censo”, “incumplimiento [de las familias] con el día y horario pactado” para realizar el relevamiento, y la “poca iniciativa del vecino/a en relevarse”³⁷. En

³⁴ Entrevista personal, 15/07/2019.

³⁵ Acta MGP, 17/05/2017.

³⁶ Acta MGP, 26/07/2017.

³⁷ Presentación realizada en MGP, 02/05/2018.

efecto, el 29% de las familias censadas no fueron parte del RELSE, mientras que se relevaron 100 familias que no habían sido censadas.

Tal como fue señalado al describir las características de los censos, el RELSE constituía mucho más que un relevamiento: era una instancia de negociación, incertidumbre y conflictos. Cravino y Fainsten, al analizar los motivos por los que algunos habitantes de Camino de Sirga se negaban a ser censados por el IVC, señalan que dicho rechazo era una “forma de resistencia ante su fuerte desconfianza frente a las medidas gubernamentales”, donde los delegados intervinieron para generar “un marco de credibilidad para el despliegue de las distintas intervenciones” (2017: 75).

De la misma manera, algunos vecinos de Rodrigo Bueno desconfiaban del IVC y se resistían a relevarse. Por ejemplo, si bien el IVC sostenía que dicho relevamiento no implicaba la valuación de las viviendas, un vecino planteaba en MGP “que no quiere ser relevado porque entiende que, durante el RELSE, se presupuestará el valor de su vivienda”³⁸. Los referentes barriales, entendiendo las demoras que ello generaba al proceso, buscaban destrabar la situación. Dado que algunos vecinos “hasta que no vean más avances, están negados a ser encuestados”, la Junta Vecinal pedía “apurarse con las obras provisorias, ya que, si eso avanza, más familias se animarán a realizar el RELSE”³⁹.

Obras provisorias en el macizo. Atender el reclamo por las obras provisorias requería un diagnóstico preciso, para atacar los problemas más urgentes y evitar errores en la ejecución. El desconocimiento sobre la infraestructura barrial y la dificultad para coordinar acciones entre los distintos organismos involucrados serán un problema recurrente. El coordinador del proyecto argumentó que durante la segunda etapa de obras provisorias hubo “problemas, sobre todo porque las empresas que vienen a trabajar no tienen conocimiento para hacer obra en este tipo de lugares, y eso genera problemas con los vecinos”⁴⁰. Entre la sanción de la ley y fines del año 2018, en un 38% de actas de MGP se reportan problemas generados por la descoordinación entre el IVC y otros organismos públicos, o por desconocimiento de dichos organismos en torno a las intervenciones

³⁸ Acta MGP, 28/06/2017.

³⁹ Acta MGP, 26/07/2017.

⁴⁰ Entrevista personal, 15/07/2019.

necesarias en el barrio. Ello señalaba las limitaciones de los regímenes institucionales a la hora de dar respuesta a los residentes del barrio.

La mayor parte de los reclamos giraban en torno a la presión del agua corriente y la tensión eléctrica. Las obras provisorias de agua finalizaron en febrero de 2018, aunque vecinos y delegados plantearon que en algunos sectores la situación empeoró⁴¹. Desde el punto de vista de algunos vecinos “cuando empezó la urbanización empezaron los problemas”⁴². En cuanto a la conexión eléctrica, desde mediados de 2017 se presentan quejas en MGP por la dificultad para articular acciones con UGIS y Edesur. Incluso se planteó “que no están claras las divisiones de competencias y tareas entre la UGIS y el IVC”⁴³, mientras que la cooperativa encargada de realizar el mantenimiento eléctrico en el barrio “no cuenta con materiales ni herramientas necesarios”⁴⁴. A mediados de 2018 seguían reportándose situaciones de riesgo eléctrico, incendios, cortes de luz y falta de información respecto de lo realizado por la UGIS⁴⁵, al punto que un referente solicitó al IVC “gestionar los diálogos ya que los vecinos están dispuestos a cortar las calles si esto no se soluciona”⁴⁶.

Los problemas en torno a generar confianza tienen que ver tanto con brindar información precisa y clara, como con lograr avances en las obras provisorias. Desde un comienzo, un delegado solicitó “que se informe cómo las obras van a afectar a los vecinos”, comunicando plazos, etapas y sectores afectados⁴⁷. Este tipo de obras alteran el día a día en el barrio, ocasionando malestar si las mismas no cumplen con los plazos o tienen fallas en su ejecución. En este sentido, se observa que la empresa designada “no tiene experiencia en este tipo de trabajos”, que “el avance de las obras no es continuo”⁴⁸, que “hay muchos accidentados por las obras”⁴⁹, y que “los vecinos piensan que si no se logra resolver obras tan sencillas no podrán hacerse los edificios [de vivienda nueva]”⁵⁰. Los

⁴¹ Acta MGP, 21/03/2018.

⁴² Acta MGP, 11/07/2018.

⁴³ Acta MGP, 28/06/2017.

⁴⁴ Acta MGP, 12/07/2017.

⁴⁵ Acta MGP, 02/05/2018.

⁴⁶ Acta MGP, 11/07/2018.

⁴⁷ Acta MGP, 17/05/2017.

⁴⁸ Acta MGP, 21/06/2017.

⁴⁹ Acta MGP, 13/09/2017.

⁵⁰ Acta MGP, 20/09/2017.

errores y las demoras en el cumplimiento de las obras provisionarias generan preocupación, desconfianza y molestia entre los vecinos⁵¹, al punto que muchos “no quieren avanzar con otros temas porque no se está finalizando con las obras”⁵².

Una de las autoridades del IVC reflexionaba acerca de cómo afectó a la legitimidad del IVC las demoras en resolver las problemáticas esenciales del barrio histórico:

El aprendizaje es que para construir legitimidad, tenés que empezar por la infraestructura provisionaria, y no por vivienda nueva. Porque se terminaba dando una situación en que el vecino está sin agua, o con mil problemas en el barrio, y vos estás licitando las viviendas nuevas. Y nadie está pensando en las viviendas nuevas cuando no le pudiste resolver su problema del momento⁵³.

Un correlato de dicha desconfianza es el de las construcciones clandestinas, que continuaron en el barrio a pesar de su prohibición por la MGP. Un delegado argumentó que muchos vecinos “no creen” en el Estado, y por ello seguían construyendo, ya sea para mejorar o ampliar sus viviendas como para construir viviendas y habitaciones para alquiler⁵⁴. Esto último resultaba lo más problemático, dado que implicaba “más gente en el barrio que no está siendo contemplada” en el proyecto⁵⁵. Incluso, una vecina solicitó “poner un límite a las construcciones porque quienes están construyendo lo hacen para lucrar”⁵⁶. Ante este escenario, se colocaron carteles en distintos puntos del barrio con la inscripción “no compres, no vendas, no construyas”, donde se indica que “las soluciones habitacionales serán únicamente para aquellas familias que fueron censadas por el IVC en 2016”. Adicionalmente, la Junta Vecinal organizó recorridas junto al equipo del IVC para “notificar a los que están construyendo” sin permiso, y advertirles que si no se detienen vendría “un organismo del gobierno a clausurarlo”⁵⁷. Esta estrategia era parte del repertorio de políticas del coordinador, quien afirmaba que la “decisión política” de clausurar obras no permitidas era también una forma de mostrar que “vas en serio”⁵⁸ con la propuesta de reurbanización.

⁵¹ Por ejemplo, en Actas MGP del 13/09/2017, 27/09/2017 y 11/07/2018.

⁵² Acta MGP, 11/07/2018.

⁵³ Entrevista personal, 19/03/2019.

⁵⁴ Entrevista personal, 17/04/2018.

⁵⁵ Entrevista personal con coordinador del IVC en Rodrigo Bueno, 19/03/2018.

⁵⁶ Acta MGP, 29/11/2017.

⁵⁷ Entrevista personal con delegado, 17/04/2018.

⁵⁸ Entrevista personal, 15/07/2019.

Obras de vivienda nueva. En agosto del 2017 el IVC anunció la licitación el anteproyecto urbano sin la incorporación de algunas observaciones realizadas en MGP. Ello desató un fuerte conflicto, alimentando la desconfianza entre vecinos y delegados. Como respuesta, la Junta Vecinal convocó a una asamblea extraordinaria, la cual “manifestó su disconformidad”, solicitó la incorporación de los puntos “que no se encuentran contemplados” y pidió que “se continué trabajando de manera conjunta hasta alcanzar un consenso”⁵⁹. Dicha situación obligó a la intervención directa del presidente del IVC, quien luego de negociaciones entre delegados y organismos públicos, firmó un Acta Acuerdo en la que se comprometía tomar en consideración los puntos del petitorio. Ello permitió destrabar el conflicto y así avanzar con la licitación.

Una vez iniciadas las obras de vivienda nueva, será recurrente la insistencia de los delegados en que se cumpla con el cupo de 20% de trabajadores del barrio, para lo cual se elaboró una bolsa de trabajo y se realizaban seguimientos mensuales en la MGP. Sin embargo, los referentes se mostraban disconformes, y planteaban que “el IVC no se está preocupando por exigirles a las empresas que cumplan” con el cupo⁶⁰. Como consecuencia, una madrugada de julio de 2018 un grupo de vecinos con el apoyo de delegados y organizaciones barriales realizaron una toma de las obras de vivienda nueva⁶¹. Esta medida de fuerza daba cuenta del malestar y desconfianza existente a nivel barrial, y logró que las constructoras se comprometieran a contratar las personas faltantes para cumplir con el cupo.

Operatorias. A lo largo del año 2018, en MGP se comenzaron a discutir las operatorias de vivienda nueva (para definir las características de los créditos y los criterios de adjudicación), así como las operatorias de canje (para aquellos que acceden a una vivienda nueva y dejan una vivienda en condiciones de ser habitada en el macizo) y la operatoria de mejoramientos (para las viviendas que permanecen en el macizo). En todos los proyectos a su cargo el IVC acordó créditos a tasa fija, con un interés del 0 al 4% y entre 240 y 480 cuotas, donde las mismas no podrían ser superiores al 20% de los ingresos familiares.

⁵⁹ Petitorio Asamblea General, 10/08/2017.

⁶⁰ Acta MGP, 23/05/2018.

⁶¹ Entrevista personal con coordinador del IVC en Rodrigo Bueno, 15/07/2019.

Esto último respondía a la incertidumbre que sentían muchos vecinos por cómo iban a pagar los créditos de vivienda, al tratarse de familias atravesadas por la inestabilidad y precariedad laboral, agravado por un contexto de crisis económica. Por ejemplo, una vecina planteaba su preocupación por “las cuotas y precios de las nuevas viviendas ya que no tiene un trabajo estable”⁶², mientras que un vecino consultado señaló: “me preocupa el pago de la vivienda, porque yo vivo en la zona de inundación y me tengo que mudar, pero ¿cómo voy a pagarlo?”⁶³.

Por otra parte, uno de los puntos más discutidos refiere a los criterios de valuación de las viviendas en el macizo, dado que dicho valor se descuenta del crédito a pagar por quienes acceden a una vivienda nueva⁶⁴. A pesar de la solicitud presentada por la Junta Vecinal para rever los criterios de valuación, el IVC fue inflexible, argumentando que debía utilizarse la misma fórmula para todos los barrios en proceso de reurbanización y que el IVC tenía la potestad —establecida en la ley de reurbanización— de definir dicha fórmula⁶⁵. Un referente se quejaba: “¿Para qué nos hacen llevarlo a la asamblea si la decisión la van a tomar ustedes?”⁶⁶.

Asimismo, se debatían los riesgos de que a largo plazo los residentes del barrio sean desplazados por un proceso de gentrificación. Desde el IVC se proponía la “retroventa”, es decir, que “las viviendas una vez escrituradas puedan ser vendidas únicamente al IVC por un plazo de solo cinco años” (Brikman 2023: 29), buscando limitar la influencia del mercado inmobiliario. La falta de otros mecanismos daba cuenta de los déficits de los regímenes institucionales para dar respuesta a la situación, dado que “por el código civil era imposible encontrar otros mecanismos” (Brikman 2023: 29). A su vez, algunos desconfiaban de esta medida: “Para el gobierno es un éxito, que se vayan los vecinos a otro lado y dejen los departamentos. El IVC se hace dueño nuevamente del edificio. Entonces... es un negocio redondo, es un desalojo muy planificado a largo tiempo”⁶⁷ afirmó un referente barrial.

⁶² Acta MGP, 28/02/2018.

⁶³ Diálogo personal con vecino previo a una asamblea vecinal, 18/10/2018.

⁶⁴ Ello ocurre cuando el vecino que accede a una vivienda nueva es el propietario de la vivienda que deja en el macizo. Dicha vivienda es demolida o entregada a otro vecino en el denominado “canje”.

⁶⁵ Acta MGP, 13/11/2018.

⁶⁶ Observación en MGP, 18/12/2018.

⁶⁷ Entrevista personal, 21/08/2018.

Proyecto urbano para el barrio histórico. Por otra parte, hay recurrentes planteos en torno a que “hay mucho trabajo del ‘proyecto nuevo’ y poco de lo que se hará en las viviendas existentes”, siendo esto último “lo que más preocupa a los vecinos”⁶⁸. Parte de dichas preocupaciones era “conocer las familias afectadas” por la apertura de calles o esponjamientos, ya que eran quienes debían mudarse a viviendas nuevas⁶⁹. Desde el IVC se argumentaba que para definir el proyecto urbano era necesario finalizar el RELSE, y planificaban iniciar las discusiones de este recién a fines del 2018. Sin embargo, la asamblea vecinal exigía comenzar a discutirlo en el mes de abril⁷⁰. “Así como presentaron el plano de las viviendas nuevas, que vengan con un plano del [barrio] histórico, ¿cuáles son las 500 casas que se van a quedar?” argumentó un delegado⁷¹. Esto da cuenta de cómo la desconfianza de los vecinos a relevarse afectaba el desarrollo del proceso. Finalmente, se consensuó adelantar los “talleres de apertura de calles” para el mes de mayo, convocando a los vecinos potencialmente afectados para definir por dónde sería el trazado de las nuevas calles.

El análisis de los dos primeros años de implementación del PIRU da cuenta de las tensiones que surgen de la incertidumbre y la desconfianza de los residentes de Rodrigo Bueno, atravesados por la experiencia previa de un Estado que había desconocido sistemáticamente su derecho de permanecer en el barrio. Esta situación se veía agravada por la presión política del GCBA de avanzar acorde a los plazos estipulados, reduciendo el tiempo disponible —en palabras de un miembro de la Junta Vecinal— “para poder revisar y consensuar el proyecto urbano”⁷². En este escenario, la MGP se estableció como arena principal de negociación, donde delegados y Defensorías exigían información precisa y tiempo de discusión para llevar tranquilidad al barrio.

Sin embargo, el funcionamiento de los mecanismos de participación ponía en cuestión la legitimidad de los delegados, quienes habían sido elegidos en el año 2012 y sus mandatos prorrogados por la justicia hasta tanto se resuelva la causa (Defensoría del

⁶⁸ Acta MGP, 22/03/2017.

⁶⁹ Acta MGP, 22/03/2017.

⁷⁰ Entrevista personal con delegado, 28/03/2018.

⁷¹ Entrevista personal, 02/07/2018.

⁷² Acta MPG, 31/03/2017.

Pueblo 2016a). La Defensoría General planteaba que “en las asambleas vecinales los delegados sufren constantemente presiones [de los vecinos]”⁷³, mientras que los delegados manifestaban que “hay cada vez más temas que los desbordan”⁷⁴ y que sufren el “descargo” de los vecinos ante el “malestar por las obras provisorias”⁷⁵.

Ante la demanda vecinal de más participación, durante el año 2018 el equipo territorial del IVC comenzó a realizar las MGP el barrio. Sin embargo, promover una mayor participación y a su vez rechazar pedidos que surgen de esa misma participación —como lo referido a la fórmula de valuación de viviendas, o la solicitud de colocar ascensores en los edificios nuevos— generaba tensión y desconfianza, al alimentar la sospecha que los espacios participativos se reducen a “reuniones consultivas o de tinte informativo” orientadas a validar “las distintas intervenciones de la urbanización” (Zapata 2019: 98)⁷⁶. En este sentido, desde la Defensoría General se observaban quejas por la falta de “coherencia de discurso con la que se maneja el IVC”, y que ello “atenta a la confianza del proceso”⁷⁷.

Esta etapa permite observar cómo la desconfianza barrial se constituye en una temática recurrente, condicionando el desarrollo del proceso. Las limitaciones de los regímenes institucionales agravarán dicha situación, mientras que los funcionarios involucrados pondrán en juego sus repertorios para demostrar su compromiso con la reurbanización y lograr avanzar con el proceso. En este sentido, los funcionarios territoriales no solo cumplen un rol técnico, sino también una “tarea de escenificación” para revertir el descreimiento en sus propuestas (Ferraudi Curto 2014: 127). Por este motivo, el coordinador señalaba que “el principal logro, a su entender, tiene que ver con reparar aquello que estaba dañado: la confianza”⁷⁸. Ello no significa que dichas estrategias puedan haber revertido plenamente la desconfianza de los residentes del barrio, pero da cuenta del lugar central que ocupa la construcción de confianza en el desarrollo de la implementación.

⁷³ Acta MGP, 20/09/2017.

⁷⁴ Acta MGP, 04/10/2017.

⁷⁵ Acta MGP, 20/09/2017.

⁷⁶ Cita referida a la SISU en Barrio 31. Benítez (2019: 259) observa algo similar en Playón de Chacarita.

⁷⁷ Acta MGP, 06/12/2017.

⁷⁸ Acta MGP, 27/12/2017.

El comienzo de las mudanzas a vivienda nueva (2019)

En el año 2019 el IVC proyectaba finalizar las obras de vivienda nueva y realizar las 612 mudanzas. Sin embargo, estuvo lejos de lograrlo, dada la conflictividad barrial que desató dicho proceso. El análisis de esta etapa se concentrará específicamente en el proceso de mudanzas y adjudicaciones.

Si bien durante el año 2018 habían sido discutidos y consensuados en MGP los criterios de prioridad en la adjudicación de viviendas, el inicio de las mudanzas se constituirá en un momento crítico, en el que vecinos denuncian irregularidades y levantan sospechas sobre el IVC y la representación de los delegados. Ello da cuenta de la complejidad del proceso de adjudicación, en el que “evaluaciones y sentidos morales” de los habitantes cuestionan los criterios de merecimiento establecidos (Moreno 2016: 83). Ante este escenario, el equipo territorial pondrá en juego sus repertorios para conciliar con las “jerarquías de legitimación que sostienen los vecinos” y así “llevar adelante la urbanización” (Cravino y González Carvajal 2012: 168).

Diversos estudios señalan que, en el marco de procesos de reurbanización, para los habitantes de barrios populares “la antigüedad” es el principal factor de merecimiento para tener prioridad en el acceso a una vivienda (Cravino y González Carvajal 2012: 163; Moreno 2016: 69; Cravino y Fainstein 2017: 107). En este sentido, un vecino “histórico” —como se llama a los de mayor antigüedad en el barrio— planteaba que “es injusto que quienes estamos desde más tiempo acá, que fuimos los que más luchamos por lograr este proyecto, no tengamos prioridad sobre los inquilinos, que muchos llegaron hace muy poco”⁷⁹.

Esta situación generaba “casos de violencia entre propietarios e inquilinos”, donde los funcionarios territoriales planteaban la necesidad de “comunicar mejor los derechos que tienen los propietarios y los inquilinos”⁸⁰, y que la ley “no discrimina” entre unos y otros⁸¹. Sin embargo, el temor de que “no haya viviendas suficientes para todos”⁸²

⁷⁹ Diálogo personal con vecino, 29/09/2018.

⁸⁰ Acta MGP, 26/07/2017.

⁸¹ Acta MGP, 10/05/2017.

⁸² Acta MGP, 02/10/2018.

comenzó a desatar una gran conflictividad a medida que se acercaba la etapa de mudanzas, con desalojos de inquilinos por parte de algunos propietarios⁸³.

Las problemáticas vinculadas al censo del año 2016, señaladas previamente, agravaban la situación, dado que las soluciones habitacionales eran para aquellos vecinos registrados en el censo y habiten en el barrio. El negocio de los inquilinatos fue uno de los principales ejes del conflicto, ya que “los propietarios no dejaban censar a los inquilinos, o traían familiares de afuera para anotarlos a ellos”⁸⁴. Ante este escenario, el IVC propuso garantizar una solución habitacional a aquellos vecinos que no fueron censados pero que acrediten, ante la Defensoría General, que efectivamente vivían en el barrio previo al censo y que continuaban viviendo allí. Esta propuesta, sin embargo, no estará exenta de conflictos.

En el mes de mayo se mudan las primeras 23 familias, y los delegados advierten que “hay gente no censada o que, habiendo sido censada, no viven en el barrio” y que los vecinos exigen “claridad en el proceso de adjudicación” de viviendas.⁸⁵ La dificultad de los organismos públicos para determinar quiénes vivían en el barrio y quiénes no, era evidente. A su vez, desde el IVC reconocían que “no hay herramienta legal” para impedir que dichas personas accedan a una vivienda nueva⁸⁶, lo cual daba cuenta de las limitaciones en términos de regímenes institucionales.

Ya desde fines de 2017 un delegado advertía de familias censadas que “no viven [en el barrio]” y señalaba “que es injusto que se [les] entregue viviendas”. Incluso, desde el IVC plantearon que hay “oportunistas que están censados pero que no viven en el barrio” y que las soluciones habitacionales son “limitadas”⁸⁷. Ello se veía agravado por los dueños de inquilinatos, que continuaban alquilando a nuevas familias, e incluso cuando se ubicaba en una zona a ser removida cobraban una “renta por zona afectada” —es decir, a un costo mayor— a los nuevos inquilinos, generándoles la expectativa de que luego podrían reclamar una vivienda nueva⁸⁸.

⁸³ Acta MGP, 26/02/2019.

⁸⁴ Entrevista personal con funcionario del equipo territorial del IVC, 25/09/2019.

⁸⁵ Acta MGP, 11/06/2019.

⁸⁶ Acta MGP, 07/10/2019.

⁸⁷ Acta MGP, 21/12/2017.

⁸⁸ Entrevista personal con funcionaria del equipo territorial del IVC, 16/09/2019.

El malestar y conflictividad a nivel barrial derivó en la decisión del equipo del IVC de restringir la participación vecinal, lo cual se reflejaba en que las MGP volvieron a reunirse en las oficinas del organismo⁸⁹. Allí, la Junta Vecinal solicitaba “revisar el listado de preadjudicatarios” para supervisar que sean del barrio, y reclamó transparencia “a fin de poder transmitirlo al barrio y que no se genere desconfianza hacia los delegados”. Además, cuestionaron que la Defensoría General validó soluciones habitacionales a familias que “no habitan en el barrio”⁹⁰. Tanto el IVC como los organismos públicos adujeron la necesidad de ajustarse a las reglas establecidas, rechazando dicho pedido.

Este escenario profundizó la desconfianza de los residentes de Rodrigo Bueno, a la vez que ponía en crisis la legitimidad de los delegados, cuestionados por sus vecinos y sin capacidad de incidir en el proceso de adjudicaciones. Los representantes barriales afirmaron sentirse “desamparados” al ver que “participan más para observar que para tomar decisiones”, y que los errores en las mudanzas los afecta “de cara a los vecinos” al punto que “acusan a los delegados de complicidad con el IVC”⁹¹. La situación de malestar y desconfianza, agravada por la crisis de la MGP como arena de negociación, afectó directamente al proceso de mudanzas a vivienda nueva.

Desde la perspectiva del equipo territorial, la presión política del GCBA de “terminar las mudanzas antes de fin de año”⁹² entraba en tensión con los tiempos necesarios para atender las problemáticas del macizo y evitar errores en las adjudicaciones. Ante la proximidad de las elecciones del 2019 “la bajada era mudar o mudar, y en esa vorágine te equivocás”⁹³. Tenerlo “resuelto como sea” implicaba avanzar “en cantidad, pero no en calidad”, y chocaba con el tiempo necesario para “ir trabajando caso por caso”⁹⁴. Es decir, atender las problemáticas con censados y no censados, la conformación de los nuevos consorcios, la adecuación de las tipologías de viviendas y garantizar las actividades productivas desarrolladas por los vecinos.

⁸⁹ Acta MGP, 24/09/2019. Entre junio y octubre de 2019, de 11 MGP celebradas, solo dos fueron en el barrio.

⁹⁰ Acta MGP, 11/06/2019.

⁹¹ Acta MGP, 07/10/2019.

⁹² Entrevista personal con coordinador del IVC en Rodrigo Bueno, 15/07/2019.

⁹³ Entrevista personal con funcionaria del equipo territorial, 05/03/2020.

⁹⁴ Entrevista personal con funcionaria del equipo territorial, 16/09/2019.

A su vez, los miembros del equipo territorial destacan la dificultad de atender, en simultáneo, a los reclamos de los vecinos, quienes “incluso te presionan y te dicen ‘sino, no me mudo’”⁹⁵. Muchos desconfiaban del modelo de escritura, y solicitaban realizar modificaciones y “despejar inquietudes”⁹⁶. Este escenario dio como resultado que, a fines de diciembre del 2019, se mudaran 179 familias a viviendas nuevas, un 29% en relación con lo proyectado. A su vez, la mayor parte de las mudanzas se realizaron sin tener los consorcios completos, demorando la formalización consorcial. Las dificultades en la adjudicación de viviendas, junto con la renuncia del coordinador del equipo territorial, el cuestionamiento vecinal a los delegados y la mayor conflictividad barrial llevó a que al comienzo del año 2020 se detengan las mudanzas⁹⁷.

Esta etapa da cuenta de cómo los problemas de confianza que se arrastraban de etapas anteriores se vieron agravados por el temor de que no alcancen las viviendas nuevas y la sospecha de que se muden familias que no entraban dentro los criterios de merecimiento barriales. Los regímenes institucionales mostrarán los déficits de los organismos públicos para controlar dicha situación. Por su parte, los funcionarios territoriales mostrarán entre sus repertorios la búsqueda de un equilibrio entre las presiones políticas de avanzar con el proceso de mudanzas y la necesidad de atender “a cada una de las familias y cada uno de los problemas particulares que tienen”⁹⁸.

Conclusiones

El presente artículo se propuso analizar cómo la construcción de confianza constituye un desafío para la implementación de políticas públicas en barrios populares, a la luz de los procesos de reurbanización iniciados por el GCBA en el año 2016, y poniendo el foco en los primeros tres años del proceso del barrio Rodrigo Bueno, a cargo del IVC. A su vez, se puso atención a las *arenas* de negociación y conflicto, así como a los *regímenes institucionales* y los *repertorios* de los funcionarios involucrados en la implementación.

⁹⁵ Entrevista personal con funcionaria del equipo territorial, 16/09/2019.

⁹⁶ Acta MGP, 29/10/2019.

⁹⁷ Con la emergencia del Covid-19, recién en septiembre del 2020 se retomó el proceso de mudanzas.

⁹⁸ Entrevista personal con funcionaria del equipo territorial, 05/03/2020.

La investigación da cuenta de cómo generar confianza entre los vecinos es un desafío constante, así como señala los efectos de la desconfianza barrial sobre la implementación. Ello fue particularmente visible en la etapa de mudanzas a vivienda nueva, donde los errores en el censo de habitantes ocasionaban conflictos tres años más tarde. Asimismo, la incertidumbre, el temor y la desconfianza a nivel barrial en ocasiones se vio agravada por la desinformación y la incompreensión de las propuestas del gobierno. Vecinos y delegados exigían realizar reuniones periódicas para evacuar dudas, el uso de un lenguaje comprensible, así como mejoras en los servicios e infraestructura del macizo como señal que permita construir confianza en el proyecto. Sin embargo, el desconocimiento de la infraestructura barrial por parte de los organismos públicos, así como la descoordinación en su accionar, generaban problemas en la ejecución de obras provisorias en el barrio, con el consecuente malestar entre los vecinos.

Las mesas participativas constituyeron la principal arena de negociación, donde delegados y Defensorías ocuparon el lugar de intermediarios entre el IVC y la asamblea vecinal. Dicho esquema permitió abordar mejoras en el barrio histórico que no habían sido contempladas inicialmente. Sin embargo, también dio cuenta de sus limitaciones, con la puesta en crisis de la legitimidad de los referentes barriales. Asimismo, la presión política de no demorar el proceso dificultó la construcción de consensos, desatando conflictos y erosionando la credibilidad del IVC.

En cuanto a los funcionarios del equipo territorial, se observó cómo pusieron en juego sus repertorios para “reparar” la confianza de los vecinos en un Estado que sistemáticamente les había dado la espalda. La capacidad de atender caso por caso, las gestiones para detener las construcciones clandestinas, así como ampliar las tierras disponibles para la construcción de viviendas eran algunas de las señales que se brindaban para restituir dicha confianza. En este sentido, dichos funcionarios deberán encontrar el equilibrio entre las presiones políticas —para apurar las mudanzas por los tiempos electorales—, y las presiones barriales —que cuestionaban los criterios de merecimiento y exigían respuestas a sus problemas urgentes. La cercanía de dichos funcionarios con los problemas cotidianos de los vecinos los ubicaba en un lugar decisivo desde donde lidiar con las tensiones que se generaban por la desconfianza barrial.

La decisión de realizar un análisis profundo de los primeros años del proceso de Rodrigo Bueno responde al interés por aportar herramientas que favorezcan el diseño y desarrollo de las políticas públicas de reurbanización, atendiendo a los desafíos e implicancias de la construcción de confianza como estrategia de intervención. En un contexto de desfinanciamiento de los programas de integración socio-urbana en nuestro país, es necesario sostener el derecho a la ciudad de los vecinos de barrios populares.

Bibliografía

- Baldiviezo, J. E. 2017, 19 de septiembre. "La falsedad de la participación en los procesos de reurbanización de villas: barrio Playón de Chacarita". *Observatorio del Derecho la Ciudad*.
- Barrios, R. y Magno, J. 2018. "Conflictos, Desafíos y Oportunidades en los Procesos de Reurbanización en Ciudad de Buenos Aires. El Caso Villa 20, Lugano". *Revista Hábitat Inclusivo*, N° 11.
- Benítez, J. 2019. "La Reurbanización del Playón de Chacarita como Problema Público. Arenas, Actores y Políticas Públicas". En *I Encuentro de la Red de Asentamientos Populares: Aportes Teórico-Metodológicos para la Reflexión sobre Políticas Públicas de Acceso al Hábitat*. Córdoba: Editorial de la Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño de la Universidad Nacional de Córdoba.
- Brikman, D. 2023. "Proyecto de Integración Social y Urbana. ¿Nuevos proyectos, viejos peligros? Un análisis con foco en el caso de Rodrigo Bueno". *Cuaderno Urbano. Espacio, Cultura y Sociedad*, Vol. 35, N° 35, 11-34.
- Carman, M. 2011. *Las trampas de la naturaleza. Medio ambiente y segregación en Buenos Aires*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- CESBA. 2018. *Integración Urbanística y Social de Villas en Agenda. Un Abordaje a su Intervención*. Buenos Aires: Consejo Económico y Social de la CABA.
- Cisco, S. 2020. "Evitando el Exilio: Formalización Dominial y Gentrificación en la Urbanización de la Villa 31 – 31bis, 2017-2019". *Tesis para optar por el Grado*

- de Magíster en Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo*. Universidad Nacional de San Martín y Georgetown University.
- Cravino, M. 2018. "Urbanismo Social en los Procesos de Urbanización de Villas de la Ciudad de Buenos Aires (2015-2018): Deconstruyendo los Discursos y Prácticas". *Voces en el Fénix*, año 8, N°71, septiembre 2018. Buenos Aires, 72-79.
- Cravino, M. y Fainstein, C. 2017. "Disputas por el acceso al ambiente sano y a la vivienda en la ribera del Riachuelo: derechos de los vecinos, acción de la justicia y políticas públicas". En *Detrás de los conflictos: estudios sobre desigualdad urbana en la Región Metropolitana de Buenos Aires*, coordinado por María C. Cravino. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento, 53-113.
- Cravino, M. y González Carvajal, M. 2012. "Criterios de Asignación de Viviendas y Construcción de Legitimidades en la Implementación de Programas de Urbanización de Asentamientos Informales en el Gran Buenos Aires". *Quid 16*, (2), 154-173.
- Cravino, M. y Palombi, A. 2014. "De la Urbanización a la Solución de Mercado. Políticas Públicas y Nuevos Desafíos en las Villas de la Zona Sur de la Ciudad de Buenos Aires". *XI Simposio de la Asociación Internacional de Planificación Urbana y Ambiente (UPE 11)*. Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad Nacional de La Plata.
- Defensoría del Pueblo. 2016a. *Delegados: la representación en las villas. Un estudio sobre siete villas de la CABA*. Buenos Aires: Defensoría del Pueblo.
- Defensoría del Pueblo. 2016b. *Informe de Veeduría. Censo del barrio Rodrigo Bueno*. Buenos Aires: Defensoría del Pueblo.
- Defensoría del Pueblo. 2019, 31 de enero. "Estatutos y Reglamentos de Elecciones de Barrios Informales".
- Di Virgilio, M. 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 SAAP*, 6(1), 11-35.

- Di Virgilio, M., Arqueros Mejica, M., y Guevara, T. 2012. "Conflictos Urbanos en los Procesos de Regularización de Villas y Asentamientos Informales en la Región Metropolitana de Buenos Aires (1983-2011)". *Urban*, (04), 43-60.
- Di Virgilio, M. y Rodríguez, M. 2018. "Los Límites del Derecho a la Ciudad: Las Encrucijadas del Déficit Habitacional en la Argentina". *Voces en el Fénix*, año 8, N°71, septiembre 2018. Buenos Aires, 106-115.
- Di Virgilio, M. y Brikman, D. 2019. "Nuevas Derechas, Nuevas Políticas de Urbanización: el Modelo PRO en la Ciudad de Buenos Aires y el Caso de la Villa 15". *Oculum Ensaïos*, 16(2), 215-234.
- Elizondo, G. y Zarazaga, R. 2023. "El Rol de los Referentes Barriales en la Reurbanización de Barrios Populares. Un Análisis a partir de los Casos de Rodrigo Bueno y Playón de Chacarita (2016-2020)". *Revista de Ciencia Política*, 43(3), 463-487.
- Elmore, R. 1993. "Diseño Retrospectivo: la Investigación de la Implementación y las Decisiones Políticas". En *La Implementación de las Políticas*, editado por Luis F. Aguilar Villanueva. México: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial, 251-280.
- Ferraudi Curto, M. 2014. *Ni Punteros Ni Piqueteros. Urbanización y Política en una Villa del Conurbano*. Buenos Aires: Editorial Gorla.
- Golbert, L. y Lepore, E. 2018. "Pasado y Presente de la Población Villera en la Ciudad de Buenos Aires". *Voces en el Fénix*, año 8, N°71, septiembre 2018. Buenos Aires, 40-47.
- IVC. 2016. *Informe Final Censo 2016 Barrio Rodrigo Bueno*. Buenos Aires: Instituto de Vivienda GCBA.
- Landau, M. 2008. "La Participación en las Políticas Públicas y los Límites de la Metáfora Espacial". *Política y Cultura*, otoño 2008, N°30, 67-89.
- Lekerman, V., Yacovino, M., y Carman, M. 2012. "'...lo único que nos quedaba era la justicia': Reflexiones en torno a la Causa por la Urbanización de Rodrigo Bueno y los Umbrales de Reconocimiento de las Voces". *4to Congreso de Derecho Administrativo de la Ciudad de Buenos Aires*, 1 y 2 de noviembre. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

- Lipsky, M. 1987. "Street-Level Bureaucrats as Policy Makers". En *Public Administration: Politics and the People*, editado por Dean L. Yarwood. Londres: Longman.
- Maroto, M. 2020. "La Incorporación de los Asentamientos Informales a la Ciudad: La Tierra Urbana como Arena de Contención Política". *Tesis de Doctorado*. Instituto de Ciencia Política. Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Manzano, V. y Moreno, L. 2011. "Censar, demandar y acordar: demandas colectivas y políticas estatales en el Gran Buenos Aires". *Revista Pilquen, Sección Ciencias Sociales*, año XIII, N°14, 1-11.
- Moreno, L. 2016. "Agentes estatales y organizaciones colectivas: disputas y sentidos en la construcción de criterios de adjudicación de viviendas sociales en Argentina". *Espacialidades*, 6(2), 59-87.
- Motta, J. y Almansi, F. 2017. "Gestión y Planificación por Proceso-Proyecto para el Mejoramiento de Villas y Asentamientos de Gran Escala. El Caso de la Re-Urbanización de Villa 20 en la CABA". *Medio Ambiente y Urbanización*, 86(1), 145-168.
- Musse, V. 2016, 30 de agosto. "Suman la Villa Rodrigo Bueno, de la Costanera Sur, a la Urbanización". *La Nación*.
- Olejarczyk, R. 2015. "El censo como productor de adjudicatarios en las políticas habitacionales". *Revista de Direito da Cidade*, Vol. 7, N°1, 181-205.
- Oszlak, O. 2018. "Derecho a la Ciudad y Derecho al Espacio Urbano". *Voces en el Fénix*, año 8, N°71, septiembre 2018. Buenos Aires, 6-13.
- O'Donnell, G. 1993. "On the State, Democratization and Some Conceptual Problems: A Latin American View with Glances at Some Postcommunist Countries". *World Development*, Vol. 21, N°8, 1355-1369.
- Pilo, S. 2017. "Hacia la Realización del Derecho a la Vivienda en CABA. Cuatro Desafíos para el Activismo desde el Derecho". En *Extractivismo Urbano. Debates para una Construcción Colectiva de las Ciudades*, compilado por Ana M. Vásquez Duplat. Buenos Aires: El Colectivo, CEAPI y Fundación Rosa Luxemburgo, 74-81.

- Rein, M. y Rabinovitz, F. 1993. "La Implementación: una Perspectiva Teórica. Entre la Intención y la Acción". En *La Implementación de las Políticas*, editado por Luis F. Aguilar Villanueva. México: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial, 147-184.
- Ricciardi, M. V., Albertina Maranzana, Rocío Rodríguez Fortes, Luis Villanueva, Mariano Valentini, Germán Rojo y Roque Larghi. 2008. *El IVC Frente a las Villas de la Ciudad: Poco Derecho y Mucha Discrecionalidad*. ACIJ y COHRE.
- Rocha, L. 2011, 25 de marzo. "Apelan el Fallo que Ordena Urbanizar la Villa Rodrigo Bueno". *La Nación*.
- Rocha, L. 2015, 20 de marzo. "El Drama de la Villa Rodrigo Bueno, un Caso de Debate en Washington". *La Nación*.
- Rodríguez, C. 2017. "Ley 341: un Hito Fundamental para la Construcción de la Ciudad Democrática". En *Extractivismo Urbano. Debates para una Construcción Colectiva de las Ciudades*, compilado por Ana M. Vásquez Duplat. Buenos Aires: El Colectivo, CEAPI y Fundación Rosa Luxemburgo, 117-121.
- Romero, N. 2017, 23 de septiembre. "Consenso Pero Sin los Vecinos". *Página 12*.
- Snyder, R. 1999. "After Neoliberalism: The Politics of Reregulation in Mexico". *World Politics*, Vol. 51, N°2, enero 1999, 173-204.
- Taranto, P. 2016, 27 de noviembre. "Condicionan la Urbanización de la Villa Rodrigo Bueno a un Mega Emprendimiento Inmobiliario". *Tiempo Argentino*.
- UN-Habitat. 2006. *State of the World's Cities 2006/7*. Londres: Earthscan.
- Vaccotti, L. 2017. "La Judicialización de la Lucha por la Vivienda en Buenos Aires". *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe (ERLACS)*, N°103, enero-junio 2017, 51-70.
- Viale, E. 2017. "El Extractivismo Urbano". En *Extractivismo Urbano. Debates para una Construcción Colectiva de las Ciudades*, compilado por Ana M. Vásquez Duplat. Buenos Aires: El Colectivo, CEAPI y Fundación Rosa Luxemburgo, 15-22.
- Vommaro, G. 2018. "Las Villas como Espacios Político-Estatales." *Voces en el Fénix*, año 8, N°71, septiembre 2018, Buenos Aires, 48-55.

Zapata, M. 2019. "La Participación Social en la Reurbanización de Villas. ¿Prácticas Habilitantes del Derecho a la Ciudad?" *Bitácora Urbano Territorial*, 30(1), 91-102.