

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)¹

The Role of Political Brokers in Slums Redevelopment. An Analysis From the Cases of Rodrigo Bueno and Playón de Chacarita (2016-2020)

Ahead of Print

ISSN: 0718-090X

Revista de Ciencia Política

cienciapolitica.uc.cl



GONZALO ELIZONDO 

Centro de Investigación y Acción Social (CIAS), Argentina

RODRIGO ZARAZAGA 

Centro de Investigación y Acción Social (CIAS) - CONICET, Argentina

RESUMEN

Este artículo se propone indagar sobre el rol de los referentes barriales en la ejecución de políticas públicas en barrios populares, su vinculación con el Estado y su capacidad para agilizar u obstaculizar la implementación de dichas políticas. En particular, se analizarán los procesos de reurbanización de los barrios Rodrigo Bueno y el Playón de Chacarita, de la Ciudad de Buenos Aires. La evidencia obtenida refleja que, si Estado y referentes barriales entablan relaciones de cooperación, facilitarán el desarrollo de la reurbanización. En contrapartida, si estos actores entran en conflicto, se pondrá en riesgo el éxito de la política pública. Por otra parte, la ausencia de referentes barriales o su pérdida de legitimidad, obligará al Estado a trabajar sin mediaciones, generando dificultades para avanzar acorde a los plazos esperados.

Palabras clave: referentes barriales, reurbanización, barrios populares, Argentina

¹ Los autores agradecen a Daniel Hernández, Andrés Schipani, Felipe Vismara y Patricio Yamin, por sus comentarios en el seminario del CIAS, así como a los/las revisores/as anónimos/as de RCP, cuyos comentarios y consejos ayudaron a mejorar notablemente la calidad de este artículo. Asimismo, agradecen a las autoridades del IVC, así como a funcionarios y referentes entrevistados, por el tiempo que brindaron.



ABSTRACT

This paper analyzes the role of political neighborhood brokers in the execution of public policies in slums. It studies their relationships to the State as well as their capabilities to boost or hinder the implementation of public policies. In particular, the paper focuses on the processes of redevelopment at two slums in the City of Buenos Aires: Rodrigo Bueno and Playón de Chacarita. The evidence gathered shows that if the State and the brokers establish relationships of cooperation the process of redevelopment smoothly moves forward. On the contrary, if they come into conflict the entire process is put at risk. Furthermore, the absence of brokers compels the State to lead the redevelopment without links to the neighborhood which obstructs the development of the project. The same situation occurs if brokers lose their legitimacy.

Keywords: Political brokers, Slums redevelopment, Argentina

I. INTRODUCCIÓN

En las elecciones del año 2015, Horacio Rodríguez Larreta fue elegido Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires por el PRO, fuerza política de centro-derecha que gobierna la Ciudad desde el año 2007. En su discurso de asunción, Larreta propuso “avanzar en el proceso de urbanización de las villas de la Ciudad” (GCBA 2015). Rodrigo Bueno y el Playón de Chacarita son dos de los barrios donde se iniciaron procesos de reurbanización, y siete años más tarde se ven algunos resultados: se abrieron calles, ensancharon pasillos y más del 50% de las familias de ambos barrios accedieron a una vivienda nueva. Contra todos los pronósticos, un gobierno de centro-derecha, con baja inserción territorial y una historia de tensiones con los barrios populares de la Ciudad, comenzó a llevar adelante procesos de reurbanización. Sin embargo, estudios recientes sobre dichos procesos han resaltado la conflictividad que los mismos suscitaron entre –e intra– actores locales e instituciones gubernamentales (Barrios y Magno 2018; CESBA 2018; Cravino 2018; Zapata 2019), dando cuenta de las dificultades que tiene su implementación.

El presente artículo se propone indagar sobre las condiciones que favorecen la implementación de políticas públicas en territorios urbanos segregados, poniendo atención en el rol de los referentes barriales en el desarrollo de dichos procesos de reurbanización. A partir de entrevistas, observación de mesas participativas y análisis de material documental, se analizarán los intereses, trayectorias y legitimidad de los referentes, así como las instancias de cooperación, negociación y conflicto con el Estado.

La principal hipótesis del artículo sostiene que, para implementar políticas públicas de manera exitosa en áreas urbanas segregadas, es necesario que el Estado logre entablar relaciones de cooperación con los referentes barriales. La capacidad de mediación de los referentes permite al Estado hacer una intervención más efectiva con respecto a los objetivos que se ha planteado. En contrapartida, el conflicto de intereses entre Estado y referentes puede poner en riesgo el avance del proceso, a partir de la capacidad de obstaculización de los referentes. Por último, la ausencia de referentes o que éstos pierdan su legiti-

midad, obligará al Estado a una implementación sin mediaciones, enfrentando mayores dificultades para la gestión de sus propuestas.

II. CARACTERIZACIÓN DE LOS PROCESOS DE REURBANIZACIÓN DE BARRIOS POPULARES

Definimos como villa o barrio popular a aquellos territorios urbanos en donde se observa una construcción precaria de las viviendas, hacinamiento, acceso deficitario a servicios públicos, irregularidad en la tenencia de la tierra y pobreza (UN-Habitat 2006). Una villa es también un “espacio político complejo, campo de disputa entre diferentes dirigentes y organizaciones locales” (Vommaro 2018: 50). Estos territorios no solo tienen una particular configuración física, sino también política, la cual constituye un factor relevante para comprender el grado de desarrollo de un barrio determinado (Auerbach 2020: 4).

Este último elemento es insoslayable a la hora de analizar un proceso de reurbanización, el cual constituye un “proceso de transformación que excede los límites de la construcción de vivienda social y nos sitúa frente a procesos complejos que atraviesan casi todos los aspectos de la vida de sus habitantes” (Cravino y González Carvajal 2012: 154). Dichos procesos implican la regularización dominial, el mejoramiento y/o construcción de viviendas, conexión a servicios públicos, esponjamiento y apertura de calles, con radicación en el lugar para todos sus habitantes.¹ Hablar de reurbanización implica reconocer que se trata de ámbitos urbanos previos, con configuraciones históricas, políticas, sociales y culturales propias.

Uno de los elementos que hace a la complejidad de las políticas de reurbanización radica en que la relación del Estado con estos territorios suele estar mediada por actores locales “que le permiten legitimar su penetración en la trama social barrial así como gestionar sus políticas en relación a los beneficiarios” (Vommaro 2018: 55). Es decir, una serie de actores locales (a quienes llamamos referentes barriales) cumplen el rol de “mediadores” entre el Estado y los habitantes del barrio. Estos actores pueden condicionar la “entrada” del Estado a sus territorios, así como hacer “posible la provisión de obras públicas [...] garantizando el acceso y la seguridad a empleados y maquinaria” (Zarazaga 2017: 29).

Auyero (2001) define a los referentes como “*resolvedores* de problemas”: son el centro de las “redes de resolución de problemas de sobrevivencia material” presentes en villas y asentamientos (2001: 30). A su vez, “la acumulación de recursos y la monopolización de la información son funciones clave de estas redes y sus mediadores” (2001: 32). Estos referentes sufren las mismas priva-

¹ Para una distinción entre políticas de erradicación y políticas de radicación, véase Motta y Almansi (2017: 151).

ciones que sus vecinos y gestionan recursos e información para exigir la intervención del Estado e implementar mejoras en sus barrios (Auerbach 2020: 16).

Una preocupación central de los referentes es sostener una buena reputación (Zarazaga 2015; Auerbach y Thachil 2020), y para ello necesitan acceder a recursos económicos y políticos que les permitan dar respuesta a las necesidades de sus vecinos. Estos esfuerzos cotidianos permiten a los referentes ganar seguidores (Auerbach y Thachil 2023: 5), lo cual constituye el fundamento de su legitimidad. Dicha *legitimidad* está dada por el reconocimiento de los vecinos para ser sus voceros frente al Estado,² así como el reconocimiento de los actores gubernamentales para gestionar recursos públicos en tanto representantes del “barrio.” Esto constituye, en última instancia, lo que permite a los referentes “mediar” entre los vecinos y el Estado, condicionando la gestión de las políticas en territorios caracterizados por la baja penetración estatal. Sin embargo, el reconocimiento barrial no es invariable, sino que es puesto en juego de manera constante en la capacidad de los referentes de representar los intereses de sus vecinos.

En su estudio sobre villas de la India, Auerbach concluye que a mayor *densidad* de referentes político-territoriales dichos barrios muestran un mayor desarrollo en servicios e infraestructura, dado que estos actores deben competir por el reconocimiento y apoyo de sus vecinos, generando incentivos para exigir y gestionar soluciones a problemas del barrio y sus habitantes (2020: 21).³ Sin embargo, la evidencia empírica obtenida en el presente artículo cuestiona este supuesto. Los intereses entre Estado y actores locales deben estar alineados para garantizar la cooperación en la implementación de políticas públicas. Es decir, la mayor *densidad* de referentes no es suficiente para garantizar un mayor desarrollo local, ya que estos referentes pueden confrontar con el Estado y obstaculizar su accionar.

Esta visión implica asumir que “la política pública no es resultado de una imposición sino un producto que resulta de la negociación, de un proceso de interacción social y política, entre los grupos de interés más relevantes, los actores estatales y el gobierno” (Jaime et al. 2013: 101). A su vez, el Estado no es una entidad monolítica, sino que se compone de múltiples instituciones donde los funcionarios de distintos niveles no necesariamente comparten los mismos intereses y preocupaciones (Lipsky 1987).⁴ En particular, Di Virgilio et al. señalan como un elemento fundamental que permite moderar la conflictividad que suscitan los procesos de reurbanización “la adecuada comunicación entre los vecinos y sus referentes, y entre ambos y el Estado” (2012: 54). En este sentido, la capacidad de comunicar, negociar y gestionar conflictos entre los distintos

² Para una descripción de los mecanismos informales a través de los cuales los vecinos eligen a sus referentes, véase Auerbach y Thachil (2018: 779).

³ Auerbach define *densidad* a la cantidad de referentes por mil habitantes que tiene un barrio (2020: 19).

⁴ En su análisis de las políticas de urbanización del GCBA entre 2007 y 2015, Di Virgilio y Brikman advierten sobre “la existencia de múltiples instituciones con competencias difusas y poco articuladas entre sí, que generan vacíos de acción y una fuerte fragmentación” (2019: 220).

actores –atravesados por relaciones de poder desiguales– constituye un aspecto crítico en el desarrollo de la implementación.

III. OBJETIVOS E HIPÓTESIS

Esta investigación analiza el desarrollo de los procesos de reurbanización de dos barrios populares de la Ciudad de Buenos Aires, semejantes en tamaño, origen y acceso a servicios, y que cuentan con una *densidad* similar de referentes barriales. Dado que estos actores locales median entre los vecinos y el Estado, el artículo se propone comprender su rol en el desarrollo de dichos procesos, dilucidando los factores que los llevan a cooperar o entrar en conflicto con el Estado.

En particular, los objetivos son: (1) indagar sobre la capacidad de influencia de los referentes barriales en el desarrollo de los proyectos de reurbanización; (2) dar cuenta de las relaciones de cooperación, negociación y conflicto entre los referentes barriales y los agentes del Estado; y (3) explicitar las trayectorias e intereses de los referentes barriales y cómo estos se vinculan con su decisión de cooperar o entrar en conflicto con el Estado.

La hipótesis principal es que el Estado para alcanzar sus objetivos necesita entablar *relaciones de cooperación* con los referentes barriales, ya que la capacidad de mediación de los referentes le permite gestionar de manera más eficiente las políticas públicas propuestas. Los referentes pueden garantizar el flujo de información entre Estado y vecinos, reduciendo la incertidumbre en el barrio y facilitando la aceptación y apoyo a las políticas propuestas por el Estado. A su vez, los referentes tienen conocimiento de las necesidades concretas de sus vecinos y del barrio, por lo que darles un lugar en la toma de decisiones permitirá adoptar políticas específicas que favorezcan el éxito de la reurbanización. En contrapartida, si desarrollan *relaciones de conflicto*, el Estado encuentra mayores dificultades para implementar sus obras ante la obstaculización de los referentes, quienes pueden coordinar acciones concretas junto con sus vecinos para presionar al Estado a ceder en las negociaciones. En este contexto el Estado puede decidir avanzar unilateralmente, asumiendo el riesgo de desatar una mayor conflictividad barrial.

El tercer escenario posible consiste en la falta de mediaciones, ante la ausencia de referentes o que éstos pierdan su legitimidad. El Estado, sin interlocutores que faciliten la comunicación con el barrio y la gestión de sus políticas, corre el riesgo de no poder llevar adelante sus propuestas o hacerlo a un mayor costo.

Ahora bien, ¿qué hace que los referentes decidan cooperar con el Estado u obstaculizar sus políticas? ¿Qué factores consolidan o debilitan la legitimidad de los referentes? Los intereses de los referentes, tanto políticos como económicos, –y su percepción sobre la reurbanización como una amenaza u oportunidad para garantizar dichos intereses– determinarán su decisión –que no es estática–

de facilitar u obstaculizar las acciones estatales. En última instancia, es necesaria una alineación de intereses entre Estado y referentes para lograr la cooperación. Por otra parte, el grado de legitimidad de los referentes variará en función de su capacidad de representar los intereses de sus vecinos y ofrecer soluciones a sus problemas, capacidad que tampoco es estática, sino que es puesta a prueba por sus interlocutores, más aún en procesos de alta intervención estatal. En la Tabla 1 se presentan los posibles escenarios según la hipótesis propuesta.

Tabla 1. Tipos de relaciones entre Estado y referentes barriales

Tipo de relación	Resultado
Cooperación	La alineación de intereses entre Estado y referentes permite establecer una relación de cooperación. Los referentes utilizan su capacidad de mediación para facilitar el avance del proceso de reurbanización, gestionando las políticas estatales y promoviendo el apoyo de los vecinos. El Estado provee de recursos a los referentes y da lugar a sus reclamos.
Conflicto	Conflicto de intereses entre Estado y referentes. Referentes coordinan acciones con sus vecinos para presionar al Estado y modificar el rumbo del proceso. El Estado podrá avanzar unilateralmente asumiendo el riesgo de generar mayor conflictividad o ceder ante los reclamos barriales.
Sin mediaciones	Referentes carecen de legitimidad suficiente para posicionarse como interlocutores entre el Estado y vecinos del barrio. Este escenario obliga al Estado a un trato “uno a uno” con los vecinos para ganar su confianza y contar con su cooperación, generando contratiempos y un ritmo de avance menor al esperado.

Fuente: elaboración propia.

Una hipótesis alternativa podría sostener, siguiendo los lineamientos de Auerbach (2020), que lo sustancial se define en la *densidad* de referentes barriales. Es decir, a mayor cantidad de referentes, mayor éxito en la política a implementar. En otro extremo, desde la perspectiva de Stokes et. al (2013), se podría sostener la hipótesis de que los referentes barriales *per se* obstruyen la implementación de una política de reurbanización. En este enfoque los referentes se benefician de la distribución clientelar de bienes públicos, por lo que se opondrían a cualquier política pública programática que busque brindar una solución habitacional a la totalidad de sus vecinos.

En contrapartida, la perspectiva propuesta en el presente artículo apuesta a complejizar las interpretaciones que asumen que los referentes *per se* generan efectos positivos o negativos para la política pública, poniendo el foco en sus intereses, legitimidad y tipos de relación con el Estado. El análisis cualitativo nos permite seguir la interacción de los referentes político-territoriales con el Estado a través del tiempo. Siendo esta interacción un factor clave, el trabajo de campo en profundidad nos permite realizar una contribución diferencial sobre trabajos exclusivamente cuantitativos.

IV. SELECCIÓN DE CASOS Y METODOLOGÍA

Horacio Rodríguez Larreta convirtió a la reurbanización de villas en uno de los ejes de su primera gestión como Jefe de Gobierno, marcando un giro importante con respecto a las políticas que prevalecieron previamente (Barrios y Magno 2018). Entre las 38 villas y asentamientos de la Ciudad (DGEyC 2015), se iniciaron procesos de reurbanización en la Villa 31 y 31 bis (Barrio Mugica), la Villa 20, Rodrigo Bueno y el Playón de Chacarita. Esta selección responde al interés del GCBA de promover proyectos de infraestructura y valorización urbana vinculados a dichos barrios (Barrios y Magno 2018; CESBA 2018; Zapata 2019).

Cada uno de estos proyectos se llevó adelante a partir de la sanción de una ley de reurbanización específica para cada barrio, la realización de un censo a sus habitantes y el desarrollo de mesas participativas para la definición de sus características fundamentales.⁵ De dichos casos, se seleccionaron para la presente investigación los de Rodrigo Bueno y el Playón de Chacarita, dado que ambos barrios poseen características similares en cuanto a tamaño y composición demográfica, surgen en períodos históricos similares y tienen su mayor expansión demográfica luego del año 2001 (Tabla 2). Ambos barrios, a través de sus referentes barriales, iniciaron pedidos de amparo ante la justicia previo al año 2015, exigiendo procesos de reurbanización. Ello generó que se lleven adelante elecciones de delegados. Éstos son referentes barriales elegidos por el voto de sus vecinos, que cumplen el rol de interlocutores entre el barrio y el Estado.⁶ Además de un cuerpo de delegados, ambos barrios conformaron una Junta Vecinal, órgano central de representación compuesto por un número reducido de los delegados electos. En el Playón de Chacarita se celebraron elecciones en los años 2011 y 2014, mientras que en Rodrigo Bueno ello ocurrió una vez en el año 2012, siendo posteriormente prorrogados los mandatos de los delegados por la justicia (Defensoría del Pueblo 2016).

Por otra parte, la ley de reurbanización de ambos barrios fue aprobada el mismo día –23 de marzo de 2017–, quedando bajo la órbita de la misma autoridad de aplicación, el Instituto de Vivienda de la Ciudad (IVC). El IVC es el organismo encargado de llevar adelante la política habitacional del GCBA, y como tal, su interés fundamental es cumplir con la responsabilidad de ejecutar los procesos de reurbanización que se le encomendaron. Las leyes de reurbanización en ambos casos contemplaron la construcción de viviendas en parcelas aledañas, posibilitando la mudanza de una parte de las familias del barrio. Esto permitiría la apertura de calles y los mejoramientos de las viviendas que permanecen en el barrio histórico.⁷

⁵ Para un análisis de los dispositivos participativos en las reurbanizaciones del Barrio Mugica y la Villa 20, véase Zapata (2019).

⁶ Dichas elecciones fueron institucionalizadas a partir de la Ley 148/1998 del GCBA, aunque su aplicación solo se llevó adelante en 11 barrios populares de la Ciudad, a instancias de la justicia (Defensoría del Pueblo 2016; Defensoría del Pueblo 2019).

⁷ Para diferenciarlo de las viviendas a edificar, se llama “barrio histórico” a las manzanas donde originalmente se encontraba asentado el barrio.

Este criterio de selección, al mostrar ciertas variables constantes en ambos barrios –sociodemográficas e históricas–, permite dar mayor poder explicativo de los resultados a las características y comportamientos de sus referentes barriales.

Tabla 2. Villas a reurbanizar bajo la primera gestión de Rodríguez Larreta. Selección de datos.

	Rodrigo Bueno	Playón de Chacarita	Villa 31 y 31 bis	Villa 20
Habitantes (año 2016)	2,665	2,764	43,190	27,990
Año origen	1985	1989	1931	1940
% de crecimiento de la población (2000/2 y 2016)*	330%	320%	254%	116%
Dimensión geográfica (ha)	2.9 ha	2.7 ha	42.2 ha	37.7 ha
Cantidad de manzanas	4	4 (subdividido en 9)	61	32
Familias Inquilinas (% sobre total de familias)	25%	28.60%	27.50%	24%
Nacionalidad del Jefe de Familia:				
Argentina	14.50%	24.79%	<i>sin datos</i>	33.50%
Perú	63.00%	62.75%	<i>sin datos</i>	1.30%
Paraguay	18.00%	7.47%	<i>sin datos</i>	22.90%
Bolivia	3.50%	3.20%	<i>sin datos</i>	41.60%
Otros	1.00%	1.78%	<i>sin datos</i>	0.70%
Año inicio cuerpo de delegados	2012	2011	2010	2003
Cantidad de delegados	16	27	130	<i>sin datos</i>
Miembros Junta Vecinal	4	5	10	7**
Conexión a servicios:				
Agua: % de conexión informal a red pública	88.4%	80% <i>Camión cisterna (20%)</i>	93%	95.5%
Electricidad: % de conexión informal a red eléctrica	99.2%	81%	79%	86.1%
Sin acceso a red de gas natural (Gas en garrafa)	95.9%	82%	<i>sin datos</i>	91.3%
Conexión Cloacal	Pozo ciego (56.7%) Red informal con desagote al río (38%)	Conexión a la red pluvial (83%) Pozo ciego (6%)	Conexión a la red pluvial (85%)	Conexión a la red pluvial (98.4%) Pozo ciego (1.3%)
Sanción ley de reurbanización	23/03/2017	23/03/2017	03/12/2009 y 13/12/2018	24/11/2016
Autoridad de aplicación	IVC	IVC	SISU	IVC
Viviendas a edificar	612	678	1200	1600

*La población de la CABA, durante el mismo período, creció un 4%.

**Intervenida judicialmente desde el año 2007.

Fuente: elaboración propia en base a IVC (2016a), IVC (2016b), IVC (2016c), SISU (2016), TECHO (2016).

En cuanto a la metodología, se realizó una estrategia de *process tracing*, la cual permite identificar cómo opera el mecanismo causal al interior de los casos de estudio, así como enriquecer la comparación entre ambos (Collier 2011; Brill-Mascarenhas et al. 2017). Es decir, al seguir la evolución de los procesos de reurbanización y sus variaciones, se propone estudiar las diferencias *dentro y entre* los casos. Las características propias de un proceso de este tipo, con la intervención del Estado prolongada en el tiempo, permitió identificar en ambos barrios diversas instancias de cooperación, conflicto y pérdida de legitimidad de los referentes barriales. A su vez, la comparación entre ambos casos permitió dar mayor poder explicativo a los resultados propuestos, dado que se trata de dos barrios con características históricas y sociodemográficas similares pero que difieren en las características de sus referentes barriales y en cómo evolucionaron sus procesos de reurbanización.

Entre febrero del 2018 y marzo del 2020 se realizó trabajo de campo en Rodrigo Bueno y el Playón de Chacarita. Dado que fueron elegidos en elecciones barriales pudimos localizar y entrevistar a la totalidad de los delegados que participan de las Juntas Vecinales. Asimismo, a través del IVC contactamos y entrevistamos a los agentes del Estado a cargo de la reurbanización (desde coordinadores a funcionarios de primera línea). Por último, a raíz del trabajo de campo, conocimos y entrevistamos a otros actores con presencia en el territorio (desde organizaciones sociales a sacerdotes). Se realizaron 26 entrevistas en profundidad, de una duración promedio de 1:30hs, donde participamos ambos autores. Las entrevistas se realizaron en los barrios bajo estudio o en las oficinas del IVC.

Complementariamente, se realizaron observaciones en 10 actividades, entre asambleas barriales y Mesas de Gestión Participativa (MGP),⁸ se participó de recorridas por ambos barrios y se mantuvo un diálogo frecuente con actores relevantes del proceso. A su vez, se realizó un exhaustivo análisis de 234 actas de MGP y minutas de reuniones promovidas por el IVC en ambos barrios, abarcando toda la documentación disponible hasta diciembre de 2019.

Este trabajo de entrevistas, observación y análisis documental permitió realizar un minucioso seguimiento del proyecto, triangulando evidencia para dar cuenta de las trayectorias, intereses y legitimidad de los delegados barriales, su relación con los funcionarios del IVC y su capacidad para agilizar u obstaculizar las políticas propuestas por el Estado.

A continuación, se presenta la evidencia empírica. En primer lugar, se ofrece una breve descripción de la búsqueda estatal de contar con la cooperación de los referentes barriales en los procesos de reurbanización. Posteriormente, se

⁸ Las leyes de reurbanización de ambos barrios establecen la composición y funciones de las MGP. Constituyen el principal órgano de decisión de dichos procesos, del que participan organismos estatales, así como delegados y vecinos. Las MGP se reúnen de manera periódica (semanal o quincenalmente, según la etapa del proceso).

aborda el caso de Rodrigo Bueno, donde se identifican tres momentos: (1) la cooperación entre Estado y referentes dará fluidez al proceso; (2) conflictos de intereses entre los delegados y el IVC generan los primeros contratiempos; (3) los referentes empiezan a ser cuestionados en su legitimidad, lo que obstaculiza el avance del proyecto.

Luego se aborda el caso del Playón de Chacarita, caracterizado por la división de los delegados en un grupo “opositor” y otro “dialoguista.” Se identifican los siguientes momentos: (1) el grupo opositor presiona al Estado para hacer cambios al proceso, mientras el otro núcleo de referentes –dispuesto a cooperar– carece de legitimidad suficiente para traccionar el apoyo del barrio; (2) la intransigencia del grupo opositor es cuestionada por los vecinos, afectando a su legitimidad; (3) la falta de mediaciones genera conflictividad y contratiempos en el desarrollo del proceso.

V. TRAYECTORIAS, INTERESES Y LEGITIMIDAD DE LOS REFERENTES BARRIALES: DE LA COOPERACIÓN AL CONFLICTO

En el año 2016 el IVC, a cargo de los proyectos de Rodrigo Bueno y Playón de Chacarita, comenzó la tarea de “hacer pie” en dichos barrios. Esto implicó “ingresar” a territorios que mantenían una relación conflictiva con el Estado, determinar quiénes eran los actores relevantes y establecer los mecanismos de negociación para avanzar con su proyecto.⁹ María Migliore,¹⁰ gerente del IVC, explicó: “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.”¹¹ Juan Maquieyra, presidente de dicho organismo, sostuvo: “Nosotros como Estado tomamos la decisión de trabajar con ellos [los miembros de las Juntas Vecinales] y no tomar decisiones por fuera, lo que implica darles un poder específico.”¹²

Tanto en Rodrigo Bueno como en el Playón de Chacarita, las elecciones de delegados constituyeron un hito, y dieron un marco institucional a los liderazgos que existían en su interior. Los delegados y delegadas que formaban parte de las Juntas Vecinales tenían el reconocimiento del voto vecinal, así como el de los agentes estatales. Esta legitimidad les dará capacidad de negociación con el Estado, y la posibilidad de facilitar u obstaculizar el proceso de reurbanización. Veremos en las próximas líneas las particularidades de cada barrio y de sus

⁹ En el análisis de un proceso de reurbanización llevado adelante por un gobierno local en el Conurbano Bonaerense, Ferraudi Curto sostiene que, a la hora de replicar la experiencia en otros barrios, la primera pregunta que hacen los funcionarios es “¿quién es la persona más importante acá?” (2014: 384).

¹⁰ A excepción de María Migliore y Juan Maquieyra, autoridades del IVC al momento del trabajo de campo, para el resto de los entrevistados se utilizan nombres ficticios para resguardar su identidad.

¹¹ Entrevista, 13/03/2019.

¹² Entrevista, 21/02/2019.

referentes, cómo se conjugaron sus trayectorias e intereses en su relación con el Estado y cómo pusieron en juego su legitimidad a lo largo del proceso.

Rodrigo Bueno

“Acá, si ganamos, ganamos todos. Hablo del Estado, que gane, que se saque la foto, que diga ‘mirá, urbanizamos’, que fue un proyecto exitoso. Y que los vecinos, en su totalidad, estén contentos. Ése es el tema”

Lionel Fernández, delegado¹³

El caso de Rodrigo Bueno refleja cómo la cooperación de los referentes permite lograr avances ostensibles en las políticas llevadas adelante por el Estado, así como los contratiempos que puede generar entrar en conflicto con estos actores y las consecuencias de su pérdida de legitimidad a lo largo de un proceso sumamente desgastante. A continuación, se desarrollan los principales momentos para caracterizar este proceso.

De la lucha contra la erradicación a la propuesta de reurbanización

En el año 2005 el barrio Rodrigo Bueno sufrió un intento de erradicación por parte del GCBA (Noticias Urbanas 2005; Solo 2005). Vecinos y referentes barriales presentaron dos pedidos de amparo ante la justicia para detener la erradicación, iniciando una fuerte historia de lucha para permanecer en el lugar. La justicia falló a favor de los vecinos, ordenó la urbanización y llamar a elecciones de delegados, pero el GCBA apeló el fallo (Rocha 2011). En marzo del año 2012, Rodrigo Bueno eligió a sus representantes vecinales. Con una participación récord en barrios populares (de casi el 65%), se eligieron 4 delegados por cada una de las 4 manzanas del barrio (Noticias Urbanas 2012). De los 16 delegados electos, se conformó una Junta Vecinal de 4 miembros, compuesta por quienes encabezaron la lista ganadora en cada manzana.

En septiembre de 2014 un fallo de segunda instancia revocó la sentencia de urbanización y rechazó el reclamo de los vecinos del barrio (ACIJ 2014). La causa quedó en manos del Tribunal Superior de Justicia (TSJ), que prorrogó el mandato de los delegados hasta tanto se resuelva la situación judicial. La Junta Vecinal sostuvo una fuerte postura contra la erradicación, y en el año 2015 envió al delegado Lionel Fernández como representante a exponer ante la CIDH por la situación de abandono que sufrían los vecinos del barrio (CELS 2015).

A principios del año 2016, funcionarios del GCBA visitaron el barrio, aunque con la propuesta de reubicar a los vecinos. “Ahí fue donde nos pusimos todos de acuerdo los delegados... la única idea es acá quedarnos y nadie nos mueve”

¹³ Entrevista, 02/07/2018.

sostuvo Mariano Castillo,¹⁴ miembro de la Junta Vecinal. A las pocas semanas, el Jefe de Gobierno Horacio Rodríguez Larreta visitó el barrio e informó a los delegados que el GCBA desistiría del plan de reubicación y en su reemplazo propuso avanzar con una reurbanización. Esta es una primera muestra de cómo la resistencia de los actores locales puede obligar al Estado a modificar sus propuestas para que las políticas se lleven adelante.

Cooperación, avances y negociaciones en los primeros años de reurbanización

En el transcurso del año 2016 la cooperación entre el IVC y la Junta Vecinal permitió pensar a los vecinos del barrio y preparar el escrito de la futura ley de reurbanización. Los delegados colaboraron activamente en esta etapa, participando de reuniones semanales en el IVC, donde a su vez llevaban reclamos del barrio. “Al principio los delegados estaban muy afines al proyecto. [...] Eso permitía que el proyecto avanzara naturalmente, porque ellos en relación al barrio tienen mucho poder” explicó una funcionaria del equipo territorial del IVC.¹⁵ Esta colaboración se reflejó en las audiencias públicas previo a la sanción de la ley, en febrero de 2017, donde los funcionarios del IVC destacaron el “clima favorable” y las “propuestas de mejora”, “resaltando la diferencia con otras [audiencias].”¹⁶ Este fue un paso fundamental para sancionar la ley 5798/2017 de reurbanización de Rodrigo Bueno, y marcará –como veremos más adelante– una clara diferencia con la conflictividad que desató esta etapa en el Playón de Chacarita.

Un interés central de los miembros de la Junta era sostener su lugar de mediación, centralizando información y la comunicación del IVC con los vecinos. Las MGP se celebraban en las oficinas del IVC, y a su vez se realizaban semanalmente asambleas vecinales en el barrio. En dichas asambleas, los delegados comunicaban a los vecinos los avances en las MGP, y tomaban reclamos y opiniones de los vecinos para luego llevarlas a dichas MGP. En ambas instancias era necesaria la presencia de al menos un miembro de la Junta Vecinal para dar quórum. Así, los delegados garantizaban su lugar de mediación. La Junta logró exitosamente mantener un espacio cerrado de toma de decisiones (en las MGP), refrendado en un espacio de discusión vecinal (asambleas barriales).

Para que este esquema funcionara, los referentes necesitaban que el Estado respondiera a las demandas de los vecinos. Las actas de MGP reflejan una insistencia recurrente de los delegados para solucionar problemáticas como la tensión eléctrica, provisión de agua, mejoramiento de calles, luminaria, desagote de pozos ciegos y abordaje de emergencias. Incluso, los referentes manifiestan

¹⁴ Entrevista, 17/04/2018.

¹⁵ Entrevista, 05/03/2020. En cada barrio en proceso de reurbanización, el IVC dispuso un equipo territorial dirigido por un coordinador, quien estaba secundado por un coordinador técnico y un coordinador social.

¹⁶ Minuta reunión en el IVC, 01/03/2017.

en reiteradas oportunidades “sufrir” la presión de los vecinos cuando el IVC no respondía a tiempo con las urgencias barriales. El lugar de legitimidad que ocupan es puesto a prueba por sus propios vecinos, y ello los obliga a presionar al Estado para lograr mejoras concretas. “Desde el IVC no se había pensado en los arreglos provisorios, pero gracias a los delegados se hizo ese trabajo” recuerda el funcionario Damián Gómez.¹⁷ Los referentes se convierten en un nexo sustancial para lograr que el Estado responda a las demandas de sus vecinos y facilitar el apoyo de los vecinos a la intervención estatal, favoreciendo al mismo tiempo a su propia legitimidad. “A ellos les sirve ser el intermediario... [y] a nosotros nos servía que sean intermediarios, pero a veces te juega en contra si te cuestionan la decisión que querés tomar” resume Gómez, dando cuenta de la importancia de alinear intereses para avanzar en el proyecto.

Otro factor relevante para los delegados pasaba por incidir en el modelo de barrio a edificar. El momento más álgido con respecto a este tema ocurrió en agosto de 2017, cuando se anuncia el llamado a licitación pública sin algunas de las incorporaciones solicitadas por delegados y vecinos. La Junta Vecinal convocó a una asamblea vecinal de urgencia, donde se elaboró con organismos públicos y organizaciones barriales un comunicado rechazando la decisión del IVC. Ello obligó al presidente del organismo a firmar un “acta acuerdo” garantizando que se tomarían en consideración las observaciones formuladas por delegados y vecinos.

“Nosotros queremos decir qué barrio queremos, no el barrio que vos me impongas” afirmó el delegado Germán Vargas. “¿Por qué crees que el proyecto ya se está construyendo? Porque nosotros elegimos el modelo del barrio, elegimos la productividad” completó.¹⁸ Aquí Vargas hace explícito que la cooperación de los delegados está condicionada por el lugar que ocupen sus intereses y propuestas en la toma de decisiones, y que sin su cooperación sería difícil explicar los avances del proyecto. “Si acá las cosas se hicieron bien fue porque nosotros estábamos encima y corregíamos a cada rato lo que se estaba haciendo” argumentó el delegado Augusto Cerezo.¹⁹

Otro ejemplo de ello es el interés por parte de la Junta Vecinal en detener las obras clandestinas en el barrio. En acta del 27/12/2017, el delegado Lionel Fernández “solicitó que haya una postura fuerte en el 2018 respecto al ingreso de materiales. Dijo que así como se pide a los delegados la colaboración con varios temas, el IVC se comprometa con este tema.” Los delegados mostraron una gran preocupación por el avance de las construcciones clandestinas, dado que favorecían la llegada de nuevos habitantes al barrio, poniendo en riesgo el desarrollo de la reurbanización. El organismo estatal tomó la solicitud y organizó rondas junto con los delegados para disuadir a quienes estaban construyendo, al punto de clausurar obras y multar a quienes construían sin permiso. Esto da

¹⁷ Entrevista, 25/09/2019.

¹⁸ Entrevista, 28/03/2018.

¹⁹ Entrevista, 29/09/2018.

cuenta de las instancias de negociación y cooperación entre el IVC y los delegados, favoreciendo acciones concretas para garantizar el desarrollo del proceso.

Conflicto de intereses y primeros contrataiempos

Una vez iniciadas las obras de vivienda nueva, el cuerpo de delegados hará un fuerte hincapié en exigir el cumplimiento del cupo de 20% de trabajadores del barrio en dichas obras, el cual formaba parte de la ley de reurbanización.²⁰ En las actas de MGP se observa una insistencia recurrente en garantizar el cupo, con seguimientos mensuales. En sintonía con ello, los delegados buscaban crear una cooperativa de mantenimiento y que los trabajos especializados los realicen vecinos calificados del barrio. Garantizar trabajo a los vecinos y dirimir quiénes accedían a estos puestos era un interés de los referentes barriales, que llevó a uno de los principales conflictos del año 2018. Una madrugada de los primeros días de julio, un grupo de vecinos –con el respaldo de los delegados– realizó una toma de las obras de vivienda nueva en reclamo del cumplimiento del cupo laboral. La medida de fuerza se levantó con el compromiso de la empresa de contratar las personas faltantes para cumplir el cupo. “Lo más grave que tuvimos fue cuando nos tomaron la obra” recordó el coordinador del proyecto entre 2016 y fines de 2019.²¹ Este hecho refleja cómo, ante un conflicto de intereses, los referentes pueden obstaculizar el proceso para presionar por una respuesta a sus reclamos.

Las tensiones generadas por la toma de la obra a mitad de año y el rechazo del IVC a reconsiderar nuevas peticiones de los delegados, comenzaron a romper el esquema de colaboración. En particular se destacan dos momentos. En primer lugar, los delegados –junto con vecinos y organizaciones sociales– presentaron un documento solicitando al IVC una revisión en cómo se valuaban las viviendas de los vecinos que debían mudarse, dado que al valor a pagar por la vivienda nueva se descuenta el valor de la vivienda que deja la familia en el barrio. En segundo lugar, los delegados, con apoyo de la asamblea vecinal, reclamaron al IVC la instalación de ascensores en los edificios nuevos, que cuentan con cuatro pisos. Sin embargo, el IVC rechazó ambos pedidos, generando descontento entre vecinos y delegados. El organismo argumentó que el criterio de valuación de las viviendas debía ser igual para todos los barrios en proceso de reurbanización, y que la instalación de ascensores debía ser una decisión de los nuevos consorcistas y no de la asamblea vecinal.

²⁰ Como indica Di Virgilio, el cupo laboral “constituye un requerimiento de las organizaciones vecinales y de los vecinos de los barrios, en la medida en que es visto como un factor facilitador en la resolución de conflictos y, también, como una forma de conocer los avances previstos para las obras en el barrio” (2012: 22).

²¹ Entrevista, 15/07/2019.

A fines del año 2018, el IVC apostó por abrir las MGP a la totalidad de los vecinos que deseen participar y realizarlas regularmente en el barrio.²² “Es una jugada [del coordinador], nos saltó en la decisión, pero se la dejamos pasar. Había muchos vecinos demandando más participación. Igualmente, a nosotros [los delegados] nos conviene. Ahora todos pueden ver nuestros reclamos” nos dijo Germán Vargas al comienzo de la última MGP del 2018. Con esta reflexión, el delegado daba cuenta de la tensión en el vínculo entre la Junta y el organismo estatal, que comenzaba a tomar decisiones de manera unilateral. A su vez, daba cuenta de la necesidad de los delegados de “mostrar” a los vecinos que la falta de respuestas favorables era responsabilidad del IVC, que hacía oídos sordos a sus reclamos.

Esta etapa refleja que existen limitaciones burocráticas, financieras y políticas que en ocasiones pueden condicionar la capacidad de respuesta de los agentes estatales a los reclamos de vecinos y referentes barriales, reduciendo el margen de negociación y gestión de conflictos.

Ruptura de los mecanismos de mediación, conflictividad barrial y avance menor al esperado

El año 2019 constituye un año determinante: con la finalización de las obras de vivienda nueva, comenzarán las primeras mudanzas de vecinos del barrio. Para esta instancia, la Junta Vecinal pidió al IVC tener el listado de familias pre-adjudicatarias, con el objetivo de supervisar que quienes vayan a mudarse sean efectivamente vecinos del barrio. Sin embargo, las autoridades del IVC decidieron no darles este lugar: “Eso les generó mucho enojo [a los delegados], que vengan a reclamarte ‘¿por qué estás mudando a aquel? ¡Si no vive en el barrio!’” explicó una funcionaria.²³ El proceso mostraba señales de desgaste, y errores del IVC en la adjudicación de viviendas alimentaban el malestar. Estos errores se producían, en general, por las dificultades del IVC para validar que las personas a mudar vivieran en el barrio y no se hubieran registrado a través de un familiar –o adulterando documentación– para ser beneficiados con una vivienda nueva.²⁴ “Tenemos una presión muy fuerte para tener todo el barrio mudado en diciembre [de 2019], quieren que lo tengamos resuelto como sea y eso te genera un montón de problemas” argumentaba la coordinadora social del IVC en el barrio.²⁵

Las diferencias en puntos clave entre la Junta Vecinal y los agentes estatales llevó a la decisión del IVC de excluir a la Junta en definiciones determinantes,

²² Previamente, las MPG se realizaban en el IVC y solo una vez al mes se realizaban en el barrio. Las mismas tenían un cupo reducido de vecinos “invitados” por manzana, elegidos por la asamblea vecinal.

²³ Entrevista, 05/03/2020.

²⁴ Para ser adjudicatario de una vivienda nueva era requisito excluyente haber sido censado en el año 2016 o demostrar fehacientemente que vivía en el barrio antes de dicho censo.

²⁵ Entrevista, 16/09/2019.

con la expectativa de avanzar sin dilaciones. Esto perjudicó ostensiblemente al desarrollo del proyecto, al suscitar malestar y desconfianza en el barrio. En las MGP los referentes barriales manifiestan sentirse “desamparados” al no poder responder a los reclamos de sus vecinos.²⁶ Sin embargo, los delegados no lograron articular acciones concretas para presionar al Estado, lo cual refleja una ruptura en el lazo entre el barrio y sus representantes.

De las MGP desarrolladas en 2019, solo en un caso (4%) los delegados refieren posiciones consensuadas previamente en asambleas vecinales, contra un 38% en 2018 y un 32% en 2017. En septiembre, un grupo de vecinos plantea que “la designación de los delegados está vencida.”²⁷ Abonando a su pérdida de legitimidad, dos de los miembros de la Junta Vecinal acordaron mudarse a una vivienda nueva, cuando aún no les correspondía. Esto trajo aparejado un aumento en la conflictividad barrial, con acusaciones de los vecinos que los delegados “ya *arreglaron*” y “están cooptados por el IVC.”²⁸

La falta de mediaciones efectivas a lo largo del 2019 generó dificultades para avanzar con las mudanzas al ritmo esperado. A finales de dicho año se había mudado a 179 familias, muy lejos de la proyección de mudar la totalidad de 612 viviendas. El conflicto de intereses entre el IVC y la Junta Vecinal –junto con su pérdida de legitimidad– generó fuertes trabas al desarrollo del proceso. A fines del 2019, los delegados –en señal de confrontación– acompañaron con su firma un informe sumamente crítico de la gestión del IVC.²⁹ A su vez, el coordinador del IVC en el barrio renunció a finales de dicho año, sumiendo al proyecto en su mayor crisis. Estos sucesos llevaron a que en enero del 2020 solo se mudaran 3 familias, deteniéndose las mudanzas a partir de febrero³⁰ hasta tanto pudieran aplacar la conflictividad barrial y reordenar los mecanismos de trabajo.

Playón de Chacarita

“Yo no voy a golpear puertas, voy a patear puertas... Saldremos y patearemos 20 mil puertas hasta que nos escuchen”

Marta Castro, delegada (Red Hábitat 2013)

La obstaculización de un grupo de referentes desata una fuerte conflictividad en los inicios del proceso de reurbanización del Playón de Chacarita. A medida que estos referentes pierden legitimidad, su capacidad de obstaculización se torna limitada, aunque saldrán a la luz las dificultades para el Estado de trabajar sin referentes capaces de mediar con los vecinos y encauzar el proceso.

²⁶ Por ejemplo, actas MGP del 11/06/2019 y 07/10/2019.

²⁷ Acta MGP, 03/09/2019.

²⁸ Entrevista con funcionaria, 16/09/2019.

²⁹ Entrevista con funcionaria, 05/03/2020.

³⁰ La irrupción de la pandemia en marzo del 2020 prolongó el tiempo sin mudanzas, retomadas recién en septiembre de dicho año.

Grupos y trayectorias de lucha previo a la reurbanización

En el año 2009 la referente Lidia Arce, junto a 12 familias, presentaron un pedido de amparo exigiendo al GCBA que garantice la prestación de servicios públicos en el barrio. “Cuando llegué al barrio no había agua, no había luz, no había servicios” recordó la referente.³¹ La justicia avaló el reclamo y a fines del año 2011 convocó a elecciones de delegados. Se eligieron tres delegados para cada una de las nueve “manzanas” que componen al Playón de Chacarita. En el año 2013 la justicia volvió a intimar al GCBA, dado que no se habían mostrado avances significativos en la provisión de servicios.

Tanto el GCBA como el Estado Nacional –propietario de las tierras–, ignoraron los crecientes reclamos de los vecinos y sus representantes, así como las intimaciones judiciales que exigían su regularización. En el año 2014 nuevas elecciones se llevaron a cabo en el barrio, con la incorporación de una Junta Vecinal compuesta por cinco delegados. Dichas elecciones refrendaron liderazgos que se venían desarrollando, así como alimentaron divisiones que se gestaban al interior del asentamiento.

La situación de abandono que atravesaba el barrio y las diversas trayectorias de lucha de sus vecinos para ser escuchados por el Estado dio lugar a dos “polos” en los que confluían vecinos y referentes. Por un lado, se conformó un grupo de delegados ligado a la gestión del PRO, bajo el liderazgo de Lidia Arce y Gustavo Chávez, de perfil “dialoguista.” El otro polo se aglutinaba en la llamada “Mesa Abierta por la Urbanización del Playón de Chacarita,” espacio liderado por Marta Castro y caracterizado por una mayor confrontación. Estos tres referentes formaban parte de la Junta Vecinal, junto con Vanesa Rodríguez, quien *pivoteaba* entre ambas posturas.

“Me decían ‘en el Ministerio hablá con tal...’. Me *habilitaban* enseguida. Entonces yo veía que el diálogo era muchísimo mejor que ir a patearle o romperle algo... En realidad, somos dos posturas... Marta es más combativa” explicó Lidia Arce. En sintonía con ello, Marta Castro afirmó: “Lidia siempre fue más pasiva, ‘escuchemos, tomemos el café’, y yo no... me he salido de muchas reuniones enojada. Y también es malo, porque no podía contenerme.”³² A continuación, veremos cómo estos grupos, según sus intereses y trayectorias de lucha, inciden en el desarrollo del proceso de reurbanización.

Entre la cooperación y el conflicto: los costos de avanzar sin mediaciones efectivas

El IVC “desembarcó” en 2016 al barrio para impulsar su propuesta de reurbanización, con el desafío de lograr consensos y la cooperación de ambos “polos”

³¹ Entrevista, 15/06/2018.

³² Entrevista, 07/05/2018.

de referentes. En abril, el organismo dispuso la realización de un censo, y Marta Castro y la “Mesa Abierta” se manifestaron en la puerta del barrio, mostrando su desconfianza ante un Estado que sistemáticamente había ignorado sus reclamos. Sin embargo, el censo prosperó gracias a la colaboración de los demás miembros de la Junta Vecinal.³³

“Todo lo hacía con los delegados, sobre todo con Lidia y Gustavo, con ellos hablaba todo el tiempo” recordó quien fuera el primer coordinador del IVC entre los cuatro que se sucedieron en el Playón.³⁴ Alineados políticamente con el PRO, el grupo de referentes “dialoguista” se posicionó dispuesto a cooperar, aspirando a sostener el manejo de cooperativas y recursos provenientes del Estado. “Lidia y Gustavo no eran del todo legítimos... Los vecinos los criticaban, por ser del PRO, a Lidia por irse [a vivir fuera] del barrio. Pero eran los representantes que el barrio había elegido” explicó el coordinador.

Ese mismo año el GCBA anunció su decisión de extender la Avenida Triunvirato, lo cual implicaba remover las viviendas de la manzana 8 del Playón de Chacarita. Se trató de una decisión unilateral inconsulta con los delegados, que generó desconfianza e incertidumbre entre vecinos. “Era difícil convencer al barrio de un proyecto de urbanización cuando tenías de fondo las topadoras sacando a los vecinos de la manzana 8” recordó el segundo coordinador,³⁵ quien asumió en dicho cargo a fines de 2016. La desconfianza se apoderó de vecinos y referentes. La delegada Vanesa Rodríguez nos dijo: “Veinticinco años nos dejaron abandonados y ahora de golpe se acordaron de nosotros. ¿O se acordaron que hay un negocio? Eso es lo que yo veo del gobierno, que se acordó que acá hay un negocio.”³⁶

A diferencia de lo ocurrido con Rodrigo Bueno, IVC y delegados no construyeron un espacio eficaz de negociación y toma de decisiones, dado que Marta Castro decidió dejar de asistir a las reuniones con el organismo, cuestionando la falta de participación vecinal y por consiguiente quitándole legitimidad a dicho espacio de discusión. “Yo me opuse a ir a esas reuniones con el IVC y que se *quemem* solos ellos dos [Lidia y Gustavo] a la cabeza... yo lo que decía es ‘el barrio lo tiene que saber’” explicó la referente, señalando un aspecto que será recurrente: la dificultad para hacer llegar la información a los vecinos. “Era un caos, no había alguien que ordenara” reconoció el segundo coordinador. Con los referentes de la “Mesa Abierta” oponiéndose, y siendo aquellos dispuestos a cooperar cuestionados en su legitimidad, el Estado carecía de mecanismos de mediación para “ordenar” y orientar exitosamente el proceso. “Lidia ya no vive en el barrio, y es muy PRO abiertamente, y eso no sirve porque el vecino

³³ Entrevista con primer coordinador del IVC en el barrio, 06/02/2019.

³⁴ Entrevista, 06/02/2019. Entre 2016 y fines de 2019 cuatro coordinadores estuvieron a cargo del proyecto.

³⁵ Entrevista, 21/02/2019.

³⁶ Entrevista, 12/05/2018.

ya piensa que se está quedando con algo, no tiene un rol de mediar” explicó Juan Maquieyra, presidente del IVC.³⁷

En este contexto, el IVC debía avanzar en el diseño de un proyecto de ley de reurbanización para el barrio. Ante la exigencia de la “Mesa Abierta”, se realizaron asambleas barriales hasta horas de la madrugada, donde la negociación fue altamente conflictiva. “Lograron incorporar muchas modificaciones a la ley” recordó un funcionario del IVC,³⁸ dando cuenta de la necesidad de “ceder” ante ciertas exigencias para lograr avances concretos.

El grupo “dialoguista” apoyaba el proyecto, pero carecía de legitimidad suficiente para traccionar el apoyo de sus vecinos. “El problema que te generaba esto es que el barrio no se enteraba de nada de lo que estaba pasando, y yo necesitaba llegar a los vecinos para que apoyen nuestro proyecto” explicó la tercera coordinadora,³⁹ quien reemplazó al anterior coordinador en febrero de 2017. Finalmente, en medio de críticas y abucheos de vecinos y referentes de la “Mesa Abierta,” en marzo de 2017 se aprobó la ley 5799 de reurbanización del barrio. Para lograrlo, el IVC debió negociar modificaciones en el escrito y atravesar un conflicto que obligó a reemplazar a dos coordinadores en menos de un año.

Una vez sancionada la ley se da inicio formal a las MGP. Además de dicho espacio, en el Playón de Chacarita cada manzana organizaba reuniones con sus delegados, con distinta frecuencia y niveles de participación. De estas reuniones cada manzana elegía qué vecinos irían como “invitados” a las MGP. A diferencia de Rodrigo Bueno, donde las asambleas vecinales eran semanales y abarcaban a todo el barrio, este mecanismo generaba disparidades en la circulación de la información y dificultaba generar consensos a nivel barrial. Desde un comienzo, las MGP reflejan esta problemática, con una gran demanda de participación por parte de los vecinos. En acta del 17/04/2017 se plantea que los “reclamos” que traen los vecinos acaparan todo el tiempo de la MGP y el IVC pide evacuar esos reclamos durante la semana. Incluso, algunos vecinos solicitaron que los delegados no sean los únicos responsables en el “traspaso” de la información al barrio,⁴⁰ dando cuenta que la mediación de los referentes era sumamente limitada. Estos contratiempos se reflejan en que en el 56% de las actas de MGP analizadas no se alcanzó a tratar la totalidad del orden del día. En comparación, en Rodrigo Bueno esto ocurre solo en el 11% de las actas. “Era realmente muy caótico, no podíamos avanzar” manifestó la coordinadora, quien debió dejar el cargo a mediados de 2017. Es decir, tres coordinadores eran reemplazados en medio del proceso.

³⁷ Entrevista, 19/06/2018.

³⁸ Entrevista, 10/05/2018.

³⁹ Entrevista, 10/04/2019.

⁴⁰ Acta MGP, 22/11/2017.

Intransigencia y crisis de legitimidad: los límites de la obstaculización

En este contexto, el grupo que acompaña a la delegada Marta Castro presiona al Estado para que atienda las demandas de los vecinos y aborde las emergencias del barrio. Para manifestar su descontento, en reiteradas oportunidades este grupo firma las actas de MGP “en disconformidad” –algo que no ocurría en Rodrigo Bueno–, exigiendo servicios para el barrio y manifestando su descontento con las obras provisionales realizadas por el IVC. Esta presión fue exitosa en tanto logró que se inicien obras en las manzanas 6 y 9, donde este grupo tenía su base de representación.

A su vez, Castro exigía constantemente mayor “participación de los vecinos” y que éstos “tomen las decisiones,” lo cual no solo refleja la ausencia de mecanismos de mediación, sino también un intento de obstaculizar el ritmo de avance al querer someter cada decisión a la voluntad de los vecinos. Incluso, la obstaculización llegó al punto de bloquear las obras pluviales en el barrio: “Había un boicot permanente, la gente de Marta los tapaba con bolsas” recuerda un funcionario. Esto se corrobora en acta de MGP del 17/04/2017, donde el IVC pide evitar “obstrucciones” en las obras de pluviales que se estaban realizando.

En simultáneo, el grupo de delegados afín al IVC avanzaba en el diseño del proyecto de viviendas nuevas. La conflictividad durante el año 2017 creció cuando el IVC manifestó la decisión de llamar a licitación para avanzar con dicho proyecto, a pesar de que una asamblea barrial había manifestado que “no hay consenso para licitar.”⁴¹ El descontento fue tal que incluso trajo repercusiones mediáticas, con acusaciones al IVC de “avanzar unilateralmente” y “burlarse” de las familias del barrio (ODC 2017; Romero 2017).

Las acciones de cooperación y obstaculización de los referentes también se reflejan en el desarrollo del Relevamiento Socio-Espacial (RELSE), que inició el IVC en mayo del 2017. El RELSE constituye una instancia determinante, ya que implica relevar cada una de las viviendas del barrio, brindando información sustancial para el diseño del proyecto urbanístico, así como de las características de las familias a mudar. Mientras que en la manzana 1 –donde Lidia Arce es la principal referente– no se registraron mayores problemas, el IVC encontró serios obstáculos en las manzanas 6 y 9, donde residen Marta Castro y Cristina Cuevas, las delegadas más críticas del proyecto. El RELSE debió darse por cerrado sin relevar ninguna vivienda de manzana 9 y tan solo la mitad de manzana 6, generando serios problemas para el diseño del proyecto.

Sin embargo, a medida que el proyecto avanzaba, la estrategia de obstaculización comenzó a corroer la legitimidad del grupo opositor. Algunos vecinos de manzana 9 piden al IVC realizar reuniones en su manzana –bloqueadas por Cristina Cuevas–, mientras una vecina de manzana 6 solicita que “aquellas familias que estén dispuestas a relevarse [puedan hacerlo] aunque los delegados

⁴¹ Minuta de asamblea, 15/09/2017.

no estén de acuerdo.”⁴² “El problema de Marta es que es inconducente [...]. Esta actitud, a medida que fuimos avanzando, le hizo perder el apoyo de muchos vecinos. De hecho, hoy son pocos los que la acompañan” reflexionó el cuarto coordinador del proyecto.⁴³ “Cuando llegó el IVC, Marta parecía la referente natural de la oposición. Y ella misma terminó dinamitando su propia estructura por dentro” planteó en sintonía un referente de una organización barrial.⁴⁴

La dificultad de avanzar “vecino a vecino”

Acompañando la crisis de legitimidad, el IVC adopta la estrategia de “neutralizar” a las referentes más conflictivas. La delegada Vanesa Rodríguez se quejó que “el IVC juega a dividir” y que “arreglan con Lidia” el acceso a cupos de trabajo sin consultar con el resto de la Junta Vecinal.⁴⁵ A la hora de discutir las aperturas de calles, el IVC decidió dejar “afuera” de las reuniones a los delegados que no tengan su vivienda directamente en riesgo. “Fue un poco *movida* nuestra, pero también muchos vecinos lo pedían, ellos se sienten más cómodos” reconoció un funcionario, “está cada vez más instalado en los vecinos que el mandato de los delegados está vencido” completó.⁴⁶ Estas acciones dan cuenta de una clara intencionalidad del IVC de neutralizar a la oposición.

En este contexto, el IVC logró avanzar con su proyecto, pero de manera tortuosa, ante la falta de interlocutores que “ordenen,” manejen la información y lleven tranquilidad al barrio. Del seguimiento de actas, en comparación con Rodrigo Bueno, en Chacarita se advierte mayor retraso en el cumplimiento del cupo laboral, así como falta de acciones concretas para detener las construcciones clandestinas. En octubre de 2018 el IVC presentó el informe final del RELSE, donde una pregunta a los vecinos decía “¿cree estar informado sobre los avances del proyecto?” Los resultados son elocuentes: un 47% dijo estar informado, y solo un 5% afirmó informarse a través de sus delegados de manzana. Del total de actas analizadas, únicamente en el 11% los delegados refieren posiciones consensuadas previamente en asambleas o reuniones vecinales, siendo mayormente durante el año 2017. En contrapartida, en el 24% de las actas se advierte que los vecinos contradicen abiertamente a sus delegados. A fines del año 2018 esto se reflejó en los conflictos que se suscitaron en las votaciones de apertura de las calles Palpa y Guevara: ambas instancias debieron ser suspendidas y reprogramadas luego que se desaten agresiones entre vecinos.

Juan Maquieyra planteó que la falta de “legitimidad hacia abajo” y la baja “capacidad de liderar procesos” de la Junta Vecinal constituyó un elemento sustancial para comprender las dificultades que se presentaron a lo largo del

⁴² Actas de MGP, 28/02/2018 y 18/04/2018.

⁴³ Entrevista, 11/07/2019.

⁴⁴ Entrevista, 17/02/2020.

⁴⁵ Entrevista, 21/05/2018.

⁴⁶ Entrevista, 19/02/2019.

proyecto.⁴⁷ Una funcionaria del IVC sostuvo una postura similar: “el barrio se caracteriza por no tener referentes fuertes, lo cual hace más difícil lograr consensos y obliga a trabajar vecino por vecino.”⁴⁸ Comparando la legitimidad de los referentes y su capacidad de “ordenar” el proceso en los primeros años de reurbanización de ambos barrios, una de las autoridades del IVC fue elocuente: “Si en Rodrigo Bueno tenés un problema con algo que se hizo, y decís ‘esto se arregló en la mesa con los delegados’, nadie te lo va a discutir. [...] En Chacarita no pasa eso, decís ‘esto se arregló en la mesa’ y te putean igual, te dicen que se *vendieron*.”⁴⁹

El costo de trabajar “vecino por vecino” implica avanzar a un ritmo menor al esperado, con mayor conflictividad e incertidumbre. Casi el 20% de las actas de MGP reflejaron situaciones de conflicto. En el año 2019, sumado a desinteligencias burocráticas, esto se reflejó en la incapacidad del IVC de avanzar con las mudanzas acorde a lo estipulado. En dicho año, tan solo lograron mudar 62 familias, cuando la proyección apuntaba a finalizar la totalidad de las 678 mudanzas durante ese mismo año.

VI. CONCLUSIONES

El presente artículo puso de manifiesto cómo los referentes barriales en el marco de un proceso de alta intervención estatal pueden favorecer u obstaculizar el desarrollo de la política pública. A su vez, evidenció la dinámica cambiante que tienen las relaciones entre Estado y mediadores (entre la cooperación y el conflicto), así como de estos mediadores con sus vecinos (de mayor o menor legitimidad).

Por un lado, el caso de Rodrigo Bueno refleja cómo la alineación de intereses entre Estado y referentes permitió, en sus inicios, un avance fluido del proceso de reurbanización. Sin embargo, una creciente confrontación entre los actores barriales y los agentes estatales produjo los primeros contratiempos, reflejado en la toma de las obras de vivienda nueva en julio de 2018. A lo largo del 2019, los referentes sufrieron un desgaste en su capacidad de mediación, reflejado en una menor legitimidad con sus vecinos, así como en la decisión estatal de excluirlos de decisiones relevantes. Ante esta situación, se observó cómo el IVC tuvo dificultades en llevar adelante la gestión y ordenamiento de las mudanzas a viviendas nuevas.

Por otro lado, el proceso de reurbanización del Playón de Chacarita muestra en sus inicios una alta confrontación entre un grupo de referentes barriales con apoyo vecinal y los agentes estatales, generando obstáculos al desarrollo del proceso y obligando al IVC a negociar soluciones. El desgaste de dicha etapa

⁴⁷ Entrevista, 21/02/2019.

⁴⁸ Entrevista, 27/02/2018.

⁴⁹ Entrevista, 19/03/2019.

se refleja en el cambio de tres coordinadores por parte del IVC en el transcurso de un año. Sin embargo, la intransigencia del grupo de referentes opositor fue quitándole legitimidad ante sus vecinos, sin que aquellos referentes dispuestos a cooperar traccionen el apoyo vecinal. Este escenario dejaba al Estado sin mediaciones efectivas para gestionar sus políticas en el barrio, obligándolo a un trabajo “vecino a vecino” para encauzar el proceso.

Tanto Rodrigo Bueno como el Playón de Chacarita, por distintos caminos, finalizaron el año 2019 sin cumplir el objetivo que se había propuesto el IVC de mudar a la totalidad de los vecinos que debían acceder a viviendas nuevas. Sin embargo, el cumplimiento de Rodrigo Bueno del 29% de las mudanzas, en comparación con el 9% del Playón de Chacarita, da cuenta tanto del provecho que tuvo la primera etapa de colaboración entre referentes y agentes estatales en el primer caso, como las dificultades de avanzar con la confrontación de un grupo de referentes o –posteriormente– sin mediaciones efectivas, como fue el caso de Chacarita.⁵⁰

En cuanto a la propuesta teórica, este artículo da cuenta que los referentes barriales pueden estar asociados a externalidades positivas para sus comunidades, representando los intereses de sus vecinos, así como cooperando en la gestión de políticas estatales. Ello pone en cuestión a las perspectivas que asumen que los referentes barriales generan lazos clientelares que subvierten la democracia (Stokes 2005; Desposato 2007; Stokes et al. 2013; Weitz-Shapiro 2014). Por otra parte, estos hallazgos reflejan que la sola presencia de referentes barriales –o una mayor *densidad* de los mismos– no garantiza un mayor desarrollo barrial. En última instancia, no es una cuestión de *cantidad* de referentes, sino de cuáles son las relaciones que entablan dichos referentes con el Estado y sus vecinos, las que dan cuenta de los avances en la implementación de políticas públicas en sus barrios.

REFERENCIAS

- ACIJ. 2014, 14 de octubre. “Niegan el Derecho a la Urbanización de los Habitantes de la Villa Rodrigo Bueno.” Recuperado el 4 de octubre de 2021 de <https://acij.org.ar/niegan-el-derecho-a-la-urbanizacion-de-los-habitantes-de-la-villa-rodrigo-bueno/>.
- Auerbach, Adam M. 2020. *Demanding Development: The Politics of Public Goods Provision in India's Urban Slums*. Cambridge University Press.
- Auerbach, Adam M., y Tariq Thachil. 2018. “How Clients Select Brokers: Competition and Choice in India's Slums.” *American Political Science Review*, 112(4), 775-791.
- Auerbach, Adam M. y Tariq Thachil. 2020. “Cultivating Clients: Reputation, Responsiveness, and Ethnic Indifference in India's Slums.” *American Journal of Political Science*, 64(3), 471-487.

⁵⁰ Ello no implica asumir que el éxito o fracaso de un proceso de reurbanización depende exclusivamente de la cantidad de familias que accedieron a una vivienda nueva, ya que debe considerarse la integración social en múltiples dimensiones. Sin embargo, resulta un indicador de utilidad a los fines propuestos.

- Auerbach, Adam M. y Tariq Thachil. 2023. *Migrants and Machine Politics: How India's Urban Poor Seek Representation and Responsiveness*. Princeton University Press.
- Auyero, Javier. 2001. *La Política de los Pobres. Las Prácticas Clientelistas del Peronismo*. Buenos Aires: Manantial.
- Barrios, Romina A. y Julieta Magno. 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.
- Bril-Mascarenhas, Tomás, Antoine Maillet y Pierre-Louis Mayaux. 2017. "Process Tracing. Inducción, Deducción e Inferencia Causal." *Revista de Ciencia Política*, 37(3), 659-684.
- CESBA. 2018. *Integración Urbanística y Social de Villas en Agenda. Un Abordaje a su Intervención*. Buenos Aires: Consejo Económico y Social de la CABA.
- CELS. 2015, 19 de marzo. "El Abandono de la Villa Rodrigo Bueno Llega a la CIDH." Recuperado el 11 de octubre de 2021 de <https://www.cels.org.ar/web/2015/03/el-abandono-de-la-villa-rodrigo-bueno-llega-a-la-cidh/>.
- Collier, David. 2011. "Understanding Process Tracing." *PS: Political Science & Politics*, 44(4), 823-830.
- Cravino, María C. y María L. González Carvajal. 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, María C. 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.
- Defensoría del Pueblo. 2016. *Delegados: la Representación en las Villas*. Buenos Aires: Defensoría del Pueblo.
- Defensoría del Pueblo. 2019, 31 de enero. "Estatutos y Reglamentos de Elecciones de Barrios Informales." Recuperado el 1 de abril de 2021 de https://defensoria.org.ar/archivo_noticias/estatutos-y-reglamentos-de-elecciones-de-barrios-informales/.
- Desposato, Scott W. 2007. "How Does Vote Buying Shape the Legislative Arena." En *Elections for Sale: The Causes and Consequences of Vote Buying*, editado por Frederic C. Schaffer. Lynne Rienner Publishers, 101-122.
- DGEyC. 2015. "Mapa de Villas y Asentamientos por Comuna. Año 2015." Recuperado el 9 de marzo de 2021 de <https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?p=45322>.
- Di Virgilio, María 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, María M., María S. Arqueros Mejica y Tomás Guevara. 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, María M. y Denise Brikman. 2019. "Nuevas Derechas, Nuevas Políticas de Urbanización: el Modelo PRO en la Ciudad de Buenos Aires y el Caso de la Villa 15." *Oculum Ensaio*, 16(2), 215-234.
- Ferraudi Curto, María C. 2014. *Ni Punteros Ni Piqueteros. Urbanización y Política en una Villa del Conurbano*. Buenos Aires: Editorial Gorla.
- GCBA. 2015, 11 de diciembre. "El Discurso de Asunción en la Legislatura Porteña." Recuperado el 15 de noviembre de 2021 de <https://buenosaires.gob.ar/noticias/discurso-de-asuncion-del-jefe-de-gobierno-horacio-rodriguez-larreta>.
- IVC. 2016a. *Informe Final Censo 2016 Barrio Rodrigo Bueno*. Buenos Aires: Instituto de Vivienda GCBA.
- IVC. 2016b. *Informe Final Censo 2016 Playón de Chacarita*. Buenos Aires: Instituto de Vivienda GCBA.
- IVC. 2016c. *Informe Final Censo 2016 Villa 20*. Buenos Aires: Instituto de Vivienda GCBA.
- IVC. 2018. *Informe Final Relevamiento Socio Espacial. Barrio Playón de Chacarita 2017-2018*. Buenos Aires: Instituto de Vivienda GCBA.

- Jaime, Fernando M., Gustavo Dufour, Martín Alessandro y Paula Amaya. 2013. *Introducción al Análisis de las Políticas Públicas*. Florencio Varela: Universidad Nacional Arturo Jauretche.
- Lipsky, Michael. 1987. "Street-Level Bureaucrats as Policy Makers." En *Public Administration: Politics and the People*, editado por Dean L. Yarwood. Londres: Longman.
- Motta, Jorge M. y Florencia Almansi. 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.
- Noticias Urbanas. 2005, 30 de agosto. "Rodrigo Bueno: Amparo de los Vecinos, Decreto de Ibarra." Recuperado el 9 de septiembre de 2021 de <https://www.noticiasurbanas.com.ar/noticias/3f970cf748563b5916c7ef39383e16a6/>.
- Noticias Urbanas. 2012, 26 de marzo. "Rodrigo Bueno Eligió Representantes para la Urbanización." Recuperado el 12 de agosto de 2021 de <https://www.noticiasurbanas.com.ar/noticias/25fe6eb9340cb42223b9d7aeef377915/>.
- ODC. 2017, 19 de septiembre. "La Falsedad de la Participación en los Procesos de Reurbanización de Villas: Barrio Playón de Chacarita." Recuperado el 20 de mayo de 2021 de <https://observatoriociudad.org/?s=noticia&n=147>.
- Red Hábitat. 2013, 5 de junio. "Ponencia de Delegada Electa del Playón de Chacarita en el CINU." Recuperado el 12 de marzo de 2021 de <https://www.youtube.com/watch?v=zSDOABTU5ko>.
- Romero, Nicolás. 2017, 23 de septiembre. "Consenso Pero Sin los Vecinos." *Página 12*. Recuperado el 20 de mayo de 2021 de <https://www.pagina12.com.ar/64602-consenso-pe-ro-sin-los-vecinos>.
- SISU. 2016. "Integración Urbana y Social del Barrio 31 en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires." *Marco de Gestión Ambiental y Social*. Buenos Aires: Secretaría de Integración Social y Urbana.
- Solo, Nicolás. 2005, 24 de septiembre. "Desalojo del Barrio Rodrigo Bueno en Costanera Sur." Recuperado el 9 de septiembre de 2021 de <https://archivo.argentina.indymedia.org/news/2005/09/329681.php>.
- Stokes, Susan C. 2005. "Perverse Accountability: A Formal Model of Machine Politics With Evidence From Argentina." *American Political Science Review*, 99(3), 315-325.
- Stokes, Susan C., Thad Dunning, Marcelo Nazareno y Valeria Brusco. 2013. *Brokers, Voters, and Clientelism: The Puzzle of Distributive Politics*. Cambridge University Press.
- TECHO. 2016. "Argentina - Relevamiento de Asentamientos Informales 2016." Recuperado el 1 de abril de 2021 de <http://datos.techo.org/dataset/argentina-relevamiento-asentamientos-informales-2016>.
- UN-Habitat. 2006. *State of the World's Cities 2006/7*. Londres: Earthscan.
- Vommaro, Gabriel. 2018. "Las Villas como Espacios Político-Estatales." *Voces en el Fénix*, año 8, N°71, septiembre 2018, Buenos Aires, 48-55.
- Weitz-Shapiro, Rebecca. 2014. *Curbing Clientelism in Argentina: Politics, Poverty, and Social Policy*. Cambridge University Press.
- Zarazaga, Rodrigo. 2014. "Brokers Beyond Clientelism: A New Perspective Through the Argentine Case." *Latin American Politics and Society*, 56(3), 23-45.
- Zarazaga, Rodrigo. 2015. "Plugged in Brokers: A Model of Vote-Buying and Access to Resources." *Journal of Applied Economics*, 18(2), 369-390.
- Zarazaga, Rodrigo. 2017. "Punteros, el Rostro del Estado frente a los Pobres." En *Conurbano Infinito: Actores Políticos y Sociales, entre la Presencia Estatal y la Ilegalidad*, editado por Rodrigo Zarazaga y Lucas Ronconi. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Zapata, María C. 2019. "La Participación Social en la Reurbanización de Villas. ¿Prácticas Habilitantes del Derecho a la Ciudad?" *Bitácora Urbano Territorial*, 30(1), 91-102.

Received: December 26, 2022.

Accepted: August 25, 2023.

Gonzalo Elizondo, Licenciado en Sociología (UBA) y Profesor en Enseñanza Secundaria, Normal y Especial en Sociología (UBA). Cursó la Maestría en Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo (UNSAM), y actualmente está escribiendo su tesis. Es miembro del equipo de investigación del Instituto Universitario CIAS.

E-mail: gonzalo.elizondo@cias.org.ar

Rodrigo Zarazaga, Rector e Investigador Principal del Instituto Universitario CIAS, e Investigador Adjunto del CONICET.

Doctor en Ciencias Políticas por la University of California, Berkeley, y Post Doc por la University of Notre Dame. Autor del libro "La pobreza de un país rico" y compilador de "Conurbano infinito. Actores políticos y sociales, entre la presencia estatal y la ilegalidad", Ed. Siglo XXI.

Ha publicado entre otras revistas académicas en: Governance, World Development, LAPS, Journal of Theoretical Politics, SCID, Journal of Democracy.

E-mail: rodrigo.zarazaga@cias.org.ar