

# ***La nueva política de urbanización y el rol de los mecanismos participativos en las villas de la Ciudad de Buenos Aires. El caso de la Villa 31 (2015-2018)***

***Tomás Capalbo,  
Andrés Scharager  
Melina Tobías***

## **Introducción**

La Villa 31 –también conocida como barrio Carlos Mugica– se encuentra ubicada al este de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), linda con los barrios de Retiro y Recoleta. Su población prácticamente se duplicó en el último decenio, pasando de 27 mil habitantes en 2010 a más de 40 mil en 2019, proceso que va en consonancia con el crecimiento poblacional de las villas en CABA y que se desarrolla en paralelo al estancamiento de los barrios formales (Dirección General de Estadística y Censos, 2016).

Siendo una de las villas más antiguas de la ciudad y localizada en una de las áreas más céntricas, la Villa 31 ha sido objeto de múltiples intervenciones estatales a lo largo del tiempo. Al igual que el resto de las villas de CABA, la 31 ha sido atravesada por políticas de desalojo que predominaron durante gran parte del siglo xx y alcanzaron su punto más dramático durante la dictadura militar de 1976-1983 (Oszlak, 1991; Cravino, 2010a). A partir del retorno de la democracia, la erradicación retrocedió como solución a las urbanizaciones informales de la ciudad, dando lugar a programas centrados en el reconocimiento formal del derecho al espacio urbano de quienes habitan estos territorios a través de la localización por sobre la expulsión o relocalización (Cravino, 2010b). De este modo, la radicación y la integración urbana de las villas se convirtieron en el postulado-horizonte de planes y proyectos que, sin embargo, no lograron avanzar en la regularización dominial y la articulación territorial que formalmente prometieron (Vitale, 2009; Yacovino *et al.*, 2011). No obstante, en el caso de la Villa 31, esta etapa de integración formal se vio tensionada por la construcción

de la autopista Illia, que hizo que los vecinos de la villa se vean afectados por diversos procesos de expropiación y desalojo.<sup>1</sup>

En este artículo daremos cuenta de un proceso iniciado en 2015 cuando, en el marco de la asunción de Horacio Rodríguez Larreta como Jefe de Gobierno, las políticas hacia las villas de CABA atravesaron un viraje significativo, en el que se fortaleció un discurso oficial que promueve la “integración” de los barrios informales a la ciudad con la “participación” de los vecinos.

En busca de contribuir a la comprensión de los claroscuros de esta etapa y los conflictos por ella generados, estas páginas estudian el caso de la Villa 31 y se desarrollan a partir de una estrategia cualitativa. Ésta se basa en la recopilación y análisis de fuentes tanto primarias (entrevistas a vecinos del barrio, integrantes de la Mesa de Urbanización Participativa y Rotativa y miembros de ONG) como secundarias (informes realizados por entidades de CABA y organismos multilaterales de crédito). Por su parte, la elección de la Villa 31 responde al carácter emblemático que tiene en el imaginario y en los debates políticos y sociales sobre la problemática habitacional en Argentina. Nos interesa centrarnos en las acciones realizadas en este barrio popular a partir de la creación de la Secretaría de Integración Social y Urbana (SECISYU) en 2015, organismo *ad hoc* destinado a dar curso a la urbanización.<sup>2</sup>

Específicamente buscaremos estudiar las condiciones de posibilidad que permitieron llevar adelante (o al menos comenzar con) los planes de urbanización en la villa. Con ello nos referimos a los procesos que se gestaron dentro de los propios organismos de gobierno para desarrollar el plan de urbanización y, puntualmente, los esquemas de participación ciudadana que éstos y otros or-

---

1. Si bien la autopista se proyectó durante la última dictadura militar en el marco del Plan de Autopistas Urbanas de 1977, esta vía recién comenzó a construirse a mediados de la década de 1990 con el gobierno local de Jorge Domínguez (1994-1996), el cual se ocupó de liberar la traza expropiando terrenos y desalojando viviendas. Tal iniciativa se topó con la resistencia de sus habitantes, quienes lograron detener la erradicación compulsiva pero no impedir la finalización de las obras, que continuaron hasta el año 1996. De esta manera, la autopista Illia pasó a formar parte de la historia y el paisaje del barrio, trazando una continuidad entre la política erradicatoria de la dictadura y los años noventa. Como veremos más adelante, la Illia volvió a ser objeto de controversia en el nuevo plan de urbanización.

2. Ese mismo año se aprobaron también las leyes 5.798, 5.705 y 5.799, impulsadas por el Poder Ejecutivo y centradas en la “reurbanización, zonificación e integración social, cultural y urbana” de otras villas de la ciudad como son la Rodrigo Bueno (próxima a la Reserva Ecológica de la zona sur), la Villa 20 (en Villa Lugano) y el Playón de Chacarita (en el barrio homónimo).

ganismos –como los bancos internacionales de crédito involucrados– contemplaron para su puesta en marcha. En este sentido, nos interesa hacer el foco en el modo en que la participación emerge como un elemento central y necesario para implementar las nuevas políticas de urbanización de villas (Sánchez Mazo y Gutiérrez Tamayo, 2014; Duarte, 2018; Ward *et al.*, 2014), y la manera en que esta participación imprime una nueva dinámica en el conflicto.

El consenso en torno a las políticas participativas –entendidas como mecanismos de acercamiento de la sociedad a los procesos estatales y de gobierno– es crecientemente extendido en Argentina y a nivel global. Según Annunziata, se trata de una verdadera *ideología* con alcances hegemónicos, ya que “aunque suele considerarse que las herramientas participativas tienen una afinidad con las fuerzas políticas de izquierda o progresistas, los casos se han multiplicado en distintos países del mundo bajo gobiernos de muy variado signo político” (2013: 120).

Dentro de la esfera académica hay autores que se proponen estudiar las limitaciones y potencialidades de determinadas políticas públicas participativas desde una valoración positiva –implícita o explícita– (Cunill Grau, 1997; De la Maza, 2009), mientras que hay autores que perciben la implementación de tales políticas como un momento de institucionalización de los conflictos (Portillo, 2004; Bobbio y Melé, 2017). Ambos enfoques, sin embargo, parten de la base de una escisión Estado-sociedad civil, en la que el Estado se concibe como un mero actor o como un conjunto de instituciones. Sostenemos que “[lo que] necesitamos es una perspectiva del Estado que rechace dar por sentado este dualismo (Estado-sociedad) y al mismo tiempo explique por qué la realidad social y política aparece en esta forma binaria” (Mitchell, 2015). Nuestra propuesta es pensar los mecanismos participativos como dispositivos que (re)configuran los límites entre Estado y sociedad civil en tanto ponen en evidencia la porosidad de la barrera que aparentemente separa una de otro. En este sentido, veremos cómo la clausura o la apertura en torno a lo que se debate en los espacios de diálogo dependen de la correlación de fuerzas entre actores y de la capacidad de movilización de los grupos sociales.

A su vez, es preciso cuestionar otra de las dicotomías que se ponen en juego al analizar las políticas participativas: conflicto-participación. En este sentido,

las mesas de urbanización<sup>3</sup> ponen de relieve que el traslado del conflicto hacia ámbitos de “participación institucionalizada” (Landau, 2009) no pusieron fin a la movilización ni otros tipos de protesta, sino que, cuanto menos, los redireccionó y reconvirtió. Como lo demuestran Bobbio y Melé (2017), la literatura a menudo aborda el conflicto y la participación no sólo como momentos antagónicos sino también en términos altamente valorativos. Según los autores, tienden a entrelazarse confusa e implícitamente dos registros distintos: una dimensión analítica y una dimensión normativa (Gourgues *et al.*, 2013, cit. en Bobbio y Melé, 2015), y como consecuencia de ello se evoca al conflicto como parte del mundo salvaje de la lucha y a la participación como producto del mundo domesticado del debate organizado (Neveu, 2011).<sup>4</sup>

Quando se lee [...] que la participación tiene como efecto “evitar”, “canalizar”, “erradicar” [...] los conflictos o de “clausurar controversias difícilmente controlables” (Joly y Marris, 2003: 196), de “calmar la dinámica salvaje” (Mermet, 2007: 374) [...], de ser una “técnica de gestión de conflictos sociales” (Diedzicki, 2015), se puede suponer que los autores no se limitan a realizar una constatación, sino que toman partido contra la participación y por los conflictos [...]. Pero puede preguntarse, en un plano analítico, si los procesos participativos institucionales tienen efectivamente el fin de evitar, canalizar, erradicar [...], etc., los conflictos, y por lo tanto si esas afirmaciones se verifican en los hechos” (Bobbio y Melé, 2015: 10).

La pregunta que debe hacerse entonces no es sólo si los conflictos son apaciguados por los dispositivos participativos, sino de qué manera lo hacen, cómo se retroalimentan y si acaso se transforman mutuamente. En definitiva, los procesos de participación son ambivalentes (Blondiaux, 2008), y es preciso evaluar

---

3. Nos referimos a los distintos espacios asamblearios que se conformaron en torno a la urbanización de la Villa 31 y que detallaremos en el siguiente apartado.

4. Un diagnóstico similar al de Bobbio y Melé realizan Loncle y Rouyer (2004), quienes afirman que la literatura suele adoptar una postura militante más que analítica, como sería el caso de Beresford (2002), Bevort (2002), Fung y Wright (2001), o Putnam (1993). Estos trabajos se abocarían a denunciar las “imposturas” de los mecanismos de participación. Otras autoras, como Pagani (2012), aseguran que la variedad de interpretaciones y definiciones sobre los procesos participativos demuestran que no son instrumentos técnicos “neutrales” sino procesos eminentemente políticos cuyos resultados dependen de las intenciones de sus impulsores, de las circunstancias y de los actores involucrados en cada territorio.

los como una instancia más del desarrollo de los procesos de implementación de políticas, ya que la institucionalización no suprime su dimensión conflictiva y polémica (Cefai, 1996: 59). Como apunta Melé (2016), en los conflictos suelen entrelazarse momentos muy tensos y difíciles con otros destacados por intercambios, negociaciones o el involucramiento de los grupos movilizadores. Por lo tanto, es posible pensar un *continuum* entre conflicto y participación, y de esa forma observar las instancias y modalidades en las cuales la acción pública circula tanto al interior como al exterior de los ámbitos institucionalizados.

El trabajo se organiza a continuación en tres apartados. En primer lugar, presentamos las intervenciones iniciales llevadas a cabo por la SECISYU en la Villa 31 y el proyecto del cambio de traza de la autopista Illia; esto permite entender las transformaciones planteadas por el Gobierno de la Ciudad para el territorio donde se asienta la villa. En segundo lugar, buscamos analizar las formas que asumen los dispositivos de participación que se pusieron en marcha para la consecución del proyecto de urbanización. En el tercer y último apartado, ofrecemos unas reflexiones finales sobre las políticas urbanas de integración social a partir de la experiencia del caso aquí estudiado.

## **De la erradicación a la urbanización: las transformaciones del conflicto en la última década**

En el año 2007, el entonces jefe de gobierno porteño Mauricio Macri llamó “al diálogo para erradicar la Villa 31” (*Clarín*, 04/08/2007). En respuesta a esta declaración, se creó la Mesa por la Urbanización y Radicación de la Villa 31-31 bis:<sup>5</sup> un espacio asambleario que nuclea a vecinos, organizaciones sociales y un equipo técnico de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires liderado por el arquitecto Javier Fernández Castro. En 2009, estos actores impulsaron la presentación y aprobación de la ley 3.343, que dispone la urbanización del barrio y establece la creación de la Mesa de Gestión y

---

5. Se denomina “31 bis” al sector del barrio que a partir de la expansión poblacional más reciente se desarrolló del otro lado de la autopista Illia. Este sector comprende los barrios Cristo Obrero, Playón Oeste, Ferroviario y Barrio Chino. Mientras que, del otro lado de la Illia, en el sector más antiguo, los barrios son Comunicaciones, ypf, San Martín, Playón Este, Inmigrantes y Güemes. Al estar más cercano a la terminal de ómnibus y a la avenida Ramón Castillo, esta parte posee una mejor accesibilidad (véase Mapa 1).

Planeamiento (MGYP). Esto supuso la institucionalización de la Mesa ya existente, a la que se sumaron otros representantes de órganos de decisión en la ciudad, como son los ministerios de Ambiente y Espacio Público, Desarrollo Urbano y Desarrollo Social, el Instituto de la Vivienda de la Ciudad y la Defensoría del Pueblo de la Ciudad.

Luego de dos años de trabajo, la MGYP envió un dictamen a la Legislatura que establecía los principales lineamientos tendientes a la urbanización del barrio, definiendo para ello criterios relacionados con relocalizaciones, planes de pago para nuevas viviendas, mejoramiento de las existentes y apertura de calles. No obstante, el Poder Ejecutivo bloqueó su tratamiento en la Legislatura de manera que nunca logró reglamentarse.

En 2015, el Gobierno local emitió el decreto 363, por el cual se crea la SECISYU como organismo *ad hoc* a cargo de llevar adelante el proceso de urbanización de la Villa 31, a diferencia del resto de las villas de la Ciudad que se hallaban bajo la órbita del Instituto de la Vivienda de la Ciudad (IVC). En simultáneo a este proceso, comenzaron a acelerarse las políticas gubernamentales tendientes a revalorizar las zonas aledañas a la Villa 31. Entre ellas, (a) se cedieron terrenos ferroviarios para la construcción de complejos de oficinas y departamentos lujosos; (b) se iniciaron las obras del corredor vial "Paseo del Bajo", que conectaría las autopistas Illia y Buenos Aires-La Plata y generaría sustanciales transformaciones en la trama urbana; (c) se aprobó la ley 5.733-J-2016 que dispuso el cambio de la traza de la autopista Illia (aquella que divide al barrio en dos segmentos), y (d) se anunció la creación de un "conector verde" sobre la superficie de la antigua traza de aquella. El inicio de la nueva etapa urbanizadora sucedió entonces en un contexto regido por el desarrollo de megaproyectos urbanísticos impulsados por el propio gobierno porteño.

Mientras proliferaban notas periodísticas anunciando la flamante creación de la SECISYU, en la villa reinaba un clima de expectativa e incertidumbre. Durante sus primeros meses de trabajo, el organismo se mostraba activo en el territorio: los trabajadores sociales lo recorrían promoviendo el diálogo con vecinos y organizaciones sociales, las cooperativas de recolección de residuos –ahora bajo la supervisión de la Secretaría– se veían beneficiadas con más puestos de trabajo y las plazas eran intervenidas en función de los gustos y requerimientos de los vecinos. En paralelo, los actores que habían trabajado en la elaboración del dictamen de la ley 3.343 comenzaban a plantear algunos interrogantes ante

la falta de claridad de los lineamientos generales del proyecto de urbanización: ¿la Secretaría sería un organismo creado para implementar el dictamen trabajado y votado por el barrio? ¿Acaso el organismo tenía un proyecto alternativo? Y de ser así, ¿cuál sería el proyecto y en qué medida se diferenciaba del anterior?

El avance en las obras de urbanización comenzó a generar una línea divisoria entre los actores que habían impulsado la ley. En efecto, una de las primeras y más controversiales intervenciones de la SECISYU –el cambio de la traza de la autopista Illia– acabó por propiciar una ruptura. Por un lado, se conformó la autodenominada Mesa de Urbanización Histórica (en adelante MUH), que dio su visto bueno a las obras de la Secretaría y se proclamó como la más dialoguista; por otro lado, se conformó la Mesa de Urbanización Participativa y Rotativa (MUP), que denunció la arbitrariedad de tal decisión, así como irregularidades en el proceso de relocalización de la población afectada. Concretamente, la ley 5.733 dispuso, tal como señalamos previamente, la conversión de la superficie de la autopista Illia que se eleva por encima de la Villa 31 en un “conector verde”, así como la apertura de una nueva bajada entre la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires y el Centro de Exposiciones y Convenciones (véase Mapa 1).

### Mapa 1: El polígono de la Villa 31, el conector verde y la nueva traza de la Illia

#### UN PROYECTO QUE BUSCA INTEGRAR

##### Una traza en estudio

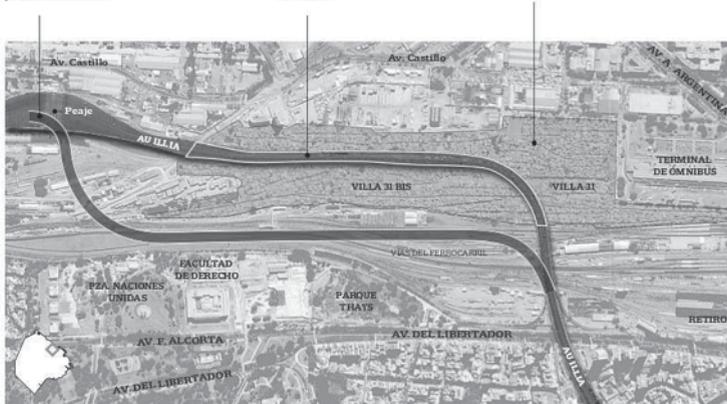
Circularía entre la línea de viviendas de las villas 31 y 31 Bis y el espacio verde donde está la Facultad de Derecho, la Plaza de las Naciones Unidas, el Centro de Exposiciones y el Parque Thays. La traza podría modificarse

##### La traza actual

Allí se prevé que se construya, en altura y sobre la estructura original, un **corredor verde**. Es decir, un espacio abierto al público, para unir por otras vías a las villas 31 y 31 Bis con el resto de la ciudad

##### Villas 31 y 31 bis

La primera se originó por iniciativa del Estado y en el contexto de la crisis del año 1929. En aproximadamente 9500 viviendas construidas en altura habitan unas **13.000 familias**



Fuente: *La Nación* (2016).

El conector verde –tal como fue promocionado oficialmente y difundido en diversos medios de comunicación (*La Nación*, 24/10/2016; *La Política Online*, 20/02/2017; *ConstruAr*, 02/03/2017)– se encuentra inspirado en el High Line de Nueva York: un parque de altura de dos kilómetros de extensión que, montado sobre las vías abandonadas de un tren, constituye actualmente uno de los principales puntos turísticos de la ciudad. A diez años de su construcción, el parque en altura neoyorquino contribuyó a valorizar enormemente las tierras aledañas con efectos expulsivos sobre la clase trabajadora estadounidense que allí residía (Nashed, 2018; Harvey, 2014). Experiencias como ésta dan cuenta de por qué diversos actores ligados al proceso de urbanización en la Villa 31 sostienen que tanto el “conector verde” como el Paseo del Bajo –dos de las tres obras más costosas de la última década en CABA (*La Nación*, 28/09/2018)– ejercerán una fuerte presión en el precio de las tierras de la Villa 31 una vez formalizada la tenencia. A diferencia del caso neoyorquino, que implicó el aprovechamiento de una estructura inutilizada, en el caso estudiado se procedió a planificar una nueva traza para dejar en desuso la antigua y sobre ella construir el parque en altura. Se prevé que un 25% de la superficie del conector verde esté destinado a vialidad (por ejemplo, a ciclovías) y el 75% restante a “espacio público”. Según la ley, un 5% estará habilitado para emprendimientos privados como bares, cafés, restaurantes, cervecerías, heladerías, gimnasios e incluso canchas de tenis y práctica de golf.

Distintos argumentos se esgrimieron a favor y en contra de tal decisión. Los funcionarios de la SECISYU sostenían que la obra se hacía en beneficio de los vecinos de la villa, afirmando que sería un “pulmón verde” para el barrio y que derribaría la barrera que divide al barrio en dos (Legislatura CABA, 26/09/2016). Sus detractores, en cambio, apuntaban que con esta decisión no sólo habría que relocalizar a las familias que viven debajo del futuro “conector verde”, sino también a aquellos afectados por la nueva traza, y que esta inversión millonaria no estaba entre las prioridades de los habitantes del barrio.

En el marco del tratamiento de la ley por el cambio de traza, un legislador del partido oficialista –por entonces presidente de la comisión de Planeamiento Urbano– dejó en una situación endeble los argumentos de los funcionarios de la Secretaría, al sostener que el proyecto no tenía “nada que ver con la urbanización del barrio” sino que apuntaba “a dar una solución para una traza que

fue pensada en una época nefasta de este país<sup>6</sup> (Télam, 07/12/2016). Lo cierto es que el corrimiento de la traza contó con créditos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (BM) que se justificaron en el marco de la urbanización de la villa, lo cual en la práctica implicó la relocalización intempestiva de 118 familias en viviendas de baja calidad, a pagar por parte de los vecinos en créditos blandos.<sup>7</sup>

Los relatos de los funcionarios sobre los usos y propósitos de la autopista Illia y el “conector verde” permiten entrever cómo el proceso de urbanización era, en efecto, el epicentro de distintos objetivos, actores, discursos e intencionalidades. Inevitablemente, el entrecruzamiento de estos factores constituyó el puntapié de conflictos por el propio significado de “urbanizar”. Los vecinos y sus aliados diagnosticaron esta situación como la falta de una “integralidad”: según miembros de organizaciones sociales participantes de la MGYF, lejos de existir un “master plan”, la lógica de intervención de la SESICYU más bien respondía a la concatenación de sucesivas acciones parciales.

*La lógica de intervención de la SESICYU [...] tiene que ver con una lógica de tipo incremental. La idea es ir generando pequeñas intervenciones, y que la sumatoria de eso en definitiva derive en la urbanización, pero no hay un plan integral [...]. Este tipo de lógicas es súper riesgoso en procesos tan sensibles como meterte a urbanizar la [Villa] 31, porque te pone en riesgo de que se vaya todo a la mierda. Cuando tengan que relocalizar el bajo autopista, si las casas a las que quieren mover no son buenísimas, es muy probable que sea un quilombo. O si tienen desconfianza sobre que no sean tan buenas como las que vivían o aspiran, es probable que haya mucha resistencia y ponga en riesgo todo el proceso (miembro de la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia).*

En el siguiente apartado veremos cómo las distintas intencionalidades y objetivos de los actores implicados en el proceso de urbanización también se ven reflejados en las interpretaciones que asumen los mecanismos participativos a lo largo del proceso, y más concretamente en el cambio de traza de la autopista Illia.

---

6. Haciendo referencia a que la construcción de la Illia se delineó en plena dictadura y finalizó en la década de 1990. Ambos procesos culminaron con represión y desalojos.

7. Merece aclararse que la decisión del Gobierno de relocalizar a estas familias implicaba la obligación por parte de los vecinos de abandonar sus casas y asumir el pago de las nuevas viviendas a través de mecanismos de financiación en cuotas.

## La disputa en torno a la participación

La urbanización de la villa ha sido acompañada, desde un principio, por un discurso oficial que privilegiaba la participación social como medio para la implementación de las nuevas políticas. No sólo el Gobierno remarcó la importancia de las instancias participativas en las decisiones de la urbanización, sino también el conjunto de actores –organizaciones sociales y vecinos– que han ido formando parte del proceso hasta la actualidad. Mientras que la MUH, que fue apoyando las distintas medidas de la Secretaría, se proclama dialoguista y propensa a establecer canales de participación con el gobierno, la autodenominada MUP denuncia el carácter autoritario de aquella así como su complacencia hacia las autoridades.

La creación de la SECISYU estuvo acompañada de financiamiento proveniente de organismos internacionales de crédito como el BM y el BID, que pasaron a ocupar un lugar protagónico en el mapa de actores de la urbanización.<sup>8</sup> Su incorporación implicó el reconocimiento y la introducción de mandatos considerados centrales para los propios organismos, entre los que se encuentran la participación de la población beneficiaria en la implementación de la política pública, la transparencia en la ejecución presupuestaria y la fiscalización por parte de la comunidad y los organismos competentes (Tussie, 1997).<sup>9</sup> De acuerdo a los documentos elaborados por la SECISYU (2017a; 2017b), los organismos financieros (el BID y el BM) exigen la presentación de informes oficiales que den cuenta de la participación vecinal en el proceso. Por este motivo, la Subsecretaría de Gestión y Planeamiento Participativo de la SECISYU lleva un conteo riguroso de la cantidad de reuniones con el número de participantes que se realizan en el barrio (SECISYU, 2017c).

Como intentaremos mostrar, emergen visiones contrapuestas en torno a los ámbitos institucionalizados de participación que dejan entrever diversas maneras de pensar la puesta en marcha de la política pública. En primer lugar, analizaremos las posturas institucionales tanto de los organismos multilaterales de

---

8. Hacia 2018, la secisyu contaba con una asignación presupuestaria de \$3.234.444.440, de los cuales más de las dos terceras partes corresponden a financiamiento externo (acij, 2018).

9. Tussie (1997) identifica el momento de incorporación de los mandatos mencionados a partir de la resistencia de las comunidades locales contra los proyectos de Pangué –en Paraguay– y Yaciretá –en Argentina–.

crédito como de la SECISYU respecto de los mecanismos participativos. Posteriormente daremos cuenta de las visiones de participación que se ponen en juego entre los vecinos involucrados en el proceso de urbanización y relocalización, valiéndonos para ello del trabajo de campo realizado (observación participante y entrevistas semiestructuradas a vecinos relocalizados e integrantes de la MUP).

### ***La participación según la Secretaría y los organismos multilaterales de crédito***

Los debates en torno a la participación emergieron entre los Organismos Multilaterales de Crédito (OMC) hacia finales de la década de 1980, en un contexto de deterioro de las instituciones del estado de bienestar y de creciente peso de las instituciones financieras. Dichos fenómenos han sido problematizados desde distintos imaginarios como una “retirada” del estado –en el campo de la política– o de “financiarización” –en el campo de la economía–. Sobre la aparente brecha que se abre entre el estado (producto de su “retirada”) y la sociedad civil, los OMC se proponen generar políticas de acercamiento/diálogo (Landau, 2008). A su vez, los bancos multilaterales –que venían siendo cuestionados por financiar megaproyectos sin problematizar sus impactos sobre las comunidades locales– hallaron en la participación un dispositivo eficaz para atenuar la conflictividad. En este sentido, hacia los años noventa los OMC comenzaron a cambiar su dinámica institucional e incorporaron acciones tendientes a transparentar el uso de los recursos y generar estrategias participativas con las poblaciones locales (Casaburi *et al.*, s/f; BM, 2005). En el marco de las dinámicas institucionales de los OMC, estos factores de índole socioeconómico generaron el contexto propicio para que la participación gane una mayor centralidad en el campo de las políticas públicas. A nivel local, la reforma de la Constitución Nacional –en 1994– y la creación de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires –en 1996– daban lugar a inéditos mecanismos de “acercamiento” entre gobernantes y gobernados, signados fundamentalmente por los procesos de descentralización o la introducción de instrumentos como la iniciativa y la consulta popular.

Durante los primeros años de vida en el ámbito institucional de los OMC, la cuestión de la participación tuvo una mayor relevancia en los proyectos destinados a poblaciones en contextos de vulnerabilidad. En un informe del BM titulado *¿Pueden los pobres influenciar las políticas?* (2002), el organismo da

cuenta de la creación de la Evaluación Participativa de la Pobreza (EPP): un nuevo método orientado a generar instancias de intercambio con “comunidades pobres”. Para julio de 1998, como indica el informe en cuestión, desde el BM se habían emprendido 43 EPP, de las cuales 28 fueron impulsadas en África, seis en América Latina y cuatro en Asia (BM, 2002). El “Sur Global” se constituyó entonces como principal objetivo de las políticas participativas de los OMC y, desde la perspectiva del BM, las primeras experiencias fueron exitosas.

El cambio de actitud comienza con la apreciación del valor de la percepción de su situación por los mismos pobres. En Tanzania, el gobierno se mostró cauteloso en un principio acerca del ejercicio de la EPP, pero comenzó a mostrarse más receptivo cuando la EPP puso de relieve la capacidad de la gente para analizar sus propios problemas. Los encargados de la formulación de política comenzaron a comprender el valor de involucrar a los pobres en el diálogo de política (BM, 2002: 33).

Como bien lo explicita el informe, a partir de las “experiencias exitosas” el problema cambia de naturaleza: previamente, los interrogantes giraban en torno a “¿cómo podemos acercarnos a los pobres? y ¿deberían los pobres influenciar en la política? [Ahora] Creemos que sí pueden y ciertamente deberían. Por tanto, el dilema no es tanto si deberíamos involucrar a los pobres, sino cómo lograrlo” (BM, 2002: IX). En esta misma línea, en un informe reciente del BM (2012) se reflexiona sobre “los desafíos generales que implica inducir la participación” y sus autores llegan a la conclusión de que “si bien la participación comunitaria ha tenido cierto éxito en cuanto a mejorar resultados de salud y educación, ha sido menos eficaz en la reducción de la pobreza”.

De esta manera, la participación aparece cada vez más como el punto de partida de las políticas públicas orientadas a las “comunidades pobres”, donde los OMC se erigen como mediadores (a través del diálogo que se promueve entre estado y sociedad civil) y educadores (en tanto ponen en juego “la capacidad de la gente para analizar sus propios problemas”, impulsando así una “toma de conciencia”). La identidad política del *participante* se concibe, desde este enfoque, a través de su inclusión en un proceso de diálogo.

En el caso de la Villa 31, esta peculiar concepción de la participación se evidencia tanto a través de los informes donde la SECISYU le rinde cuentas de su

política participativa a los OMC, como a partir de la elaboración de un proyecto para la construcción de un edificio-puente que, además de albergar a los funcionarios del BID, servirá como puente entre la Villa 31 y el barrio de Recoleta (Véase Imagen 1). En relación a este proyecto, el presidente del BID fundamentó la idea en una entrevista de la siguiente manera:

El BID tiene que estar no ayudando simplemente a mejorar esta realidad de la villa, sino ¿por qué no instalar nuestras oficinas allí? [...] Y cuanto más lo pensaba, más me convencía, porque la pobreza –más allá de que la gente no tiene acceso a buenos servicios, o buenos ingresos, o que no tiene buen acceso a la salud o a la educación– pasa fundamentalmente también por la autoestima de la gente y por una noción de que la gente nace en la pobreza y considera que está condenada a vivir toda la vida en la pobreza. Y creo que justamente hay que romper con ese ciclo psicológico. Y que ayudemos a través de nuestro trabajo: los talleres que hacemos, los intercambios con la comunidad... Que puede haber otro día (*La Nación*, 06/04/2017).

**Imagen 1: Edificio-Puente del BID**



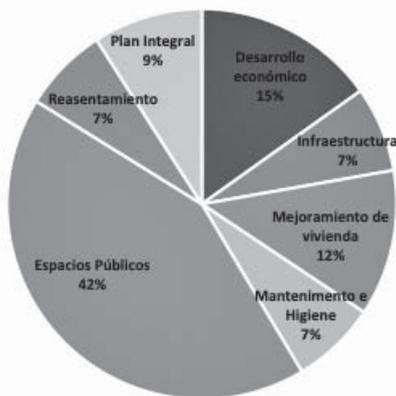
**Fuente:** *La Nación* (21/07/2018).

El edificio-puente y las ideas-pilares que le sirven de sostén nos remiten nuevamente a esta concepción de los OMC como puentes (en este caso de manera literal), pero ya no sólo entre estado y sociedad civil (a través de créditos que remedian la “retirada del estado”), sino también entre un territorio mar-

ginado y uno de los barrios más ricos de CABA. Además, en línea con la idea de generar una proximidad con los sectores más relegados de la sociedad civil, el acercamiento de los OMC se da a partir de talleres, de intercambios participativos con la comunidad, donde el diálogo tiene como objetivo la toma de conciencia para “romper el círculo psicológico” en el que está sumido el pobre.

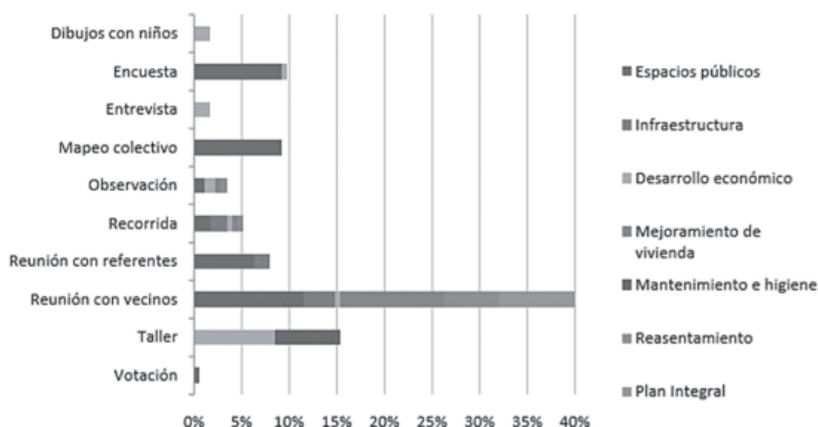
En los albores de la SECISYU, tanto el BID como el BM le solicitaron al organismo el diseño de una estrategia participativa donde se contemplase la opinión de los vecinos respecto de las intervenciones puntuales, así como del plan integral de urbanización. En este sentido, el organismo fue reportando avances en el diseño e implementación de la política participativa mediante la presentación de documentos en los que se observa un conteo riguroso de la cantidad de reuniones convocadas e, incluso, de la asistencia de vecinos por reunión (SECISYU, 2017). En estos informes, la participación aparece como algo cuantificable, como un elemento susceptible de ser medido a través de indicadores tales como “cantidad de reuniones de vecinos”, “cantidad de vecinos que participaron en cada reunión”, “instancias participativas por áreas programáticas”, “instancias participativas por metodología aplicada” (reuniones, talleres de árbol de problemas, mapeos colectivos, recorridas de observación, encuestas, entrevistas, dibujos con niños y otras), “mecanismos de atención de reclamos” (por ejemplo, porcentaje de quejas recibidas por el proyecto que se han abordado dentro de un período específico), etc. (SECISYU, 2016: 22, 333-337), como puede observarse en las figuras aquí compartidas.

**Figura 1. Instancias participativas por área programática**



Fuente: SECISYU, 2017.

**Figura 2. Metodologías utilizadas por área programática**



Fuente: SECISYU, 2017.

En términos cualitativos, es concebida como un “mecanismo que favorece el diálogo y el encuentro comunitario y a la vez potencia la construcción de consensos, promoviendo la participación real y activa de la población en el proceso de transformación de su entorno” (SECISYU, 2016a). La concepción de la participación como algo mensurable, así como las intenciones de alcanzar el ideal de una *participación real*, se hallan en sintonía con la propuesta del organismo de establecer niveles/grados de participación:

En el proceso de participación ciudadana existen diferentes niveles de involucramiento y grado de influencia de opiniones y propuestas en la toma de decisión. Estos niveles se dividen en informativo, consultivo, decisorio y de cogestión, y existen herramientas específicas para cada uno de ellos (SECISYU, 2016b).

En este subapartado se dio cuenta de cómo la participación se erige como condición *sine qua non* para la implementación de megaproyectos financiados por OMC. El caso de la Villa 31 constituye un ejemplo paradigmático en tanto pone en evidencia el rol que se atribuyen los OMC: hacer las veces de puente entre el estado (en este caso, la SECISYU) y la sociedad civil (los vecinos de la Villa 31). Este papel aparece aquí realizado por medio de la promoción de mecanis-

mos de diálogo, el financiamiento de políticas que atenúen el impacto de la “retirada del estado” y la reconfiguración de los discursos en torno a los villeros ya no como “pobres” sino como ciudadanos. Según vimos, la SECISYU –en tanto organismo usufructuante del crédito– delineó una estrategia participativa y creó un sinnúmero de espacios de diálogo de distinta índole. En este sentido, sus informes representaron un intento de sistematizar estas estrategias participativas implementadas durante sus dos primeros años de vida. Sin embargo, como veremos a continuación, distintos actores involucrados en el proceso comenzaron a cuestionar las primeras políticas impulsadas por el organismo y el tipo de participación (o la falta de ella) se erigió como el foco de gran parte de las críticas. Es decir que antes que desactivar la conflictividad inherente a toda política pública de gran escala, estos mecanismos de diálogo institucionalizados la reconfiguraron.

### ***Relocalización y participación: perspectivas críticas de los afectados y de los integrantes de la MUP***

La modificación de la traza de la autopista Illia con el objetivo –entre otros– de crear un futuro “conector verde”, implicaba la relocalización de un conjunto de familias ubicadas donde se emplazaría la nueva traza. El anuncio público a través de medios de comunicación generó un clima de malestar e incertidumbre en el territorio, incluso hacia el interior de la Secretaría. Aún no se sabía a cuántas familias afectaría la decisión ni en qué condiciones se las relocalizaría. La medida, entonces, se presentó a la población como un hecho consumado, y la información de quiénes y cuándo serían relocalizados fue presentándose a cuentagotas, tal y como evidencian los testimonios.

*Vos podés hacer muchas reuniones con los vecinos sin que eso implique participación [...]. Los relocalizados por la obra de la autopista se enteraron después del anuncio público de la obra, incluso los trabajadores sociales que tenían que avisar se enteraron después del anuncio público. Si una precondition para la participación es el acceso a la información, y el acceso es tan malo y complejo, nada de lo que tenga que ver con participación puede ser efectivo (integrante de la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia).*

*No me notificó nadie, me enteré porque queríamos hacer unas habitaciones arriba y de un día para el otro dijeron que no. Que no se iba a poder entrar más materiales sin permiso, y bueno, tuve que ir a sacar ese permiso. Vinieron trabajadores sociales y arquitectos y me dijeron que me lo iban a dar. Y como no me llamaron, quedaron en llamarme, entonces me acerqué al portal que es la secretaría del barrio y ahí fui a ver si estaba el permiso [...]. Y después se me dio por preguntarles si mi casa entraba en la reubicación, porque los vecinos decían que tal calle entraba, que tal otra también. Entonces ahí me notificaron que sí, que entraba en la reubicación, y me presentaron ahí a las trabajadoras sociales que acompañaron un poco el proceso de reasentamiento (vecina de la Villa 31).*

Una vez que la Secretaría definió algunas condiciones en las que sería relocalizada la población (entre ellas, los plazos, la ubicación y el número de familias),<sup>10</sup> comenzaron a llevarse adelante “talleres participativos” entre el organismo y los habitantes. Según los testimonios de los relocalizados, en un principio estos espacios de diálogo se centraban especialmente en cuestiones estéticas de las nuevas viviendas –como el color de la pintura– o referidas al espacio público –como la ubicación de áreas verdes–. No obstante, cuestiones más estructurales y centrales como los materiales de la vivienda o la cantidad de ambientes eran decididas unilateralmente por la SECISYU.

*Nos querían hacer participar en el sentido de decir qué les gustaría que haya en el nuevo barrio. Los vecinos decían una plaza, ponele..., pero no nos decían el material y después cuando ya estaban las estructuras fuimos a hacer una visita y ahí nos fuimos enterando que iba a ser de otro material, no de material común. Y ahí empezó una discusión porque los vecinos no estamos acostumbrados a eso, y bueno, hubieron marchas, reclamos y un montón de cosas. Al tiempo se seguían con los talleres todos los sábados, y ellos dijeron que ya estaba tomada la decisión de que sea con ese material. Y después nos llevaron a elegir el color de las chapas, que fue lo único que pudimos elegir (vecina de la Villa 31).*

En este contexto comenzó a exigirse una mayor participación de los afectados en el proceso. Por momentos, la resistencia vecinal llegó a plantearse en términos de un rechazo rotundo a la relocalización. El argumento central de sus reclamos

---

10. La población fue relocalizada a un predio ubicado a escasos metros del lugar denominado “la containera”, debido a que previamente era un depósito de containers industriales. En total se relocalizaron 118 familias en un período menor a seis meses (desde que se iniciaron las relocalizaciones).

se centraba en que si la relocalización y la urbanización de la villa implicaban el pago de las viviendas por parte de los vecinos, el Estado debía contemplar las necesidades habitacionales de cada familia y garantizar materiales de construcción que superen o al menos iguallen la calidad de las viviendas que debían dejar. Disconformes con las dinámicas de la toma de decisiones, los vecinos afectados comenzaron a nuclearse en asamblea con la expectativa de resistir a la relocalización. En la medida en que crecieron en número y en funcionamiento, comenzaron a estrechar vínculos con diversos actores y generar estrategias de presión: movilizaciones, presentación de notas ante organismos y escraches a funcionarios. En respuesta, la Secretaría comenzó paulatinamente a mostrarse más permeable a las demandas. Por caso, mientras que en un principio no se contemplaba la relocalización de comercios (kioscos, almacenes, entre otros), luego de numerosos reclamos, el organismo se mostró más propenso a presentar soluciones con el fin de preservar fuentes de trabajo.<sup>11</sup> Sin embargo, en relación a cuestiones infraestructurales –como el tipo de material de las viviendas e incluso la propuesta de los vecinos de mover la traza sólo algunos metros, de manera que no hiciera falta relocalización alguna–, la SECISYU se mostró intransigente.

Los vecinos nucleados en asamblea llegaron a estrechar lazos incluso con trabajadores sociales de la propia Secretaría, quienes les proporcionaban información valiosa y los instaban a apelar a organismos competentes para que sus derechos no se vieran cercenados. Dichos trabajadores conformaron una junta interna denominada “La Mugica” con el intento de encauzar la política de relocalización hacia el interior del organismo, mostrándose más receptivos a las demandas y reclamos de la población afectada. Esta bifurcación al interior de la Secretaría en relación a la manera de proceder concluiría con la expulsión de setenta trabajadoras integrantes de dicha junta interna. Mientras que el organismo alegó que los despidos respondían a cuestiones meramente presupuestarias, La Mugica refutó los argumentos oficiales afirmando que “se trata[ba] de un claro y feroz intento de disciplinamiento a lxs trabajadorxs que se organizan [...] para defender sus derechos y los de la población del barrio Carlos Mugica” (*Página/12*, 18/01/2018).

---

11. Muchas veces, las propuestas del organismo no eran acordes a las necesidades e intereses de la población. En este sentido, resulta emblemático el caso de un vecino que se dedica a la herrería y al que la Secretaría, alegando motivos de normativa urbanística, le planteó que no iba a poder continuar con su actividad en las nuevas viviendas y le sugirió que haga un curso de peluquería.

Con la presión de los vecinos organizados y a tan sólo dos meses de efectuarse la primera tanda de relocalización, la Secretaría compartió en los espacios participativos información relacionada al tipo de material de las nuevas viviendas y la modalidad de pago. Mientras que algunas familias aceptaron la nueva vivienda debido a que la oferta del organismo fue mejorando con el transcurso del tiempo, otras se mostraron más reticentes. Esta reunión, sin embargo, terminó siendo la última instancia participativa colectiva: culminó con una pelea, no sólo verbal sino también física, entre un vecino y un funcionario de la SECISYU, y una gran discusión entre los vecinos que apoyaban la intervención del organismo *versus* aquellos que aún no estaban de acuerdo con la propuesta del ente. Esto supuso un quiebre en la estrategia del organismo:

*Después empezaron los de la Secretaría a ir uno por uno, por familia. Y se encargaban de manejar todo y estar al tanto de todas las cosas de cada integrante de la familia. Y empezaban con que "tu marido está preso", "él es el que está en el primer censo que se hizo de la villa", "vos tenés antecedentes" o "sos extranjero" y esas fueron las amenazas por las que los vecinos al principio decían "no me podés amenazar con esto" pero después la presión fue cada vez más grande y se terminaron yendo (vecina de la Villa 31).*

Ante la resistencia de los vecinos organizados, la SECISYU comenzó a implementar una política de "familia por familia" que consistió en tratar de llegar a un acuerdo que contemplase las situaciones particulares. Sin embargo, según se desprende de los testimonios citados, esta vía no fue en desmedro de una apelación a las amenazas como método de última instancia. Tal fue el caso de una de las primeras familias a relocalizar, que intentó resistir en el lugar en disconformidad con los ofrecimientos del organismo. Esta situación se terminó de resolver a través de una orden de desalojo del Ejecutivo y un megaoperativo policial. Como han mostrado diversos estudios, procesos como éste tienden a ser socialmente traumáticos y dañinos (Bartolomé, 1985; Carman, 2017). En palabras de la vecina desalojada:

*Mi casa ya no está, es doloroso pero bueno, mi casa ya no está [...]. No sólo me arruinaron a mí psicológicamente, sino que a mis hijos, arruinaron todo [...]. Desde el primer momento la Secretaría se manejó muy mal conmigo. Ese sábado que hicieron un montón*

*de cosas que no deberían haber hecho, que me amenazaron, sobrepasaron los límites de cualquier persona, humanamente y profesionalmente.*

En relación a este desenlace, uno de los vecinos –integrante de la MUP– se manifestó de la siguiente manera:

*Ahí mostraron la hilacha. Bueno, primero te mando los globitos de colores y hablamos todo bonito, pero después si no me hacés caso te mando a la policía [...]. Mientras me funcione el discurso new age macrista, somos todos buenos; ahora cuando me dejé de funcionar, te mando a gendarmería [...]. Hay una parodia de la participación, que la venden afuera, que seguramente se la venden al BID –que le pone la plata–. La venden hacia adentro, la venden en el subte cuando dicen que están urbanizando el barrio con la participación de los vecinos. Pero no es real.*

Estas son las facetas conflictivas de las políticas de participación. Operaron, según vimos, como vía de consecución de consensos, pero también se convirtieron en el epicentro de disputas; de hecho, los intentos de involucrar a los vecinos en el proceso de urbanización se toparon con resistencias, con reticencias a aceptar los términos planteados por el gobierno porteño. Dichos posicionamientos y reacciones –que en definitiva sólo obtuvieron violencia como respuesta– revelan los limitados alcances de las políticas participativas llevadas adelante por la SECISYU. En efecto, la propia definición de la participación –calificada de “paródica”– se volvió objeto de controversias. Los conflictos desatados al interior del organismo en torno a los modos en que debía ser operativizada la urbanización revelan este problema con particular elocuencia: las instancias participativas no fueron una mera legitimación de las políticas del gobierno, sino que se convirtieron en un objeto de disputa en sí mismo.

## **Conclusiones**

En este capítulo nos propusimos analizar las características que asumieron las políticas hacia las villas llevadas a cabo por el gobierno de la ciudad de Buenos Aires desde 2015 en adelante. A partir del caso de la Villa 31, apuntamos a indagar el viraje que supuso el impulso de la urbanización –en contraposición a las posturas erradicatorias– como salida a la histórica problemática de los barrios

populares. Particularmente, colocamos el foco en las políticas participativas, entendidas como uno de los mayores arietes de esta novedosa orientación hacia la integración urbana.

Apostamos a la adopción de una perspectiva crítica sobre la participación, entendiéndola no en términos morales o valorativos sino como dispositivo, cuyo análisis permite entrever las formas que asumen las políticas de gobierno en la actualidad, especialmente aquellas respaldadas por los OMC. Lejos de concebirlas como canales de tramitación institucionalizada de los conflictos, asumimos a las políticas participativas más bien como un terreno de conflicto en sí mismo, pues antes que obturar la movilización, la violencia o distintos modos de protesta, pueden convertirse en el propio epicentro de disputa. En efecto, como hemos visto, en la Villa 31 el conflicto no se “canalizó” (Bobbio y Melé, 2017) a partir de la apertura de instancias de diálogo y consulta, sino que aquel ingresó y salió de ellas de modo intermitente, poniéndolas en juego y disputando sus límites, potestades y significados.

El caso analizado reveló que en los espacios de participación abiertos por el gobierno porteño no primó la lógica del diálogo y el consenso. Por lo contrario, las resistencias y reticencias de los vecinos afectados por las políticas de urbanización demostraron los estrechos alcances de los ámbitos ofrecidos por la SECISYU. En la medida en que las posiciones demostraban ser antagónicas o irreconciliables, los mecanismos participativos rápidamente se clausuraban: en el caso de los vecinos más politizados, éstos adoptaban el camino de construir conflicto por vías extrainstitucionales; en lo que respecta al propio gobierno, no titubeó en hacer uso de medios judiciales y policiales, entre otros tipos de intimidación y coerción en mayor o menor medida violentos.

De este modo, pudimos observar cómo la participación asumía distintas intensidades y formas a lo largo del proceso, dando lugar a momentos de cercanía entre los vecinos y el gobierno, y momentos de mayor tensión y confrontación. Así, en la medida en que al menos algunas de las propuestas de los vecinos relocalizados y organizados eran tomadas por la Secretaría, y en tanto éstos lograron establecer alianzas con un sector de trabajadores del organismo, la proximidad entre ambos aumentaba, haciendo más difusos y permeables los límites entre lo que podríamos definir como la sociedad civil y el Estado. Sin embargo, cuando las posturas se tornaron irreconciliables, y el *qué* y el *cómo*

se urbaniza apareció como mera imposición, las tensiones entre el Gobierno y los vecinos de la villa se incrementaron, tornando palpables los límites entre ambos, en tanto el primero apeló al monopolio del uso de la violencia legítima en un intento por clausurar el debate.

Si bien al momento de escribir este texto el proceso de urbanización se encuentra inacabado y en pleno dinamismo, el análisis realizado hasta aquí permite reflexionar sobre las complejidades que está teniendo y el modo en que la participación –bastión de la política del Gobierno– evidencia cómo se (re) definen y (re)configuran los límites entre estado y sociedad civil a través de los ámbitos institucionalizados.

## Bibliografía

### ACIJ

(2018), "El presupuesto de la ciudad para las políticas de vivienda en 2018" [en línea], dirección URL: [http://acij.org.ar/wp-content/uploads/2018/02/documento\\_vivienda.pdf](http://acij.org.ar/wp-content/uploads/2018/02/documento_vivienda.pdf) [fecha de consulta: 17/10/2019].

### Annunziata, R.

(2013), "Democratizar la ciudad. Los presupuestos participativos en Rosario y Morón", en *Nueva sociedad*, N° 243, pp. 119-130.

### Banco Mundial

(2005), "Participación, responsabilidad social y mecanismos de transparencia en el financiamiento de políticas de desarrollo en América Latina, 2000-2003", en *Breve*, N° 74, junio [en línea], dirección URL: [http://siteresources.worldbank.org/INTENBREVE/Newsletters/20650457/Jun05\\_74\\_Particip\\_DPLs\\_SP.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTENBREVE/Newsletters/20650457/Jun05_74_Particip_DPLs_SP.pdf) [fecha de consulta: 17/10/2019].

### Bartolomé, L.

(comp.) (1985), *Relocalizados: antropología social de las poblaciones desplazadas*, Ediciones del IDES, Buenos Aires.

### Beresford, P.

(2002), "User involvement in Research and Evaluation: Liberation or Regulation?", en *Social policy and society*, Vol. 1, N° 2, pp. 95-105.

### Bevort, A.

(2002), *Pour une démocratie participative*, Presses de Sciences Po, París.

Blondiaux, L. (2008), "Démocratie délibérative vs. démocratie agonistique?", en *Raisons politiques*, N° 2, pp. 131-147.

### Blondiaux, L. y Y. Sintomer

(2004), "El imperativo deliberativo", en *Estudios políticos*, N° 24 [en línea], dirección URL: <http://aprendeenlinea.udea.edu.co/revistas/index.php/estudios-politicos/article/view/1364> [fecha de consulta: 17/10/2019].

### Bobbio, L., y P. Melé

(2015), "Introduction. Les relations paradoxales entre conflit et participation", en *Participations*, N° 3, pp. 7-33.

— (2017), "Conflictos y concertación en la localización de la infraestructura de gestión de los residuos", en L. Bobbio et al. (eds.), *Conflictos y concertación. La gestión de los residuos en México, Italia y Francia*, El Colegio de México, México, pp. 331-362.

**Bobbio, L., P. Melé y V. Ugalde (eds.)**

(2017), *Conflictos y concertación. La gestión de los residuos en México, Italia y Francia*, El Colegio de México, México, 406 pp.

**Carman, M.**

(2017), *Las fronteras de lo humano. Cuando la vida humana pierde valor y la vida animal se dignifica*, Siglo XXI, Buenos Aires.

**Cefai, D.**

(1996), "La construction des problèmes publics. Définitions de situations dans des arènes publiques", en *Réseaux*, Vol. 14, N° 75, pp. 43-66.

**Cravino, M. C.**

(2010a), "La política urbana en su laberinto", *Barrio 31. Posibilidades y límites del proyecto urbano en contextos de pobreza*, Instituto de Espacialidad Humana, Buenos Aires.

— (2010b), "La política habitacional hacia las villas y la Villa 31 de Retiro", *Barrio 31. Posibilidades y límites del proyecto urbano en contextos de pobreza*, Instituto de Espacialidad Humana, Buenos Aires.

**Cunill Grau, N.**

(1997), *Repensando lo público a través de la sociedad*, Clad-Nueva sociedad, Caracas.

**De la Maza, G.**

(2009), "La institucionalización de la participación en las políticas públicas en Chile. Estado actual y desafíos", en *Participación y nuevos desafíos político-institucionales*, Serie Estudios, Vol. III, División de Estudios, Ministerio Secretaría General de la Presidencia del Gobierno de Chile, Santiago de Chile.

**Dirección General de Estadística y Censos**

(2016), *Población de Buenos Aires*, Año 13, N° 23 [en línea], dirección URL: [https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/wp-content/uploads/2016/05/poblacion\\_2016\\_023.pdf](https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/wp-content/uploads/2016/05/poblacion_2016_023.pdf) [fecha de consulta: 17/10/2019].

**Duarte, M.**

(2018), "Estado y participación política en las favelas de Río de Janeiro: el caso de Santa Marta" [en línea], dirección URL: <http://www.ub.edu/geocrit/Sociedad-postcapitalista/MaximilianoDuarte.pdf> [fecha de consulta: 17/10/2019].

**Dziedzicki, J. M.**

(2015), "Quelles réponses aux conflits d'aménagement? De la participation publique à la concertation", en *Participations*, N° 13, pp. 145-170.

**Fung, A., y Wright, E. O.**

(2001), "Deepening democracy: Innovations in empowered participatory governance", en *Politics and Society*, Vol. 29, N° 1, pp. 5-41.

**Harvey, D.**

(2014), *Ciudades rebeldes. Del derecho de la ciudad a la revolución urbana*, Akal, Buenos Aires.

**Landau, M.**

(2008), "La participación en las políticas públicas y los límites de la metáfora espacial", en *Política y cultura*, N° 30, pp. 67-89.

— (2009), "La conflictiva relación entre participación institucionalizada y confianza: el caso de Buenos Aires", en *Perfiles latinoamericanos*, N° 34, pp. 111-124.

**Loncle, P. y A. Rouyer**

(2004), "La participation des usagers: un enjeu de l'action publique locale", en *Revue française des affaires sociales*, N° 4, pp. 133-154.

**Melé, P.**

(2016), "¿Qué producen los conflictos urbanos?", en F. Carrión y J. Erazo (coords.), *El derecho a la ciudad en América Latina. Visiones desde la política*, UNAM, México.

**Mitchell, T.**

(2015), "Sociedad, economía y el efecto del estado", en P. Abrams *et al.*, *Antropología del estado*, Fondo de Cultura Económica, México.

**Nashed, M.**

(2018), "The gentrification of West Chelsea. A history of a High Line and how it changed a city" [en línea], dirección URL: <https://macaulay.cuny.edu/eportfolios/vellon18/gentrification/mirnanashed/the-gentrification-of-west-chelsea/> [fecha de consulta: 17/10/2019].

**Neveu, C.**

(2011), "Démocratie participative et mouvements sociaux : entre domestication et ensauvagement ?", en *Participations*, Vol. 1, N° 1, pp. 186-209.

**Oszlak, O.**

(1991), *Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano*, Humanidades CEDES, Buenos Aires.

**Pagani, M. L.**

(2012), "La participación ciudadana para la mejora de la gestión local: realidades, mitos y desafíos sobre los Presupuestos Participativos", en *Cuestiones de sociología*, N° 8, pp. 1-24.

**Portillo, A.**

(2004), "Normas y cauces institucionales de la participación", en *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local* [en línea], dirección URL: <http://ru.iis sociales.unam.mx/jspui/bitstream/IIS/4420/1/Participacion%20ciudadana%20y%20politicas%20sociales%20en%20el%20ambito%20local.pdf> [fecha de consulta: 17/10/2019].

**Putnam, R. D.**

(1993), *Making democracy work, civic traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, Princeton.

**Salinas Arreortua, L. A.**

(2013), "Gentrificación en la ciudad latinoamericana. El caso de Buenos Aires y Ciudad de México", en *GeoGraphos*, Vol. 4, N° 44, pp. 283-307 [en línea], dirección URL: [http://ru.ffyl.unam.mx/bitstream/handle/10391/6560/L\\_A\\_Salinas\\_Gentri\\_en\\_la\\_cd\\_latinoa\\_Buenos\\_Aires\\_y\\_Cd\\_Mx\\_2013.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://ru.ffyl.unam.mx/bitstream/handle/10391/6560/L_A_Salinas_Gentri_en_la_cd_latinoa_Buenos_Aires_y_Cd_Mx_2013.pdf?sequence=1&isAllowed=y) [fecha de consulta: 17/10/2019].

**Sánchez Mazo, L. M. y A. L. Gutiérrez Tamayo**

(2014), "Potencialidades de la participación en la construcción de ciudad desde intervenciones urbanas en asentamientos precarios", en *América Latina Hoy*, N° 68 [en línea], dirección URL: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=308/30832935003> [fecha de consulta: 17/10/2019].

**SECISYU**

(2017a), "Marco de reasentamiento. Línea de Crédito Condicional (AR-O0005) y Primera Operación (AR-L1260), con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo" [en línea], dirección URL: [http://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/anexo\\_1\\_-\\_marco\\_de\\_reasentamiento\\_bid.pdf](http://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/anexo_1_-_marco_de_reasentamiento_bid.pdf) [fecha de consulta: 10/11/2018].

—(2017b), "Proyecto de transformación urbana del AMBA. Componente 1: Integración social y urbana Villa 31 y 31 Bis de la CABA" [en línea], dirección URL: [http://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/marco\\_de\\_politica\\_de\\_reasentamiento\\_involuntario\\_gcba\\_\\_0.pdf](http://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/marco_de_politica_de_reasentamiento_involuntario_gcba__0.pdf) [fecha de consulta: 17/10/2019].

—(2017c), "Programa de integración urbana y educativa en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Línea de Crédito Condicional (AR-O0005) y primera operación (AR-L1260), con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo" [en línea], dirección URL: [https://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/plan\\_de\\_consultas.pdf](https://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/plan_de_consultas.pdf) [fecha de consulta: 17/10/2019].

**Tussie, D.**

(1997), *El BID, el Banco Mundial y la sociedad civil: nuevas modalidades de financiamiento internacional*, FLACSO, Buenos Aires.

**Vitale, P.**

(2009), "La ley y la trama: villas y políticas públicas en la ciudad. Apuntes sobre la trayectoria del programa de Radicación, Integración y Transformación de Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios", V Jornadas de Jóvenes Investigadores, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Universidad de Buenos Aires [en línea], dirección URL: <http://www.aacademica.org/000-089/190> [fecha de consulta: 17/10/2019].

**Ward, P., E. Jiménez Huerta, M. Di Virgilio y A. Camargo Sierra**

(2014), *Políticas de vivienda en ciudades latinoamericanas*, Universidad de Rosario, Rosario.

**Yacovino, M. P. et al.**

(2011), "Apuntes sobre la cuestión villera en Buenos Aires" [en línea], dirección URL: <https://www.herramienta.com.ar/articulo.php?id=1586> [fecha de consulta: 17/10/2019].

## **Noticias periodísticas**

"Ciudad: Paseo del Bajo, la obra más imponente y costosa de la última década", en *La Nación*, 28/09/2018 [en línea], dirección URL: <https://www.lanacion.com.ar/sociedad/ciudad-obras-paseo-del-bajo-y-otros-proyectos-costosos-ultima-decada-nid2175899> [fecha de consulta: 17/10/2019].

"Cómo es el edificio en pleno Retiro que demandará una inversión de US\$ 215 millones y ocupará dos manzanas", *La Nación*, 17/11/2016 [en línea], dirección URL: <https://www.lanacion.com.ar/1957047-como-es-el-edificio-en-pleno-retiro-que-demandara-una-inversion-de-us-215-millones-y-ocupara-dos-manzanas> [fecha de consulta: 17/10/2019].

"Despidos y persecución gremial en la Villa 31", en *Página/12*, 18/01/2018 [en línea], dirección URL: <https://www.pagina12.com.ar/89862-despidos-y-persecucion-gremial-en-la-villa-31> [fecha de consulta: 17/10/2019].

"En esa zona de Retiro hay 20.000 habitantes. Macri convoca al diálogo para erradicar la villa 31", en *Clarín*, 04/08/2007 [en línea], dirección URL: [https://www.clarin.com/ediciones-antteriores/macri-convoca-dialogo-erradicar-villa-31\\_0\\_S18QmeyAFg.html](https://www.clarin.com/ediciones-antteriores/macri-convoca-dialogo-erradicar-villa-31_0_S18QmeyAFg.html) [fecha de consulta: 17/10/2019].

“La nueva sede del BID será un edificio-puente que unirá la Villa 31 con Recoleta”, en *La Nación*, 21/07/2018 [en línea], dirección URL: <https://www.lanacion.com.ar/economia/la-nueva-sede-del-bid-sera-un-edificio-puente-que-unira-a-la-villa-31-con-recoleta-nid2154895> [fecha de consulta: 17/10/2019].

“Larreta confirmó que la nueva autopista Illia costará 1700 millones y con la vieja harán una High Line como en Nueva York”, en *ConstruAr*, 02/03/2017 [en línea], dirección URL: <http://www.construar.com.ar/2017/03/3287-larreta-confirmando-que-la-nueva-autopista-illia-costara-1700-millones-y-con-la-vieja-haran-una-high-line-como-en-nueva-york/> [fecha de consulta: 17/10/2019].

“Larreta confirmó que la nueva autopista Illia costará 1700 millones y con la vieja harán una High Line”, en *La Política Online*, 20/02/2017 [en línea], dirección URL: <https://www.lapoliticaonline.com/nota/103688-larreta-confirmando-que-la-nueva-autopista-illia-costara-1700-millones-y-con-la-vieja-haran-una-high-line/> [fecha de consulta: 17/10/2019].

Legislatura CABA, “Explican desvío de autopista para hacer gran parque lineal”, 26/09/2016 [en línea], dirección URL: [https://www.legislatura.gov.ar/\\_post\\_old.php?ver=5798](https://www.legislatura.gov.ar/_post_old.php?ver=5798) [fecha de consulta: 17/10/2019].

Télam, “Aprobaron el cambio en la traza de la Autopista Illia”, 07/12/2016 [en línea], dirección URL: <http://www.telam.com.ar/notas/201612/172868-autopista-illia-cambio-traza-villa-31.html> [fecha de consulta: 17/10/2019].

“Villa 31: el trabajo silencioso de los que apuestan al cambio”, en *La Nación*, 24/10/2016 [en línea], dirección URL: <https://www.lanacion.com.ar/1949817-villa-31-el-trabajo-silencioso-de-los-que-apuestan-a-un-cambio> [fecha de consulta: 17/10/2019].