

La reurbanización del Playón de Chacarita como problema público. Arenas, actores y políticas públicas

Joaquín Benitez
joaquin.a.benitez@gmail.com
(UNGS/CONICET)

Resumen

A principios de 2016, el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) anunció extensión de la Av. Triunvirato y la reurbanización de la villa conocida como el Playón de Chacarita, ubicada en terrenos ferroviarios del barrio homónimo. Esta intervención urbana implica una variedad compleja de políticas públicas que incluyen la construcción de edificios de vivienda nueva en terrenos adyacentes, la apertura de calles, el esponjamiento, la pavimentación de los caminos internos, la conexión legal a servicios e infraestructura (electricidad, agua, cloacas y pluviales), la intervención sobre las viviendas de la villa para adecuarlas a estándares de la ciudad regular, la apertura de espacios públicos, la construcción de infraestructuras educativas o de salud, la regularización dominial, etc.

En el presente trabajo nos proponemos analizar el avance y estado actual del proceso de reurbanización como un problema público en el que, distintos actores y organizaciones sociales convergen para realizar un trabajo colectivo de problematización de esta política, disputando los sentidos que se construyen en torno a su implementación y a las transformaciones urbanas producidas. Con este fin reconstruiremos cuatro etapas del proceso de reurbanización según el mismo circuló por distintos arenas y movilizó a distintos actores: a) el censo y el anuncio del proceso de reurbanización (marzo - octubre de 2016); b) el debate y sanción de la ley de reurbanización (noviembre 2016 - marzo 2017); c) la Mesa de Gestión Participativa (MGP) como ámbito articulación multiactorial (abril 2017 – octubre 2018); y d) la multiplicación de talleres e instancias participativas (noviembre 2018-abril 2019). Metodológicamente, nuestro trabajo se basa en el análisis de distintos documentos oficiales del Instituto de la Vivienda (IVC), así como observación participante en espacios de encuentro interorganizacionales y entrevistas en profundidad a referentes y vecinos del barrio.

Palabras clave: Playón de Chacarita - reurbanización – integración sociourbana – movimientos sociales - participación

Introducción

A principios de 2016, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA) anunció que comenzaría un proceso de reurbanización del Playón de Chacarita, una villa ubicada en terrenos ferroviarios del barrio homónimo a la vera de la línea de tren Urquiza. La reurbanización estaría vinculada a la extensión de la avenida Triunvirato, la cual atravesaría los terrenos para conectar con la avenida Federico Lacroze, y mejorar así la conexión entre los barrios de Chacarita y Villa Urquiza. Así se desencadenó un proceso de discusión y deliberación pública sobre cómo debía ser llevado adelante dicha reurbanización, en el que movimientos políticos y sociales, vecinos y referentes barriales, defensorías, legisladores y otros funcionarios confluyeron en una disputa pública (aun no resuelta en la medida que el proceso no hay finalizado) en la que la ciudad, el derecho a habitar en la centralidad, y la implementación de políticas públicas se pusieron en juego.

El playón comenzó a ser habitado durante la década de los '60s, pero su ocupación comenzó a crecer significativamente a finales de la década de los '90s, cuando la playa de maniobras adyacente a la estación de trenes de la línea Urquiza cayó en desuso producto de las privatizaciones de los ferrocarriles argentinos (Rodríguez, 2015; Paiva, 2017; Vacotti, 2014). El terreno tenía unas dimensiones de casi 2 hectáreas y se encontraba rodeado por muros, con un único ingreso por la calle Fraga al 900. Durante estos primeros años, la población era escasa (unas 20 familias), socioeconómicamente homogénea (argentinos, migrantes internos, y trabajadores ferroviarios), y el asentamiento se encontraba

invisibilizado para el resto del barrio de Chacarita (Vacotti, 2014). Sin embargo, la crisis económica y social del 2001 empujó a nuevas familias a ocupar terrenos y la villa comenzó a crecer rápidamente, principalmente por personas desalojadas de pensiones o casas tomadas de los barrios de Chacarita, Villa Crespo y Colegiales (Paiva, 2017). Durante la década del 2010, constreñido por las infraestructuras ferroviarias y las calles lindantes al terreno, el aumento poblacional implicó la verticalización y la densificación del barrio, con algunas viviendas llegando a alcanzar los 3 o 4 pisos, mientras el barrio llegaría a expandirse en 9 manzanas.

La gestión de jefe de gobierno de Horacio Rodríguez Larreta, comenzada en diciembre de 2015, implicó algunas reconfiguraciones en la lógica de intervención del GCBA hacia las villas de la ciudad, especialmente para cuatro que comenzaron procesos de reurbanización: Villa 31 y 31 bis, Villa 20-Lugano, Rodrigo Bueno y Playón de Chacarita. Cada una de estas, sin embargo, se encuadran “en el marco de Grandes Proyectos Urbanos (GPU) y/o grandes obras de infraestructura pública promotoras de procesos de renovación urbana” (CESBA, 2018: 6) y presentan oportunidades de abrir frentes de desarrollo inmobiliario en la Ciudad. Estos cuatro casos han avanzado a ritmos dispares, producto de una planificación “proyecto a proyecto” de acuerdo con las oportunidades que se presentaron en cada caso, priorizando las obras de vivienda nueva por sobre las intervenciones en el macizo, al tiempo que se incumplían reiteradamente con criterios mínimos de participación y consenso. Al mismo tiempo, estas políticas han comenzado un proceso de expulsión por goteo en la medida que la ausencia de atención especial a los inquilinos ha generado expectativa de valorización en los propietarios de las habitaciones en alquiler, incrementando los precios de arrendamiento (CESBA, 2018), esto es particularmente problemático en un contexto de mayor de la inquilinización de las villas y asentamientos de la ciudad (Rodríguez, Rodríguez y Zapata, 2015; Cravino, 2018).

El presente trabajo se propone, mediante una estrategia de investigación cualitativa con entrevistas a referentes políticos y autoridades públicas, el análisis de documentos del GCBA y un relevamiento sobre la cobertura periodística en medios de comunicación masiva, analizar el proceso de reurbanización del Playón de Chacarita como problema público, identificando los actores sociales y estatales involucrados en su tratamiento, la conformación de una arena pública en torno a su discusión, las políticas urbanas y territoriales desplegadas por el GCBA y los sentidos que se construyeron en torno a la reurbanización.

La reurbanización como problema público: su estructura, su cultura y sus etapas

Consideramos que el anuncio por parte del GCBA de la reurbanización del Playón de Chacarita como el punto fundacional en el que se configura ésta como problema público. Los problemas públicos son el resultado de una definición colectiva y no de condiciones objetivas (Blumer, 1971; Kitsuse y Spector, 1973). Como problemas sociales, usualmente preexisten y sobreviven a su tratamiento público (Lenoir, 1993), ya que no son las condiciones socialmente objetivas (las penurias, las carencias, o el sufrimiento) las que definen un problema público, sino la existencia de grupos que activamente realizan reclamos y movilizan agravios sobre una condición presunta (*putative condition*) (Kitsuse y Spector, 1973). Entonces, aquello que lo designa como problema público es ser objeto de un trabajo colectivo de identificación, reconocimiento, categorización y estabilización de sentidos, que sin embargo, no se realiza *ex nihilo* (Cefai, 2002). Por el contrario, la estructura y la cultura de un problema público es resultado de un campo de experiencias y un horizonte de expectativas, que marcan tanto que es lo que puede ser (o no poder ser) problematizado públicamente (Cefai y Terzi, 2012). Así, los problemas públicos son dramatizados (cuando se escenifica como tragedia, se movilizan sentimientos, se presentan víctimas y se señala la

urgencia), contados (es decir, estructurados como relatos cuando se recuperan ejemplos) y argumentados (cuando se presentan estadísticas, investigaciones y argumentos técnico-científicos), por diversos actores que pugnan por distintas visiones del problema (Gusfield, 2014).



Figura 1. Mapa Imagen satelital Playón de Chacarita. Circa 2015.
Fuente: Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

La reurbanización del Playón de Chacarita forma parte de un ambiente de problemas públicos en los que existen contagios, competencias e intercambios a medida que el problema circula por distintas micro-arenas públicas (Hilgartner y Bosk, 1988). En este caso, la reurbanización de Fraga convive con el proceso de reurbanización de otras tres villas dentro de la CABA, con las cuales compartirá arenas (como la legislatura), organismos responsables como el Instituto de Vivienda de la Ciudad (IVC), o actores sociales participando en su formulación (como los distintos movimientos sociales). Finalmente, la reurbanización como problema público, y cada una de sus etapas, tendrá distintas productividades ya sean políticas, territoriales, sociales, culturales o jurídicas (Melé, 2016) en donde, el Playón de Chacarita se transforma tanto material como simbólicamente.

En nuestro caso particular, constatar la existencia de una población de personas que, desde finales de la década de los 1990s, habita un terreno ferroviario de CABA en condiciones precarias no necesariamente implica: a) su discusión y tratamiento público como problema; y b) la definición de ese problema como soluble mediante la reurbanización y la integración socio-urbana. Aunque por un lado existían públicos que problematizaban las condiciones de vida en este barrio, solicitaban la urbanización o la provisión de servicios e infraestructura (movimientos sociales y delegados barriales), y por el otro, vecinos de la comuna 15 exigían la erradicación del barrio (principalmente comerciantes de la zona y vecinos que se expresaban a través de un blog) (Rodríguez, 2015), la respuesta por parte de una agencia gubernamental a una demanda transforma profundamente el tratamiento público de un problema porque representa una “consagración estatal” (Lenoir, 1993). En este sentido, el anuncio y la decisión política de reurbanizar el barrio por parte del GCBA redefine el

problema, el cual ya no se estructura en términos de una discusión entre múltiples resoluciones posibles (desalojo, tolerancia, reurbanización o cualquier otra opción), sino que, a partir de dicho momento, la reurbanización e integración queda fijada como objeto de tratamiento público y son, en cambio, sus implicaciones como intervención territorial lo que estarán en disputa.

Proponemos desarrollar una historización de la reurbanización como problema público a partir, no ya de la historia natural de los problemas públicos desarrollados por Spector y Kitsuse (1973), sino de las arenas por la que el mismo transcurre (Hilgartner y Bosk, 1988) y las transformaciones que en ella va experimentando el problema. Así queremos proponer la siguiente periodización hasta la fecha: a) un primer momento de realización de un Censo y anuncio de la reurbanización, b) una segunda etapa marcada por el debate y sanción de la ley de reurbanización en la legislatura de la ciudad; c) una tercera etapa de retorno del problema al barrio mientras se discute la implementación la reurbanización en la MGP; y d) una cuarta etapa en la que, además de la MGP, se realizan talleres participativos para la apertura de calles y la intervención por manzana.

Primera etapa: la llegada del IVC y el censo del barrio (abril 2016 - noviembre 2016)

A finales de 2015 comenzaron a reunirse un grupo de delegados y referentes barriales que, inspirados en la experiencia de la Mesa de Urbanización de la Villa 20-Lugano, buscaban elaborar y proponer un proyecto propio de reurbanización. Consideraban que la presencia del mismo signo político en el GCBA y en el Estado nacional (propietario de los terrenos ferroviarios en los que se encontraba el barrio) configuraban una ventana de oportunidades para lograr el traspaso de tierras al Estado local y reclamar por la reurbanización del Playón. A principios del 2016, mientras estos vecinos y referentes se encontraban organizando y sumando apoyos a su llamada Mesa Abierta por la Urbanización del Playón de Chacarita (MAU), fueron advertidos por una investigadora del CONICET sobre la existencia de planes en el GCBA para abrir una extensión de la avenida Triunvirato, crear nuevos frentes para el desarrollo inmobiliario y, al mismo tiempo, urbanizar el Playón. Estos planes habrían sido presentados en un foro organizado por el GCBA con desarrolladores inmobiliarios y expertos urbanistas. Ante este primer actor que “hace sonar la alarma” de los planes oficiales para el barrio (Rosanvallon, 2007), las organizaciones sociales y los referentes barriales movilizan a sus contactos en la Legislatura de la Ciudad para confirmar o desmentir dichos planes. Aun cuando estos contactos confirmaron la voluntad del GCBA de intervenir en el barrio, el gobierno local se mantuvo en silencio en cuanto a los planes sobre el mismo. Finalmente, los planes fueron anunciados en los medios de comunicación masiva, sin un contacto los delegados y vecinos que habitan en barrio.

Retomando el concepto propiedad de los problemas públicos de Gusfield (2014) podemos sostener que lo que se operó fue una confiscación del problema público por parte del GCBA y del IVC: si distintos actores locales querían tomar una posición proactiva en la definición pública del problema de la reurbanización y ya habían comenzado a articularse y organizarse con ese fin, la decisión vertical y no negociada del GCBA y la intervención del IVC en el barrio transfirió esa propiedad *de facto* al gobierno de la ciudad. Así, los vecinos y referentes barriales que en un primer momento fundaron la MAU como una instancia propositiva, deberán entonces replegarse a realizar una intervención política reactiva, y la búsqueda constante de disputar de forma desigual la definición de los distintos problemas implicados en la reurbanización. La vinculación entre reurbanización y apertura de la avenida Triunvirato es el resultado de esa confiscación y de la iniciativa del GCBA de vincular ambas intervenciones urbanas: a nivel técnico-urbanístico, no es necesario la apertura de dicha avenida para la integración urbana del barrio. Las obras de la misma (aunque de menor

complejidad que las implicadas en la reurbanización) tendrán prioridad a lo largo del proceso y la avenida será inaugurada a principios de 2018, bastante antes de otros hitos en el proceso.

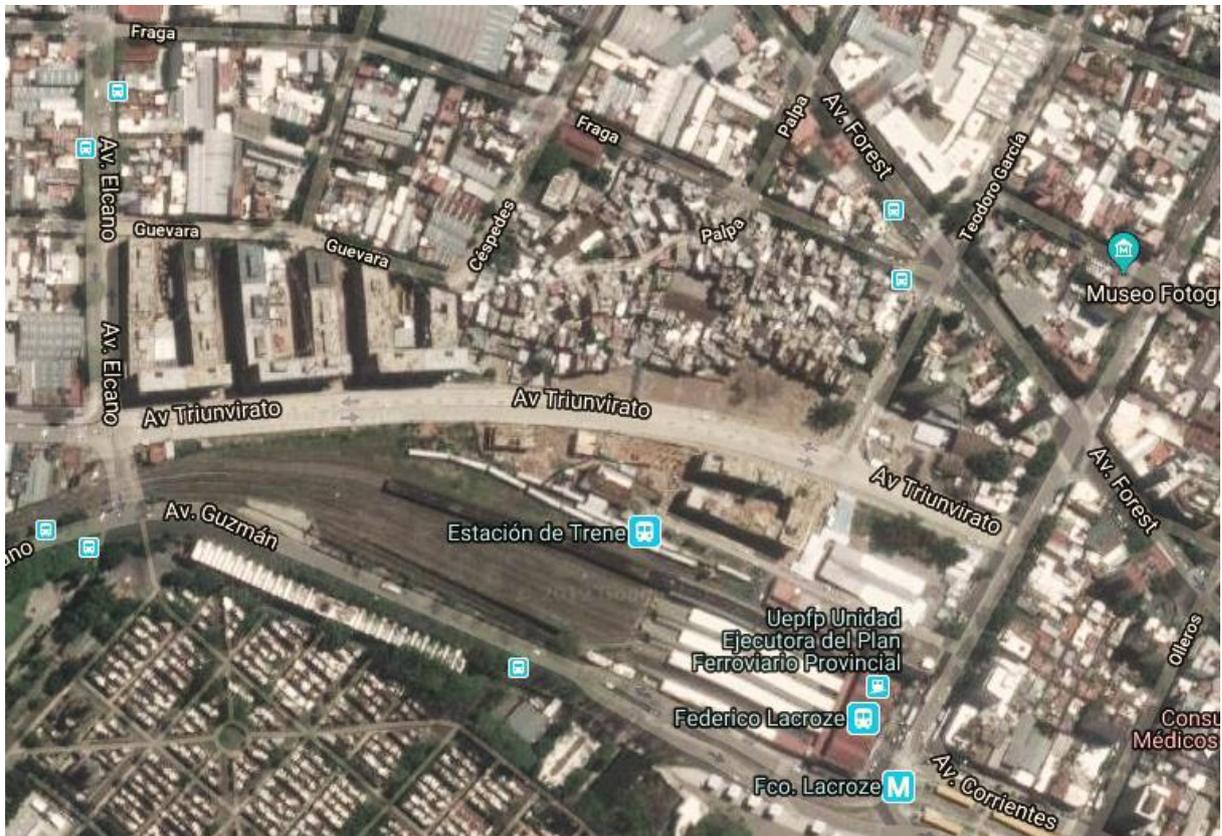


Figura 2. Imagen satelital Playón de Chacarita. 2019

Fuente: <https://earthexplorer.usgs.gov/>

Anunciada la reurbanización, la primera intervención sobre el territorio fue la realización de un censo de personas, hogares y viviendas del barrio. El censo es una herramienta clave en este tipo de políticas porque permite establecer un padrón de beneficiarios y determinar la cantidad y el tamaño de las viviendas a construir (Olejarczyk, 2015). Sin embargo, dado que muchas de las villas y asentamientos de la ciudad han protagonizado más de un censo a lo largo de su historia, son también una instancia ritualizada donde los vecinos tienen un repertorio de comportamientos sobre cómo actuar ante el mismo. El operativo del censo se realizó los días 23, 24 y 30 de abril de 2016, con dos nuevas visitas más tarde, los días 14 y 15 de mayo. La instancia del Censo no estuvo libre de conflictos y disputas. Casi todos los referentes de organizaciones entrevistadas señalaron que el censo subestima la población total del barrio y particularmente a los inquilinos. Sucede que, ante la incertidumbre abierta por el proceso de reurbanización, los propietarios de los inmuebles se negaron a declarar y facilitar el registro de los que alquilaban sus habitaciones.

Segunda etapa: el debate por la ley de reurbanización en la legislatura porteña (noviembre 2016 – marzo 2017)

El problema público se traslada ahora a la Legislatura de la CABA, donde los actores relevantes que discutirán esta problemática serán el GCBA y el IVC, algunos legisladores clave particularmente interesados en este proceso, y la MAU como instancia que nuclea a los distintas organizaciones y actores sociales territoriales. Esta instancia será clave, en primer lugar, porque la sanción de una ley estabilizará un conjunto de reglas y lineamientos para la reurbanización del barrio. Y, en segundo lugar, porque al interior de la MAU (que en esta etapa alcanza su mayor nivel de adhesión con la participación del Colectivo por la Igualdad, El Hormiguero, El Movimiento Evita, el Partido Obrero, la Mutual Sentimiento, La Cándida, ACIJ, la CCC, entre otros actores), comenzarán a gestarse una serie de disputas y tensiones que tendrán consecuencias para la movilización colectiva en las etapas posteriores.

La propuesta inicial de ley es presentada como un borrador que desde un primer momento genera rechazo entre los vecinos y organizaciones de la MAU. Se abre entonces una instancia de negociación entre los actores barriales y el IVC para su modificación, lo cual implicó un momento de intenso compromiso, con reuniones y negociaciones hasta altas horas de la noche. La lectura y participación, sin embargo, fue difícil para algunos vecinos, a quienes el proyecto de ley se les presentaba como un documento técnico de difícil comprensión y lectura. Uno de los aspectos que generó más rechazo entre los vecinos es los altos niveles de discrecionalidad que el artículo 4 de esta ley otorga al IVC y al GCBA en la implementación del proceso de reurbanización, ya que, ante la dificultad para alcanzar un consenso en la Mesa de Gestión Participativa (MGP), estos organismos públicos podrán tomar cualquier decisión al respecto.

Ciertas tensiones comenzaron a surgir al interior de la MAU cuando el legislador porteño Marcelo Ramal del Partido Obrero propuso realizar un dictamen por minoría presentando un proyecto de ley alternativo, lo cual obtuvo importantes apoyos al interior de la mesa. Otros miembros, sin embargo, creían que, dado la correlación de fuerzas partidarias en la legislatura, era mejor buscar la mayor cantidad de modificaciones posibles al proyecto de ley oficialista, y no perder energía y tiempo en un proyecto que veían como imposible de sanción.

Como lo establece la constitución de la ciudad, el 23 de febrero de 2017 tuvo lugar una audiencia pública en la Legislatura para que los vecinos participen, durante la cual la reurbanización será dramatizada, contada y argumentada (Gusfield, 2014) por referentes políticos y sociales, vecinos del barrio, y técnicos urbanistas. A lo largo de la misma se hicieron patentes las disputas internas entre distintos sectores del barrio: los oradores se acusaban unos a otros de “cobrar sobres con plata del PRO”, de “estar con los de la huerta”¹, de “no representar el barrio” o “no vivir en él”². Al mismo tiempo, las críticas se centraron en los mecanismos participativos, el artículo 4 de la ley, el censo de inquilinos, el estado de las infraestructuras del barrio, y las diferencias sociales entre los vecinos del Playón y del barrio de Chacarita.

¹ Se referían a la huerta orgánica de la Mutual Sentimiento, la cual también se encontraba en los terrenos ferroviarios afectados por la apertura de Triunvirato y la reurbanización del barrio. Originalmente no contemplados en el proyecto de reurbanización, estos negociaron con el GCBA el reconocimiento y la asignación de espacios dentro del plan de reurbanización.

² Fuente: Notas de observación participante y versión taquigráfica de la audiencia pública, disponible en: <https://www.legislatura.gov.ar/seccion/audiencias-publicas.html>.

Finalmente, el 23 de marzo de 2017, la legislatura de la ciudad sanciona la Ley 5.799/17 de “Reurbanización e Integración socio-urbana del barrio denominado “Playón Chacarita”³. A pesar de la voluntad de la mayoría de las organizaciones y vecinos de la MAU se expresa en contra de dicho proyecto y a favor del dictamen de minoría del Partido Obrero, los legisladores del bloque Frente para la Victoria votan a favor de la misma, ya que consideran que no pueden presentarse públicamente como un partido político que vota en contra de la reurbanización de una villa de la ciudad. Algunos referentes y vecinos vivirán esta decisión política como una traición, lo provocará un quiebre importante al interior de la MAU. Como consecuencia algunas organizaciones afines al FPV, como La Cámpora, dejarán de tener presencia territorial en el Playón.



Figura 3. Audiencia pública por el proyecto de ley de reurbanización
Fuente: Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Tercera etapa: el retorno del problema al barrio y la MGP como instancia de discusión pública (marzo 2017 – octubre 2018)

En marzo de 2017, con la sanción de la ley de reurbanización del Playón de Chacarita en la Legislatura de la CABA, el problema público vuelve al barrio y los actores que se disputan la definición del problema vuelven a ser el IVC y el GCBA por un lado, y las organizaciones barriales y los vecinos por el otro. En esta etapa, las micro-arenas públicas sobre las que girará el conflicto serán la MGP, la mesa técnica y las asambleas abiertas realizadas en espacios públicos del barrio.

Varios delegados barriales y miembros de la junta vecinal desean que el IVC priorice las obras capaces de mejorar las condiciones de vida actuales en el barrio, como conexiones a infraestructuras y servicios, por sobre la vivienda definitiva y la apertura de la Av. Triunvirato. Esta será una constante a lo largo del 2017 y 2018, en la que distintos delgados, vecinos y

³ Fuente: “El derecho a vivir en un barrio más” (Página/12, 24/03/2017).

Sin embargo, las instancias participativas inauguradas en esta etapa presentaron también importantes restricciones. En primer lugar, las internas al interior del barrio, entre un campo de delegados vecinales militantes del partido Propuesta Republicana (PRO), y un campo de organizaciones sociales populares y vecinos movilizados, comenzaron a generar roces en la MGP, dificultando el alcance de consensos y permitiendo al IVC hacer uso del artículo 4 de la ley de reurbanización (ver *supra*) en varias ocasiones (por ejemplo, con la licitación de los edificios de vivienda nueva). Al mismo tiempo, algunos vecinos comenzaron a expresar cierta incertidumbre en cuanto a sus posibilidades de permanecer en el barrio frente a las condiciones con las que tendrían que pagar las nuevas viviendas en caso de relocalización: estas serían en créditos a tasa fija (de entre un 0% y un 4% de interés) a abonar en 360 y 480 cuotas, a las que, además, los hogares deberían sumar nuevos costos como expensas, ABL, y servicios de luz, gas y electricidad.

Cuarta etapa: la multiplicación de talleres e instancias participativas (octubre 2018 – mayo 2019)

En octubre de 2018, la realización de los talleres participativos de apertura de la calle Palpa y Guevara comienza lo que consideramos una nueva etapa en la reurbanización como problema público. En esta nueva etapa se multiplican las instancias formalmente participativas: a la MGP y las mesas técnicas se suman también los talleres de apertura de la calle y los talleres por manzana.



Figura 5. Render de las viviendas nuevas a construir en terrenos ferroviarios adyacentes al barrio
Fuente: Instituto de la Vivienda de la Ciudad (IVC).

Estos fueron celebrados en noviembre de 2018 (para el caso de Palpa) y entre diciembre 2018 y febrero 2019 (para el caso de Guevara). Los mecanismos de participación de estos talleres serán pactados previamente en la MGP y son instancias en las que se tomarán decisiones clave para el futuro del barrio, ya que definir los trazados de estas calles tendrá como consecuencia determinar cuántas y cuáles familias deberán ser forzosamente relocalizadas, al mismo tiempo que se establece un aspecto central de la morfología resultante para el barrio. En estos, además, se pondrá en juego quién puede y quién no decidir sobre la trama urbana en virtud de los intereses en juego: mientras que fueron

invitados todos los hogares posiblemente afectados por la apertura de la traza, sólo quienes eran propietarios de los inmuebles podrían votar en dichos talleres. Al mismo tiempo, estos se desarrollaron con un ambiente tenso entre distintos actores del barrio, y en más de uno, existieron agresiones físicas entre vecinos que obligaron su interrupción.

Los talleres por manzana, por otro lado, son instancias en las que, para cada una de las 9 manzanas del barrio, el IVC se reúne con vecinos de las mismas para determinar que viviendas deberán liberadas para la apertura de pasillos (que por ley deberán tener un mínimo de 4 metros) o para la reducción de la densidad del macizo. Los vecinos entonces podrán tomar una de tres opciones: a) tomar un crédito para comprar una vivienda por fuera del Playón de Chacarita y hasta 70 km de la CABA, en el mercado formal de viviendas; b) tomar alguna de las viviendas nuevas construidas para las familias relocalizadas del barrio, con los créditos detallados más arriba; o c) permanecer en el macizo, ya sea en su propia vivienda u otra adquirida mediante una modalidad de canje.

En cuanto a las organizaciones sociales, esta etapa es también un momento de repliegue y de volver a intentar articular a distintos actores, especialmente porque ahora interpretan que, de permanecer en este estado de fragmentación y dispersión, el GCBA y el IVC avanzarán ante la falta de resistencia y tomarán decisiones que no serían las mejores para el barrio. Algunas organizaciones ofrecerán asesorías jurídicas para asesorar a los vecinos sobre sus derechos, y charlas públicas con autoridades del IVC en espacios públicos del barrio, para difundir mejor las opciones que los vecinos poseen y asistirlos a tomar una decisión sobre qué opción de entre las ofrecidas por el IVC. Otras organizaran encuentros y charlas en espacios comunes el barrio, como la entrada al mismo por la calle Fraga, u otras también organizaran una olla popular quincenal como excusa con la que encontrarse y convocar a vecinos para charlar e informar sobre el proceso de reurbanización.

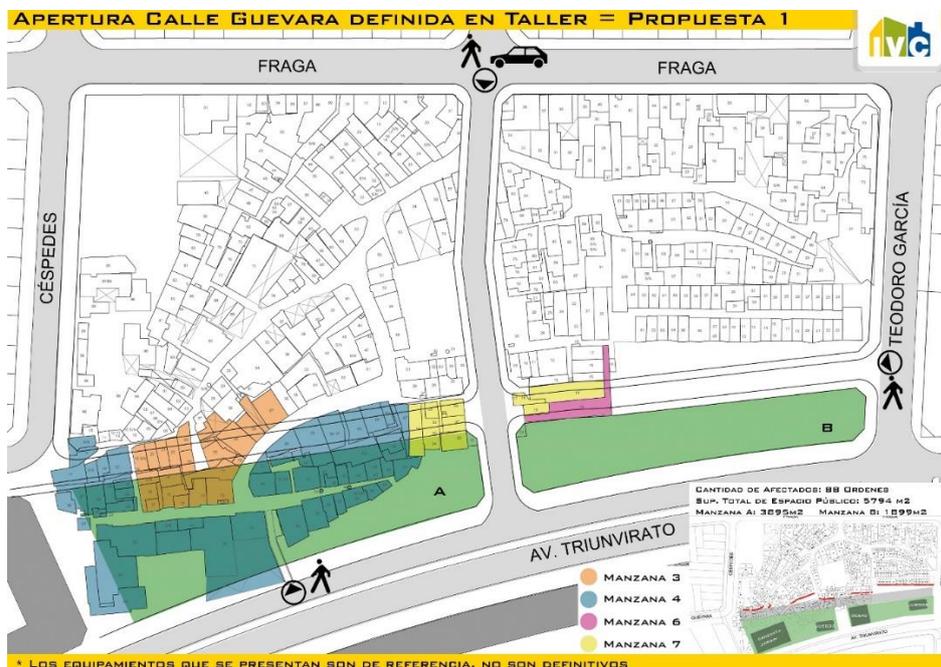


Figura 6. Propuesta aprobada en el taller participativo de apertura de la calle Guevara
Fuente: Instituto de la Vivienda de la Ciudad (IVC).

Sin embargo, dadas las rígidas reglas procedimentales que caracterizaron estos dispositivos participativos, podemos cuestionarlos como “procesos autónomos de toma de posiciones” (Natalucci, Pérez, Schuster y Gattoni, 2013: 150) en los que no se permite exceder la elección entre una o varias propuestas pre-formateadas por las autoridades gubernamentales y no verdaderas instancias de participación en el diseño e implementación de la reurbanización. Por ejemplo, algunos de ellos se configuraron más como instancias informativas de los planes para el barrio que en verdaderos espacios de deliberación, en otros no fue posible volver discutir y redefinir cuestiones acordadas en etapas anteriores. Al mismo tiempo, la indefinición de ciertos aspectos clave (como los precios de las viviendas nuevas y los cronogramas de pagos) aumentaron la incertidumbre a medida que se acercaba la fecha de mudanzas a viviendas nuevas planeada para finales de mayo del 2019.

Conclusiones

A lo largo de este trabajo nos hemos acercado a la reurbanización del Playón de Chacarita como un problema público en el que distintos actores políticos, sociales y estatales han disputado tanto las políticas territoriales como los sentidos que se construían en torno a estas. Hemos desarrollado como este problema público circuló por cuatro etapas, cada una con sus propias micro-arenas, y en cada una de las cuales el problema sufrió transformaciones en los términos en que era presentado.

Como hemos desarrollado más arriba, la consagración estatal de la reurbanización del Playón de Chacarita actuó como una confiscación de la propiedad del problema público de los habitantes del barrio. Es decir, el Estado se apropió del poder de definir los términos en que se entiende la reurbanización y cuáles deberían ser las políticas que garanticen su integración urbana. Desde dicho momento, los actores barriales que se movilizan en este sentido deberán discutir las propuestas presentadas por el IVC y el GCBA desde un lugar reactivo.

Más tarde, la discusión de una ley de reurbanización en la legislatura de la ciudad implicó la intervención de nuevos actores externos que guiados por otras gramáticas de la política, a la hora de votar la ley, priorizaron su acumulación partidaria y las percepciones de un público general por sobre la voluntad de algunos actores barriales. Al mismo tiempo, esta ley implicó la adopción de un compromiso para varios actores públicos y sociales, en la medida que estableció una serie de reglas procedimentales y de acuerdos sobre los que continuar con el proceso de reurbanización.

Una vez sancionada la ley de reurbanización y comenzadas las intervenciones territoriales por parte del IVC, los referentes políticos y sociales intentaron disputar al GCBA tanto el orden de prioridades en las intervenciones como los mismos planes urbanísticos para el barrio. En esta etapa, también, terminaron de manifestarse procesos de fragmentación en el campo de las organizaciones sociales movilizadas por la reurbanización del barrio, en particular mediante el la salida de varios actores de la MAU. Los desacuerdos entre distintos sectores barriales permitieron también, a partir de lo establecido por la ley de reurbanización, tomar decisiones unilaterales por parte del IVC ante la falta de consenso en la MGP. Al mismo tiempo, el barrio comenzó a experimentar profundas transformaciones en su paisaje construido a medida que se inauguraba la extensión de la Av. Triunvirato, se pavimentaban los caminos internos del barrio, se mejoraban las conexiones a servicios y se comenzaba con la obra de la vivienda nueva.

Finalmente, la proliferación de instancias participativas a finales de 2018 y principios de 2019, no significaron una democratización del proceso de reurbanización, ya que ciertos formalismos en las reglas de los talleres participativos limitaban las opciones y cerraban la revisión de acuerdos previos. Nuevamente, las tensiones entre distintos sectores sociales del barrio se manifestaron en los talleres participativos a medida que la incertidumbre crecía ante la indefinición de los precios de las viviendas nuevas y de los planes de financiación de las mismas.

La periodización que ensayamos en este trabajo sobre el proceso de reurbanización, sin embargo, no está cerrada: esperamos que la misma transcurra por nuevas etapas en la medida en el que el problema se redefina e implique nuevas actividades en su tratamiento público. La mudanza de las primeras familias a las viviendas nuevas en mayo de 2019 podría marcar una nueva etapa en este sentido.

Bibliografía

- Blumer, H. (1971) Social Problems as Collective Behavior. *Social Problems*, 18(3). pp. 298-306.
- Cefaï, D. (2002). Qu'est-ce qu'une arène publique? Quelques pistes pour une approche pragmatiste. En D. Cefaï y I. Joseph (coords.), *L'heritage du pragmatisme. Conflits d'urbanité et épreuves de civisme*. La Tour d'Aigues: Éditions de l'Aube.
- Cefaï, D. y Terzi, C. (2012), Présentation. En D. Cefaï y C. Terzi (dirs.), *L'expérience des problèmes publics*. París: Editions de l'EHESS.
- CESBA (Consejo Económico y Social de la Ciudad). (2018), *Integración urbanística y social de villas en agenda. Un abordaje a su intervención*. Buenos Aires: Consejo Económico y Social de la Ciudad.
- Cravino, M. C. (2018) Evolución cuantitativa y transformaciones cualitativas de los asentamientos populares del Área Metropolitana de Buenos Aires (1980-2015). En Cravino, M. C. (org.), *La ciudad (re)negada. Aproximaciones al estudio de los asentamientos populares en nueve ciudades argentinas*. Los Polvorines: Ediciones UNGS.
- DGEyC (Dirección General de Estadísticas y Censos). (2015), Censo 2010. Situación y caracterización de los asentamientos precarios en la Ciudad de Buenos Aires. Año 2010. Informe de resultados 856. Buenos Aires: DGEyC. Disponible en: https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/wp-content/uploads/2015/05/ir_2015_856.pdf.
- Gusfield, J. R. (2014), *La cultura de los problemas públicos. El mito del conductor alcoholizado versus la sociedad inocente*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Hilgartner, S. y Bosk, C. (1988), The Rise and Fall of Social Problems: A Public Arenas Model. *Social Problems*, 94(1). pp. 53-78.
- Kitsuse, J. I. y Spector, M. (1973), Toward a Sociology of Social Problems: Social Conditions, Value-Judgments, and Social Problems. *Social Problems*, 20(4). pp. 407-419.
- Lenoir, R. (1993), Objeto sociológico y problema social. En R. Lenoir, R. Merllié y L. Pinto, *Introducción a la práctica sociológica*. pp. 57-101. México D.F.: Siglo XXI Editores.
- Melé, P. (2016), ¿Qué producen los conflictos urbanos? En Carrión, F. y Erazo, J. (coord.), *El derecho a la ciudad en América Latina. Visiones desde la política*. México D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Natalucci, A., Pérez, G., Schuster, F. y Gattoni, M. S. (2013), Territorios disputados. Movilización política y procesos de institucionalización en niveles locales de gobierno (Argentina, 2003-2011). *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, 2(2). pp. 139-159.

- Olejarczyk, R. (2015), El censo como productor de adjudicatarios en las políticas habitacionales. *Revista Direito a Cidade*, 7(1). pp. 181-205.
- Paiva, V. (2017a), La villa "playón de Chacarita": surgimiento y expansión, conflictos entre nuevos y viejos vecinos. Políticas públicas. Ciudad de Buenos Aires (2000-2015). pp. s/d. En M. Boy y M. Perelman (coords.), *Fronteras en la ciudad. (re)producción de desigualdades y conflictos urbanos*. Buenos Aires: Teseo.
- Rodríguez, M. C., Rodríguez, M. F. y Zapata, M. C. (2015), La casa propia, un fenómeno en extinción. La "inquilinización" en la Ciudad de Buenos Aires. *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*, 8(15). pp. 68-85.
- Rodríguez, M. F. (2015), *El papel de la localización en las disputas por el espacio urbano: accionar estatal y prácticas organizativas en villas tipificadas „como no regularizables“ de la Ciudad de Buenos Aires, 2001-2015*. Tesis para optar al título de Doctor en Ciencias Sociales. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Rosanvallon, P. (2007). *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*. Buenos Aires: Manantial.
- Spector, M. y Kitsuse, J. I. (1973), Social Problems: A Re-Formulation. *Social Problems*, 21(2). pp. 145-159.
- Vacotti, L. (2014), En los márgenes de la política. Migrantes y movilizaciones por el derecho a la vivienda en las villas de la ciudad de Buenos Aires: el caso del Playón de Chacarita (2001-2014). Tesis para optar por el título de Doctora en Ciencias Sociales. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

ISBN 978-987-4415-60-8



9 789874 415608