

Las Mesas de Gestión Participativa (MGP) en los procesos de re-urbanización e integración socio-urbana.

Un estudio de los casos de Rodrigo Bueno, Villa 20 y Playón de Chacarita

10 de enero de 2017

Uno de los aspectos más significativos de los procesos de urbanización de villas y asentamientos que lleva adelante el gobierno de la ciudad de Buenos Aires es que los mismos son posibles gracias a una extensa participación de los ciudadanos en ellos. Esta participación tiene diversas causas: mandatos legales, experiencia adquirida y necesidad de co-crear mecanismos de coordinación y gestión eficaces para abordar la gran cantidad de problemáticas que estos procesos implican. Este documento presenta un análisis de esas prácticas, realizado con base en la revisión de documentos oficiales, literatura secundaria, entrevistas y observaciones pre-

senciales. Su objetivo es comprender la función que cumplen los procesos de participación, los desafíos que los mismos implican y la forma en que ellos impactan en los procesos de urbanizaciones. Extraer lecciones de este tipo de experiencias es de por sí valioso, por dos razones. En primer lugar, para que otras áreas de gobierno puedan aprovechar este aprendizaje a la hora de formular o mejorar prácticas de participación ciudadana en los temas que trabajan. En segundo lugar, el análisis y reflexión sobre los procesos implementados, permite fortalecerlos de cara al futuro.

Panorama general de los barrios

El barrio Rodrigo Bueno cuenta con 4 manzanas en las que viven 2665 personas. A metros del Obelisco, se encuentra cerca de la Reserva Ecológica. Allí viven 996 familias en 563 viviendas. Comparado con otras villas y asentamientos de la Ciudad, el barrio Rodrigo Bueno es relativamente pequeño. Del total de las manzanas que componen el barrio, la manzana 4 concentra el mayor volumen poblacional (el 32%). En cuanto a la manzana 2, se presenta el mayor hacinamiento (ver tabla 1).



Barrio Rodrigo Bueno

► Estadístico poblacional por manzana Barrio Rodrigo Bueno

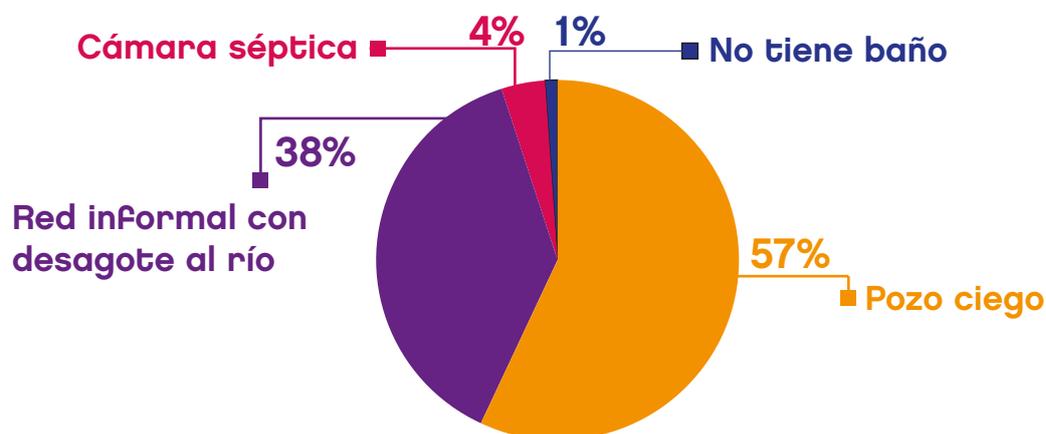
| Manzana | Viviendas | Personas | Familias |
|----------------|------------|-------------|------------|
| 1 | 128 | 494 | 206 |
| 2 | 126 | 755 | 280 |
| 3 | 115 | 569 | 195 |
| 4 | 194 | 847 | 315 |
| Totales | 563 | 2665 | 996 |

¹ La información estadística ha sido extraída de los datos presentados en el Informe Final – Censo 2016 Barrio Rodrigo Bueno, Instituto de la Vivienda de la Ciudad, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Disponible online: http://www.buenosaires.gov.ar/sites/gcaba/files/censo_rodrigo_bueno_2016.pdf.

Los primeros asentamientos del Barrio Rodrigo Bueno datan de mediados de la década de los `80, pero su mayor crecimiento se remonta a los últimos años, en un proceso que acompañó el crecimiento de Puerto Madero. En pocos años el barrio pasó de 620 a 2665 habitantes, un crecimiento del 330% en el período 2002-2016. Ese proceso derivó, además, en un escenario de conflictividad creciente² que eventualmente derivó en la ley 5.798, que busca alcanzar la integración social y urbana del barrio.

El 60% de los habitantes del barrio son menores de 30 años, la mayor parte de las viviendas se ubican sobre pasillos; mientras que la mitad de los hogares cuenta con más de un piso edificados. En cuanto a saneamiento, tanto las conexiones de agua, como la red eléctrica son informales. El 90,3% de las viviendas cuenta con disponibilidad de agua dentro del hogar, mientras que el 8,7% lo tiene fuera. A su vez, el 88% de las viviendas accede al agua a través de la red pública.

► Distribución de viviendas por disponibilidad de Red Cloacal



Casi la totalidad de las viviendas no cuentan con medidor eléctrico. El 96% de las viviendas acceden al gas a través de garrafa. Por último, la precariedad de la red cloacal se observa en que la mayoría de viviendas cuentan con pozo ciego (57%). Del total de las viviendas con pozo ciego, el 60% de las mismas no cuentan con el pozo dentro de su casa. Por ello, la mayoría de ellas lo comparten con otras viviendas. Una porción significativa cuenta con una red informal con desagote al río (38%), un 3,7% de las viviendas cuentan con

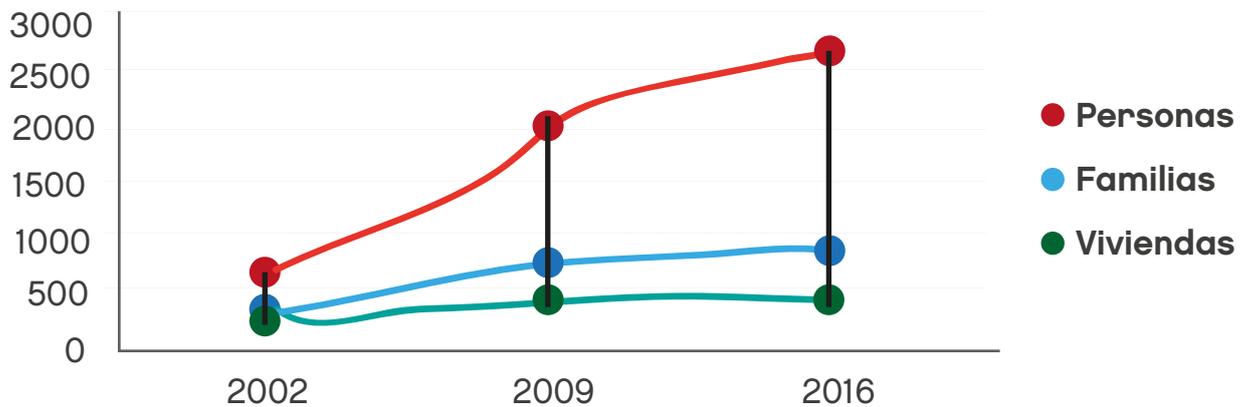
cámara séptica y un 1,6% directamente no posee baño.

Esta mayoría de población joven en combinación con la condición precaria de las viviendas y provisión de servicios, permite comprender por qué el índice de vulnerabilidad social de la Ciudad muestra un “estado crítico” extendido en la zona que recorre el mapa dentro de los límites del barrio.³

² Para la historia de la causa judicial del barrio, puede consultarse la información contenida en el sitio web del Ministerio Público de la Defensa: https://www.mpdefensa.gob.ar/attachments/article/9747/diptico_Rodrigo_Bueno_pag2.pdf.

³ La mayoría de población joven en el barrio Rodrigo Bueno reproduce la estructura etaria de la población que vive en las villas porteñas. Vale decir, mientras el promedio de edad de la población de las villas es de 25 años, en el caso de la población de la Ciudad, es de 38 años. En este sentido, la estructura poblacional joven es una característica general de las villas de la Ciudad, mientras que en el resto de la Ciudad la población es más envejecida. Véase: Encuesta Anual de Hogares 2016. Estructura de la población, Dirección General de Estadísticas y Censos, Ministerio de Hacienda, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

► Evolución Viviendas, Familias, Personas



La comparación de la evolución de viviendas, Familias y personas en Rodrigo Bueno arroja un panorama complejo. El crecimiento exponencial de la población del barrio en un lapso de tiempo relativamente corto, no se vio acompañado por un crecimiento de igual

magnitud en la composición de Familias ni en la construcción de viviendas que pudieran acoger ese aumento poblacional. Como consecuencia, el barrio presenta severos déficits habitacionales expresados en elevados indicadores de hacinamiento.

2. Villa 20

Al sur de la Ciudad, en Villa Lugano se ubica la Villa 20⁴. A diferencia de la consolidación reciente del barrio Rodrigo Bueno, la Villa 20 presenta una larga historia. De hecho, es una de las villas más antiguas de la Ciudad de Buenos Aires. Su nacimiento puede retrotraerse al año 1948, cuando la Fundación Eva Perón construyó un grupo de viviendas para ubicar familias alojadas en hogares de tránsito (Bordegaray, 2005). Al igual que otras villas de la Ciudad, tuvo su crecimiento hasta la década del setenta que fue interrumpido por las políticas de erradicación promovidas por la última dictadura cívico-militar, para retomar un ciclo de crecimiento ininterrumpido desde la vuelta de la democracia en los ochenta hasta nuestro presente.

La Villa 20 se destaca también por su volumen. Se extiende a lo largo de 48 hectáreas y cuenta con un denso entramado poblacional. Según el censo de 2016, cuenta con 4.559 viviendas y aproximadamente 30.000 habitantes. Esto significa que el 15% de los habitantes de la comuna 8 viven en el barrio 20⁵, y que el 19,2% del total de la población en villas vive en la Villa 20. La Villa 20 se divide en tres sectores: un sector "consolidado" (36has.); un sector denominado "macizo";



Villa 20

⁴ Villa Lugano se destaca por la fuerte presencia de urbanizaciones informales desarrolladas a partir de la década de 1940, bajo la tipología de las villas de emergencia. El barrio contiene en sus límites cuatro de las 23 villas existentes en la Ciudad de Buenos Aires: Villa 15 "Ciudad Oculta" y Núcleo Habitacional Transitorio Avenida del Trabajo, Villa 17 Barrio "Pirelli", Villa 19 Barrio "INTA" y Villa 20.

⁵ La información estadística ha sido extraída de los datos presentados en el Informe Final – Censo 2016 Barrio 20, Instituto de la Vivienda de la Ciudad, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Disponible online: http://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/informe_censo_barrio_20_final.pdf.

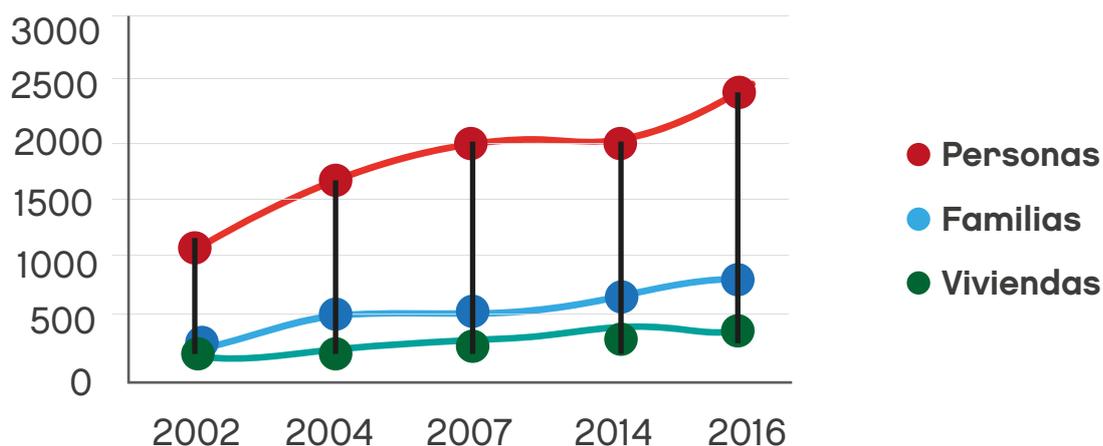
y un sector lindante denominado "Papa Francisco" (12has.)

Entre Febrero y agosto de 2014 la Villa 20 fue el escenario de la ocupación de 2.500 personas en el predio del viejo cementerio de vehículos en desuso. El reclamo de los vecinos estaba motivado por el incumplimiento de la Ley 1.770 que, sancionada en 2005, ordenaba la urbanización de la villa "y la participación de los vecinos en la evaluación de las diferentes alternativas y en la formulación de las pautas del proyecto de urbanización"⁶. En el período de la ocupación murieron dos vecinos, Osvaldo Soto y Melina López, lo que aceleró el desalojo ordenado por la justicia penal y la recuperación por la Ciudad del predio del hoy barrio Papa Francisco y en el que el IVC se

encuentra terminando --a la fecha de este informe-- la primera tanda de módulos habitacionales a estrenar.

Como en el caso de Rodrigo Bueno, también en Villa 20 se observa un crecimiento poblacional que supera ampliamente el promedio de la Ciudad de Buenos Aires. Mientras que en CABA el aumento ronda los 4 puntos porcentuales (de 2.776.138 personas en 2001 a 2.890.151 personas en 2010), en la Villa 20 el crecimiento fue de un 116% (de 12.968 personas en el año 2000 a 28.000 personas en 2016). Como puede observarse en el Cuadro N° 4, la evolución de viviendas no acompaña el crecimiento de familias y, sobre todo, el crecimiento de personas en el período analizado.

► Evolución Viviendas, Familias, Personas



En cuanto a la distribución por edad de la población, se observa una preponderancia de población joven, que reproduce la estructura etaria de la población de villas de la Ciudad. El 63% de la población tiene menos de 30 años. La mayoría de las viviendas se ubican sobre pasillos (54%); mientras que la mitad de los hogares cuenta con más de un piso edificados (40,1%).

En cuanto a saneamiento, tanto las conexiones de agua, como la red eléctrica son informales. El 94,3% de las viviendas cuenta con

disponibilidad de agua dentro del hogar, mientras que el 5,2% lo tiene fuera. A su vez, el 95,5% de las viviendas accede al agua a través de la red pública.

El 86% de las viviendas no cuentan con medidor, por lo que están conectadas informalmente a la red eléctrica. A su vez, el 91% de las viviendas acceden al gas a través de garrafa. Por otro lado, el 98,4% de las viviendas desagotan la red cloacal, siendo solamente el 1,3% aquellas viviendas que tienen pozo ciego.

⁶ Véase: <http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley1770.html>.

3. Playón de Chacarita (Fraga)

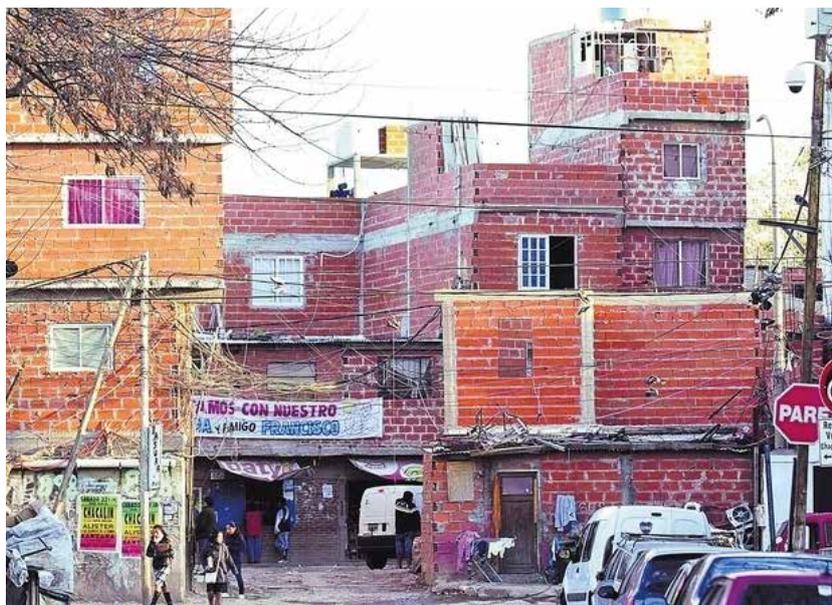
Ubicado en la Comuna 15, el Playón de Chacarita alberga aproximadamente 3000 personas. En este sentido, sus dimensiones poblacionales lo ubican en la escala del barrio Rodrigo Bueno. De dos hectáreas, el barrio se encuentra limitado por las calles Fraga, Teodoro García, Palpa y Céspedes. A su vez, se encuentra emplazado en la playa de maniobras del ex Ferrocarril Urquiza.

El predio estuvo ocupado desde los años setenta por trabajadores del Ferrocarril. Durante la década del noventa y comienzos del 2000 muchos trabajadores --car-

toneros principalmente-- se instalaron en el predio, a raíz de la cancelación del tren blanco que transportaba trabajadores desde la Provincia de Buenos Aires a la Ciudad. Pero el ciclo de mayor poblamiento del barrio se ubica en los últimos 10 años, en los que su crecimiento se observó por la edificación de construcciones de más de tres pisos. Estas últimas representan una porción menor (11%) en relación al resto de las edificaciones que son mayoritariamente de planta baja (38%).

Según los datos del último censo de 2016, hoy viven en el barrio 1042 Familias en 513 viviendas⁷. El Playón de Chacarita cuenta con 9 manzanas en las que se distribuyen las Familias de forma desigual. Las manzanas más pobladas son la 1 y la 3, en las que viven 518 personas y 628 respectivamente. Le siguen en densidad las manzanas 2 y la 4.

La gran mayoría de las viviendas se ubican sobre pasillos. El 90% de las viviendas cuenta con acceso al agua en su interior, y el 89,9% de ellas dispone de acceso al agua por medio de la red pública. El 93% de las viviendas del barrio no cuenta con una conexión a una red de gas.



Playón de Chacarita

El por qué de la participación. Experiencias compartidas

Los procesos de re-urbanización e integración socio-urbana que viene llevando adelante el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires en los barrios Playón Chacarita, Villa 20 y Rodrigo Bueno presentan similitudes estructurales producto de una intervención simultánea y articulada entre distintas áreas del Gobierno con la coordinación de IVC. Ello genera coincidencias entre los procesos que es posible considerar para extraer lecciones compartidas, más allá del hecho de que, como se vio, se trate de barrios distintos entre sí, diversos, que afrontan problemáticas a veces parecidas y --otras-- muy diferentes. Los tres barrios cuentan con un marco nor-

mativo que ampara los procesos de mejoramiento urbano e integración social. Las leyes 5.799, 1.770 y 5.798 regulan la re-urbanización en sus territorios. Uno de los efectos directos de estas regulaciones, reconocido por diversos actores dentro del sistema, es el efecto de legitimación que estos marcos normativos tienen frente a los diversos actores que forman parte de dichos procesos. Ello, sumado al establecimiento de procedimientos y espacios específicos valida las instancias de participación que este documento retrata. Estos dispositivos de participación logran canalizar las experiencias de movilización, organización y auto-gestión que --histó-

⁷ La información estadística ha sido extraída de los datos presentados en el Informe Final – Censo 2016 Playón Chacarita, Instituto de la Vivienda de la Ciudad, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Disponible online: http://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/playon_chacarita_censo.pdf.

nicamente-- se han desarrollado en las villas de la ciudad de Buenos Aires. En este sentido, estos dispositivos ayudan a achicar las distancias entre los ciudadanos y sus representantes, generando canales de comunicación que permiten construir políticas públicas más eficientes y legítimas.

En lo que sigue abordaremos la creación y funcionamiento de las Mesas de Gestión Participativa (MGP) como uno de los hitos de mayor innovación institucional en lo que refiere a procesos de Facilitación del acceso al hábitat en la Ciudad. Detrás de estas nuevas instituciones se desarrolla un paradigma participativo de planificación y gestión que interpreta a los procesos de re-urbanización como procesos abiertos y en constante movi-

Las modalidades de participación

En los tres barrios analizados, dado que se trabaja sobre la lógica de una metodología de intervención participativa, las instancias de colectivización de los objetivos y de los resultados se desdoblan según las escalas de intervención. Sin embargo, como se sostiene en la letra de las leyes de los tres barrios, el ámbito de encuentro y participación que debe poder sintetizar las necesidades, las demandas, los reclamos y las discusiones de los vecinos y las vecinas, así como elaborar los consensos suficientes para llevar adelante el proceso de re-urbanización en cada barrio es la MGP. Como se lee en las tres leyes, el objetivo las mesas es "garantizar e instrumentar la participación activa de los vecinos del barrio en todas las etapas del proceso de re-urbanización".

De ahí que el paradigma participativo que nutre el modo de encarar el proceso de re-urbanización encuentre en el involucramiento de los vecinos en la toma de decisiones acerca de los distintos momentos del proceso un valor central e irremplazable por cualquier otra decisión que pueda ser tomada "detrás de un escritorio". Esto supone una nueva manera de entender la planificación y la gestión del proceso de re-urbanización, que deja atrás las lógicas tradicionales de concebir la urbanización de villas y asentamientos irregulares unilateralmente como un proceso diseñado y gestionado por expertos y funcio-

narios. Las preguntas que nos formulamos son las siguientes: ¿cómo funcionan las MGP en los procesos de re-urbanización de los tres barrios abordados? ¿De qué otras instancias de participación vienen acompañadas? ¿Cuál es la calidad de la deliberación que se suscita en el espacio de las mesas? ¿Cuáles son las dificultades de la participación en los procesos? ¿Cuáles fueron los aprendizajes que se han adquirido en el período de avance de las re-urbanizaciones? A continuación nos ocuparemos de analizar esas similitudes y diferencias de las experiencias en lo que refiere a las modalidades de participación que hoy en día sustentan a diario los procesos de re-urbanización e integración socio-urbana en Villa 20, Playón de Chacarita y Rodrigo Bueno.

Para repensar el vínculo entre Estado y sociedad civil como bidireccional en la toma de decisiones acerca de problemas significativos para las poblaciones afectadas.

Podríamos llamar a esta manera de entender la planificación, según los términos propuestos por Motta y Almansi (2017), "proceso-proyecto". La misma consiste en una doble lógica de intervención en la cual el proyecto de re-urbanización se modifica a medida que avanza el proceso, de la misma forma en que el proceso se va modificando también a medida en que se van tomando decisiones que van definiendo el proyecto: "Este sistema abierto de proceso-proyecto aplicado a la planificación permite un abordaje complejo y continuamente adaptado a la situación particular del barrio y apunta a lograr la optimización de los resultados a través del consenso comunitario en la toma de decisiones" (Motta y Almansi, 2017: 146).

Las MGP se conforman, según el caso, por los organismos con competencia en la urbanización del gobierno de la Ciudad (IVC, SSCHI, Procuración General), otros organismos del Estado, como la Defensoría del Pueblo o el Ministerio Público Tutelar, empresas prestadoras de servicios, delegados y vecinos de los barrios como así también organizaciones sociales y religiosas que tengan presencia en el mismo.

A diferencia de lo que puede reflejarse en el cuerpo de las leyes citadas, los coordinadores de los equipos técnicos del IVC que trabajan en los barrios señalan que las MGP se complementan con otras instancias de participación tan relevantes como imprescindibles. Ello es así ya que, si bien las MGP son los espacios Formales de coordinación, no logran capturar el carácter multifacético de los procesos de urbanización.

En este sentido, los servidores públicos entrevistados señalaron que es importante

complementar las MGP con otros ámbitos participativos, en los que se permita atender a conflictos que pudiesen surgir en el proceso, pero a escalas que no siempre pueden ser plenamente atendidas por el registro, necesariamente general y abarcativo, de las discusiones que se dan en las MGP. Es así que alrededor, o detrás, de las MGP funcionan en las tres experiencias ámbitos participativos que, al decir de los coordinadores, sostienen y fortalecen la MGP por otros medios.

► Espacios de participación



Diseño: Equipo técnico de Villa 20 - IVC

Estas instancias de participación complementarias pueden ser diferenciadas a partir de las escalas de intervención en el proceso de re-urbanización. Por un lado se encuentra la escala más global del proceso, que atiende al problema de la integración urbana al nivel comunal.

Sobre esta escala descansan los problemas de integración entre el barrio que está siendo re-urbanizado y el resto de los barrios que componen la comuna en la que se encuentra. El propósito es el de la integración e inclusión de la población del área en términos urbanísticos, pero también sociales, culturales y económicos. El ámbito de participación pensado para atender a estas problemáticas es la Mesa de Gestión Interministerial, la cual, sin embargo, opera en los tres barrios con distintos niveles de institucionalización según el caso. Por otro lado, se encuentra la

escala de intervención barrial, en donde se procura crear los espacios de participación para la validación, seguimiento y ajuste de las acciones del plan de re-urbanización. En éste nivel funcionan las Mesas de Gestión Participativa. A su vez, en cada barrio nos encontramos con escalas de menor tamaño, que concentran solamente las manzanas de cada barrio. En la medida en que se requieren llevar a la práctica operativos de obras que afectan manzanas enteras, por la apertura de calles, esponjamiento de manzanas, etc., se vuelve necesario la creación de ámbitos de participación en los que puedan participar delegados o referentes de la manzana, vecinos y los representantes del IVC y en donde puedan consensuarse colectivamente las decisiones que haya que tomar en lo que refiere fundamentalmente a la relocalización de los vecinos de las viviendas que estén

siendo afectadas por las obras. Para ello se han conformado las Mesas de Trabajo por Manzana. Ellas tienen carácter obligatorio y se toma lista a los vecinos que viven en cada una.

Por último, se encuentra la escala de intervención por las viviendas, en donde se procura producir ámbitos de encuentro en los que puedan consultar los vecinos acerca de

distintas temáticas sobre las que tengan dudas, como puede ser los créditos, el relevamiento o el censo, el canje de las viviendas, entre otros. Para ello, el abordaje de las intervenciones es llevado adelante por un equipo técnico y social en los Espacios de Consultas.

La calidad de la deliberación

¿Cómo medir la calidad de los intercambios de opiniones que se dan en las MGP? ¿Qué indicadores podrían reflejar mejor el funcionamiento concreto de la deliberación entre los actores gubernamentales y los miembros de la sociedad civil en los barrios? ¿Qué características asumen los procesos colectivos de toma de decisiones en estos contextos? Estas preguntas son centrales puesto que apuntan a conocer la calidad de la democracia que se ejerce a diario en las MGP. Los equipos técnicos que hoy llevan adelante no solamente las MGP sino también los procesos de re-urbanización e integración socio-urbana en los barrios de Villa 20, Rodrigo Bueno y Playón de Chacarita expresan su satisfacción a la hora de pensar en las características del proceso de deliberación que se suscitan en las mesas. Un ejemplo rotundo de esto es el crecimiento exponencial de las convocatorias. El director del equipo técnico en Villa 20, Martín Motta, nos mencionó por ejemplo cómo fue variando el volumen de participación vecinal desde el comienzo de las mesas hasta el presente. De comenzar realizando reuniones de 20 o 30 personas pasaron a la escala que hoy funciona en las MGP de la Villa 20 de aproximadamente 200 personas.

Cada barrio cuenta con su especificidad, y esa singularidad es la que da cuenta de diferentes realidades. Sin embargo, hay puntos compartidos por las distintas realidades, que atañen a la calidad de la deliberación que sostiene a las MGP. Jazmín Lerner, coordinadora del área social en el proceso del barrio Rodrigo Bueno, refiere a la elaboración de la Ley 5.798 de re-urbanización de Rodrigo Bueno como "un hito histórico". El texto de la Ley aparece en la mirada de la coordinadora del IVC como un paradigma del tipo de consensos que se producen en la MGP. Dice Lerner: "Cada artículo se debatió muchísimo, tuvimos mesas de gestión desde las 9am hasta las 2 de la tarde. Pero se debatió por consenso. Todo lo que se incluyó en el cuerpo de la Ley fue consensuado colectivamente. Lo

que se revisó fue el cómo, cómo se incluyen las cosas". También la experiencia del Playón de Chacarita refleja satisfacción con los resultados logrados en lo que refiere a la participación en la toma de decisiones. Como en Rodrigo Bueno, el equipo de coordinación del "Playón" logró consensuar el protocolo para intervenir frente a emergencias en el barrio (inundaciones, riesgo eléctrico, situaciones de violencia de cualquier tipo, etc). Estos son ejemplos del modo en que ha incidido de manera sustantiva la deliberación en las Mesas en la gestión y



MGP Villa 20. Imagen concedida por equipo técnico IVC

planificación de los procesos de re-urbanización. La calidad de la deliberación en las mesas depende, de manera invariable en los diferentes casos, de las redes de intercambio preexistentes a las propuestas organizativas que emanan desde el IVC y que han desarrollado ciertas capacidades de organización que generan mejores condiciones para la deliberación y la producción de consensos en la nueva institucionalidad que suponen las MGP. Así, por ejemplo, Martín Motta, el director del equipo técnico en Villa 20, identifica algunos elementos centrales que funcionaron como condiciones de posibilidad y Facilitación del desempeño de las MGP.

En efecto, es importante volver a destacar aquí que la re-urbanización integral y la integración socio-urbana es un reclamo histórico

de las villas y asentamientos irregulares de la Ciudad de Buenos Aires que estuvo marcado por relaciones desiguales con el Estado a lo largo del tiempo. Precisamente por ello, los coordinadores del IVC en los barrios refieren al hecho de haberse encontrado al momento de inicio de los procesos con un extenso entramado de actores sociales, universitarios, políticos y religiosos que ya se encontraban trabajando de hecho en el barrio aportando conceptos, ideas y soluciones a los déficits habitacionales registrados en cada barrio. La pregunta que nace de estos encuentros es efectivamente qué rol pueden asumir en la gestión y en la planificación de los procesos de re-urbanización llevados adelante por el IVC. Dice Motta:

“ (...) en el armado de la Mesa existía ya una Mesa Activa por la Urbanización, que se había formado por parte de los vecinos, donde están agrupados actores políticos, y ese espacio había formulado propuestas incluso en la época de la toma del Papa Francisco, (...) trabajando incluso conceptualmente, porque forma parte de la mesa la Facultad de Arquitectura y de Ingeniería. Podría decirse que hay cierto pensamiento sobre los procesos, y para nosotros es muy importante esta conceptualización porque le suma mucho al proceso. ”

La incorporación de los actores relevantes del territorio en la Mesa supone que ellos cuentan con saberes que en muchos casos son tan válidos como los propuestos por los equipos técnicos gubernamentales, de manera que sin el aprendizaje de sus conocimientos prácticos, el proceso se cerraría a un plan que teóricamente podría adecuarse a los criterios técnicos, pero que sin embargo dejaría de lado las realidades concretas y específicas de los barrios, y así debilitando la base de legitimidad sobre los cuales se podrían sustentar las decisiones a tomar. En este sentido, los procesos participativos están marcados por una fuerte lógica de co-creación, no sólo de las decisiones y soluciones para los problemas del barrio sino --también-- de esos espacios más pequeños, informales y flexibles que permiten gestionar mejor los conflictos y generar mejores espacios de encuentro entre autoridades y ciudadanos.

En este sentido, las lógicas de organización

social no están separadas de algunas lógicas de organización política que es importante respetar --en tanto expresión legítima de derechos ciudadanos--, sin que las mismas afecten las lógicas más generales de participación ciudadana. En efecto, Motta refiere a un caso en el que ambas lógicas se cruzaron de manera virtuosa: además de los actores agrupados en la Mesa Activa por la Urbanización, comenzaron a agruparse, por otro lado, actores sociales a fines al oficialismo que organizaron también su propia mesa para consensuar propuestas frente a la búsqueda de la re-urbanización de la Villa 20. Las propias lógicas internas de organización dentro del barrio se habían expresado en mesas distintas definidas por simpatías políticas. Frente a ese desafío, la coordinación del IVC decidió crear un ámbito de deliberación común en el que pudiesen participar ambos agrupamientos de actores políticos, tanto oficialistas como opositores, de manera de que puedan resolverse los consensos necesari-

nios que luego Fuesen volcados y transmitidos en las MGP. A este nuevo ámbito le llamaron Mesa Técnica. Si bien este ámbito no está formalmente validado, sostiene Motta, es un espacio en cuyas deliberaciones nacen los consensos y la Fuerza de la legitimidad necesaria para sostener y mantener la continuidad de las MGP. Es posible pensar, entonces, "que las políticas deben recuperar experiencias preexistentes de resolución de un amplio espectro de cuestiones cotidianas y colectivas, pero en diálogo con las limitaciones que el contexto impone" (Di Virgilio, 2012).

La flexibilidad de los dispositivos de partici-

pación es un valor en sí mismo, pero ello no quita que cada uno de estos procesos no deba enfrentar desafíos en términos de deliberación, un problema común en los procesos de diálogo horizontal como éstos. En efecto, la escala del proceso de Villa 20 presenta el siguiente dilema: cada nueva convocatoria a la MGP asiste un porcentaje cada vez más alto de nuevos vecinos que se acercan por primera vez a los fines informarse sobre el proceso de re-urbanización. De esta forma, el recambio de vecinos en las MGP es siempre constante, operando así el espacio como un ámbito de comunicación. Dice Motta:

“ Quizá la generación de consenso, debate y tratamiento de los temas está más ahora en la Mesa Técnica. En cambio la MGP es más para sacarles dudas a los vecinos. Todo el tiempo la mitad de los vecinos vienen por primera vez. Entonces como va rotando mucha gente, la gente viene para saber qué está pasando. Hay algunas referentes que son constantes, que están siempre, pero hay muchos vecinos que vienen por primera vez a la MGP. Por eso la mesa tendió a convertirse en un ámbito de comunicación. ”

A su vez, Belén Quintana y Claudia Cabrera, del equipo de coordinación del Playón de Chacarita, mencionan otros límites que obstaculizan el proceso deliberativo en las MGP. En este caso, comparan la experiencia del Playón con la experiencia de la Villa 20, caracterizando a la composición de las Mesas de la primera como más "reducida". En efecto, la Ley 5799 correspondiente a la reurbanización del Playón Chacarita, no deja abierta la convocatoria a la participación a las Mesas a cualquier vecino. Por el contrario, además de los representantes del IVC, la Defensoría del

Pueblo, entre otros, tienen derecho a participar también los integrantes de la Junta Vecinal del barrio, integrada por la Comisión Directiva y los Delegados de cada manzana, y dos vecinos por manzana. Estos vecinos son elegidos en cada mesa por manzana, cuya regularidad es semanal. Esa reducción normativa de la participación a representantes de vecinos, sin embargo, no reduce las posibles tensiones en la deliberación fruto de las diferencias políticas entre los actores en la Mesa. Dicen Belén y Claudia:

“ Es muy difícil que un vecino que no conozcamos se sume o se acerque con interés o conocimiento a la Mesa. Siempre son los mismos, y cada vez están marcados los roles de quienes van a estar a favor y quienes van a ser en contra. No importa cuál sea el tema, ya se sabe cuál va a ser la respuesta. Porque más allá de trabajar en conjunto por un tema, lo importante para los actores es mantener una posición. ”

Frente a estas dificultades, se ha redoblado el esfuerzo, multiplicando los ámbitos de consulta constantes a los que los vecinos del Playón se acercan con cada vez mayor frecuencia para elevar sus dudas y preguntas acerca del proceso de re-urbanización del barrio.

Por otro lado, refiere Jazmín Lerner, que la existencia de la MGP en Rodrigo Bueno no necesariamente garantiza una participación genuinamente activa de parte de los actores. A tal punto que puede sostenerse la continuidad y regularidad de la Mesa, pero quedar en muchos casos reducida a la lógica tradicional de vínculo entre Estado y Sociedad en donde los actores gubernamentales toman las decisiones de gestión y planificación y los actores sociales acompañan esas pasivamente esas decisiones. Dice Lerner en referencia al caso de Rodrigo Bueno que se

percibe un cierto "desgaste" de los delegados, por los años de lucha y por los constantes conflictos con los que se enfrentan a diario en la tarea de representar a los vecinos de sus manzanas. De esta forma, dice, puede caerse en el riesgo de que los delegados asistan, comenten y por lo tanto participen del ámbito de la MGP, pero que aun así, "no estén construyendo ciudadanía".

Estos desafíos en términos de deliberación son normales. Lograr un espacio de conversación eficiente, en el que los participantes confíen, es un desafío considerable. Además, los problemas de la "calidad" de la deliberación tienden a aumentar en la medida en que los espacios reciben a muchas personas: es más fácil conversar entre diez personas que entre cien. La flexibilidad de los procesos actuales sugiere que es una primera respuesta adecuada a las cuestiones planteadas.

Los aprendizajes: cosas por cambiar, mejorar o fortalecer

Una de las cuestiones que más se repite en los diálogos con los equipos de coordinación en los distintos barrios analizados, es la necesidad, acompañada de una no menor dificultad constante, de construir de forma duradera lazos de confianza entre los actores gubernamentales y los miembros de las comunidades (desde vecinos hasta delegados). Esta preocupación subraya la dimensión de confianza que está detrás de las preocupaciones actuales, a nivel global, en materia de gobernanza democrática⁸.

Sobre ese sensible elemento se sostiene la continuidad del proceso participativo en la reurbanización e integración socio-urbana de las tres experiencias. Pero muchas veces, las mismas dificultades en la coordinación interministerial desalientan la participación. Hemos atendido a varios de los problemas que surgen en las MGP, dificultando el proceso deliberativo: desde posicionamientos políticos antagónicos, pasando por desgastes de los actores comprometidos históricamente con la re-urbanización de los barrios, hasta la misma escala poblacional en la que se mane-

jan algunos casos y la consiguiente falta de información acerca de los marcos normativos y las obras en camino.

Sin embargo, también ha sido recurrente la mención por parte de los protagonistas de los procesos de una tensión constante entre los "tiempos de la gestión" y los "tiempos de los vecinos". Mientras que en el primer caso se alude a la fluida o dificultosa comunicación entre los distintos órganos de gobierno, las diferentes áreas del Estado que intervienen en la planificación y en la ejecución de las obras, así como la coordinación entre las múltiples instancias de gobierno de cara a la comunidad del barrio, en el segundo caso, "los tiempos de los vecinos", aparecen problemas cotidianos, que, por la emergencia en la que se encuentran (incendios, inundaciones, cortes de agua o luz, casos de violencia familiar o institucional) demandan una intervención urgente por parte del Gobierno, que no siempre son atendidas por sus representantes en el territorio. No tanto por ausencia de compromiso o voluntad, sino más bien, por los tiempos administrativos de la misma gestión.

⁸ Es, por ejemplo, una preocupación principal de la Alianza para el Gobierno Abierto, una agrupación de 70 países y 15 ciudades (entre las que se encuentra Buenos Aires) que promueven la participación, transparencia, rendición de cuentas e innovación en las políticas públicas. [chacarita_censo.pdf](#).

En este sentido, un achique de la distancia entre ambos "tiempos" parece un desafío considerable a tener en cuenta para mejorar los procesos participativos y los tiempos de respuesta.

Conclusión

El presente documento presenta una mirada sobre los procesos de participación alrededor de una de las políticas públicas más ambiciosas del gobierno de la ciudad de Buenos Aires: la integración social y urbana de las llamadas "villas" de la ciudad. Esta política es ambiciosa por varias razones: aborda un problema que nunca había sido abordado en la Ciudad desde el paradigma de la participación, lo hace con una perspectiva de integración y a través de intervenciones que demandan fuertísimas inversiones presupuestarias. Este documento sugiere, además, que estas intervenciones son ambiciosas en términos de metodologías de desarrollo e implementación de políticas públicas.

En efecto, la participación ciudadana es un paradigma cada vez más establecido a nivel global como posible respuesta a la crisis de confianza que atraviesan los sistemas democráticos modernos. La desaparición de los partidos políticos fuertes, la aparición de liderazgos fuertes a nivel global y una cierta sensación de "insatisfacción" con las instituciones representan un desafío considerable en todo el mundo. Achicar la brecha que separa a representantes de representados se presenta como un desafío tan importante como urgente. Los mecanismos de participación que observamos en este documento son una forma de responder a esos desafíos, por varias razones.

► Muestran una flexibilidad y una adaptabilidad como mecanismo de "captura" de demandas ciudadanas que otros mecanismos no tienen. En efecto, las elecciones son sub-óptimas para transmitir preferencias específicas y directamente inútiles para resolver problemas concretos (son muy esporádicas,

Esas dificultades de administrar temporalidades tan diversas; esto es: por un lado, un proyecto a largo plazo de una re-urbanización integral de los barrios, y por otro una

generales, etcétera); los sistemas de participación en línea limitan mucho las opciones y no favorecen la deliberación, etcétera.

► La participación intensa en espacios formales legitima a las autoridades frente a los ciudadanos. En efecto, una de las razones por las cuales se postula que hay una crisis de confianza en las democracias modernas es que los funcionarios son vistos como demasiado alejados de los problemas de los ciudadanos, sujetos a influencia de "intereses especiales", etcétera. Espacios de participación periódicos, formales, en los que los ciudadanos y los servidores públicos se ven cara a cara ayudan a desarticular ese tipo de objeciones.

► Los temas que abordan este tipo de procesos de participación son esencialmente complejos. En efecto, estas modalidades de participación no abordan problemas sencillos o livianos: se enfrentan a situaciones difíciles, con poblaciones vulnerables y cruzadas por las desigualdades estructurales que afectan a las sociedades democráticas modernas. Descubrir que esos problemas complejos son abordados de una manera más eficiente a través de la participación ciudadana no es poca cosa.

En conclusión, si los espacios de participación son esenciales para los procesos de urbanización, sería deseable continuar el trabajo de reflexión sobre los mismos para (a) extraer lecciones para mejorarlos y (b) descubrir qué nos pueden decir sobre la participación como elemento esencial de las políticas públicas, de modo de informar a otros procesos gubernamentales que se podrían beneficiar de aproximaciones similares.

Bibliografía:

Bordegaray, D. E. (2005). "Historia y memoria en la construcción de una historia barrial: el caso de Villa Lugano", en: N. Rebetz Motta y N. G. Ganduglia (coords.) *El descubrimiento pendiente de América Latina: diversidad de saberes en diálogo hacia un proyecto integrado*. Madrid: Signo Latinoamérica.

Cosacov, N. et al. (2011) *Barrios al sur: Villa Lugano, Villa Riachuelo, Mataderos, Parque Patricios y Villa Soldati a través del tiempo*, Documentos de Trabajo N° 56, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Buenos Aires.

Motta, Jorge Martín y Almansi, Florencia (2017), "Gestión y planificación por proceso-proyecto para el mejoramiento de villas y asentamientos de gran escala. El caso de la Re-Urbanización de Villa 20 en la CABA", en *Medio ambiente y Urbanización*, Vol. 86, N° 1, pp. 145-168.

Di Virgilio, Mercedes (2012). "Participación social y organizaciones sociales en la implementación de políticas orientadas a la producción social del hábitat en el área metropolitana de Buenos Aires, Argentina", en *Revista SAAP*, vol. 6, N° 1.

Encuesta Anual de Hogares 2016. Estructura de la población, Dirección General de Estadísticas y Censos, Ministerio de Hacienda, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Informe Final – Censo 2016 Barrio 20, Instituto de la Vivienda de la Ciudad, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Informe Final – Censo 2016 Barrio Rodrigo Bueno, Instituto de la Vivienda de la Ciudad, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Informe Final – Censo 2016 Playón de Chacarita, Instituto de la Vivienda de la Ciudad, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.