

Procesos de decisión colectiva

Hacia políticas sostenibles de integración socio-urbana en las villas de Buenos Aires

Alumna: Luisa Cavanagh

Tutor: Sergio Baravalle

Curso: EMBA 2017

Año: 2020

Lugar: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

AGRADECIMIENTOS

A mi familia en primer lugar.

A todas aquellas personas que compartieron generosamente su experiencia y recorrido trabajando en los barrios populares y que se dedican incansablemente a transformar las realidades más postergadas de la ciudad.

RESUMEN

La sostenibilidad de los procesos de reurbanización iniciados en la gestión 2015-2019 de la Ciudad de Buenos Aires representa un gran desafío. La Ciudad cuenta con una larga historia de intervenciones en villas y asentamientos: gran parte de estas no ha logrado dar respuesta al hábitat digno de sus pobladores por diversos motivos.

Durante dicha gestión, se determinó intervenir en los barrios populares bajo la órbita del Instituto de Vivienda de la Ciudad (IVC). El IVC optó por implementar el *decision making*, una metodología que garantizase la planificación y gestión colectiva de los procesos, donde los habitantes, referentes y organizaciones de cada barrio son parte activa de la toma de decisiones.

El presente trabajo analiza la potencialidad de aplicar la metodología de *collective decision making* y cuál es su injerencia a la hora de lograr una mejor integración del barrio a la ciudad, a dar mejores respuestas a las necesidades de cada territorio, a garantizar una inversión de recursos estatales más eficientes y a contribuir a que el hábitat no se deteriore a lo largo de los años. Se analiza en detalle esta metodología de toma de decisiones a partir de bibliografía específica y desde la mirada pragmática de quienes lideran procesos participativos complejos en villas y asentamientos de la Ciudad. Se toma como caso testigo la reurbanización de Villa 20, en Lugano, Comuna 8.

El estudio arroja como conclusión que la toma de decisiones colectiva es un eje fundamental en los procesos de reurbanización de villas y asentamientos. La metodología garantiza proyectos que partan de las necesidades reales de una comunidad, permite la mejora constante, es un aporte importante para la apropiación de los proyectos, por lo cual, juega un rol clave en la sostenibilidad de los proyectos en el tiempo.

Palabras clave: decision making - procesos participativos - sostenibilidad - consenso - hábitat.

INDICE

INTRODUCCIÓN	6
MARCO TEORICO	9
CAPÍTULO I: Villas y asentamientos de la Ciudad de Buenos Aires: breve historia y caracterización	9
1.1 Sostenibilidad y Capital Social en villas y asentamientos	9
1.2 El déficit habitacional en etapas: reseña sobre la historia de villas y asentamientos de la ciudad de Buenos Aires	11
1.3 Caracterización de barrios populares	18
1.4 Población de villas y asentamientos	22
CAPÍTULO 2: Decision making	23
2.1 Antecedentes	23
2.2 Diseño de procesos de toma de decisiones	25
2.3 Procesos colectivos de toma de decisiones	28
2.4 ¿Qué se entiende por participación?	28
2.5 Participación comunitaria entendida como diálogo de saberes	29
2.6 Tipos de participación	31
2.7 Niveles de participación	32
2.8 Beneficios y dificultades de la participación	35
2.9 Metodología	38
CAPÍTULO 3. Procesos de integración socio-urbana a través de la toma de decisiones colectiva. El caso de villa 20.	42
3.1 Procesos de reurbanización e integración socio-urbana	43
3.2 Aplicación de la metodología participativa: etapas del proceso- proyecto	45
METODOLOGIA	61
CAPÍTULO 4: Investigación sobre participación colectiva	61
4.1 Metodología	61
4.2 Entrevistas	62
4.2.1 Presentación coordinadores entrevistados	62
4.2.2 El aporte de la participación para la sostenibilidad de los procesos.	63
4.2.3 Entrevista Ministerio Público de la Defensa	65
4.3 Evaluación sobre la calidad de la participación	66
4.4 Conclusiones	70

CONCLUSIONES	74
BIBLIOGRAFÍA	77
ANEXOS	80
5.1 Entrevista a Martín Motta	80
5.2 Entrevista a Mercedes Gregorini	84
5.3 Entrevista a Jazmín Lerner	89
5.4 Entrevista a Julia Gabosi	90
5.5 Entrevista a Catalina Marino (Ministerio Público de la Defensa)	95
5.6 Mapa de villas y asentamientos de la Ciudad de Buenos Aires	101
5.7 Círculos de participación	102
5.8 Evaluación The New School - Matriz de indicadores (IVC)	103
5.9 Imágenes del proceso	104
5.10 Instrumento: encuesta de participación a vecinos y vecinas	106

INTRODUCCIÓN

En el año 2015, con la asunción de Horacio Rodríguez Larreta, el Gobierno porteño comenzó procesos de reurbanización en algunos de los barrios más vulnerables de la Buenos Aires, con el objetivo de integrarlos socioeconómica, urbana y habitacionalmente a la ciudad formal. La propuesta en esta gestión fue trabajar bajo la metodología de toma de decisiones participativa, a través de un trabajo conjunto con los habitantes de estos territorios, las organizaciones sociales y el Estado. Esta forma de trabajo implicó un cambio de paradigma respecto a cómo los diferentes gobiernos de turno fueron vinculándose históricamente con los barrios populares, como se verá a continuación.

La Ciudad de Buenos Aires, al igual que muchas otras ciudades de la región como Santiago de Chile o Río de Janeiro, viene de un largo recorrido en materia habitacional. Hubo épocas enfocadas en políticas de erradicación o relocalización forzosa de los habitantes, como por ejemplo durante el Proceso de Reorganización Nacional, acompañadas por construcciones de grandes edificios en las periferias de la ciudad con el objetivo de dar respuesta al déficit habitacional y en algunos casos también, de erradicar villas ubicadas en sectores céntricos. Sin embargo, muchos de los grandes conjuntos habitacionales y viviendas sociales no dieron respuesta al hábitat digno ni a la mejora en las condiciones de vida de los vecinos relocalizados. En general, las personas fueron enviadas a lugares periféricos de la ciudad, alejados de sus propias redes sociales, de los servicios urbanos, de las fuentes de trabajo, salud y educación. En ninguno de estos casos se hizo parte a los vecinos del proceso, más bien fueron decisiones unilaterales por parte del Estado. Con el paso de los años, el hábitat sufre un deterioro ya que quienes allí habitan no pueden hacer frente a los gastos de mantenimiento. Y la convivencia se vuelve más compleja.

Como primer punto, se realizará una introducción a la sostenibilidad de estos procesos y un breve abordaje de la historia de las villas y asentamientos de la ciudad de Buenos Aires, para poder contemplar, a través de las distintas etapas, la intervención estatal y las políticas habitacionales de cada período y sus resultados en los barrios populares de la Ciudad.

A continuación, se abordará la metodología participativa desde la perspectiva teórica con el objetivo de comprender su funcionamiento y cuáles son sus aportes, como también sus dificultades, a la hora de emprender estos procesos. Es esta metodología la que fue aplicada en los territorios a cargo del Instituto de Vivienda. Finalmente se profundizará en la aplicación de la misma en la Villa 20, en Lugano, el proyecto insignia de la gestión del IVC.

El objetivo del trabajo es determinar el grado de importancia que tiene el proceso de toma de decisiones colectiva en la gestión de proyectos sostenibles en villas y asentamientos de Buenos Aires.

Se buscó dar respuestas a las siguientes preguntas:

1. ¿Qué tanto pueden las decisiones colectivas influir para lograr mejores resultados? ¿Cuáles son las ventajas y desventajas de intervenir en barrios populares con esta metodología de toma de decisiones?
2. ¿Qué rol juegan el management y el diseño de decision making institucional en la gestión de políticas socio-urbanas sostenibles, que puedan dar respuestas reales a las problemáticas de cada territorio?
3. ¿Cuál es el involucramiento real de los vecinos en estos procesos? ¿Cuál es el verdadero impacto de la participación ciudadana y de la posibilidad de ser protagonistas de las decisiones para su barrio?
4. ¿Cómo impacta el management estratégico en el diseño de políticas habitacionales eficientes y efectivas?

5. ¿Es posible llevar adelante procesos participativos en grandes escalas?
6. ¿De qué manera puede la participación directa ser un canal efectivo para garantizar mejores proyectos, que contemplen las necesidades de cada barrio?

Se plantea la hipótesis de que para lograr políticas socio-urbanas sostenibles y efectivas es condición necesaria la participación de los pobladores de dichos territorios en los procesos de toma de decisiones, siempre y cuando esta participación sea real y verdaderamente decisoria. Se pone el énfasis en el proceso, en cómo se arriba a la toma de decisiones y en la gran importancia que tiene este componente para: garantizar una mejor inversión pública (se invierte en obras necesarias), una mejor adecuación de estas obras al territorio, en función de las necesidades de la población, una mayor apropiación y cuidado posterior de estas inversiones, un fortalecimiento comunitario y organizacional y un menor grado de conflicto territorial, condición necesaria para la ejecución de los proyectos.

La metodología de la investigación consistió en un enfoque teórico - práctico: se basa en la perspectiva de teóricos referentes tanto en participación y psicología comunitaria como también desde la visión de académicos vinculados al management y a la toma de decisiones desde ámbitos empresariales. Además, se entrevistó a profesionales de distintos organismos públicos que lideraron procesos de reurbanización¹ o de relocalización involuntaria² o han sido parte activa de estos procesos. Por último, se analizarán los resultados de una investigación realizada en conjunto con el Instituto de Vivienda de la Ciudad que apunta a estudiar la calidad de los procesos de toma de decisiones colectivas, desde el punto de vista de aquellos vecinos y vecinas que participan de los mismos.

¹ Reurbanización: en el ámbito de los barrios populares, se trata de procesos en los que se replantea una urbanización. Se habla de reurbanización y no de urbanización, porque se toma en cuenta el hábitat popular construido por los integrantes del barrio.

² Relocalización involuntaria: se trata de procesos en los que las familias que habitan un barrio informal deben ser relocalizadas debido a algún factor externo que las afecta, como ser: degradación ambiental, alguna cuestión que afecte a su salud, emergencias, etc.

MARCO TEORICO

CAPÍTULO I: Villas y asentamientos de la Ciudad de Buenos Aires: breve historia y caracterización

En el presente capítulo, se realiza un resumen de la historia de las villas y asentamientos de Buenos Aires. Tanto la evolución y las problemáticas de estos territorios, como también la vinculación que han tenido con los diferentes gobiernos de turno, son elementos importantes a conocer para poder diseñar políticas públicas que se adecúen a la complejidad de estos sectores de la ciudad.

1.1 Sostenibilidad y Capital Social en villas y asentamientos

La ONU define al desarrollo sostenible como a la satisfacción de “las necesidades económicas, sociales, de diversidad cultural y de un medio ambiente sano de la actual generación, sin poner en riesgo la satisfacción de las mismas a las generaciones futuras”.³ Uno de los grandes desafíos en el horizonte de las políticas socio-urbanas en villas y asentamientos tiene que ver con garantizar la sostenibilidad de las mismas. Este punto implica pensar en qué puede hacerse hoy, cómo trabajar desde ahora con miras en que aquellos vecinos beneficiarios puedan sostener su hábitat y su comunidad en el futuro.

Uno de los grandes ejes dentro de la sostenibilidad en estos procesos de reurbanización en barrios populares tiene que ver con la generación y fortalecimiento de capital social. Desde la perspectiva de la CEPAL, el capital social se entiende como el conjunto de relaciones sociales basadas en la confianza y los comportamientos de cooperación y reciprocidad. Chetty (2019), uno de los referentes en administración pública en la Universidad de Harvard, indica que uno de los factores fundamentales para que un lugar o barrio sea un buen espacio para desarrollarse tiene que ver con la

³ <https://www.un.org/es/ga/president/65/issues/sustdev.shtml>.

cohesión social que exista en ese lugar (los otros cuatro factores son buenas escuelas, baja inequidad de ingresos, baja segregación residencial y muchas familias con ambos padres). Por su parte, Clemente (2017) hace referencia al vínculo del capital social y al poder:

Para Bourdieu (1988), capital social y poder están asociados, y es en esta relación que se representa la posibilidad de que los actores sociales (más débiles desde el punto de vista económico) hagan algún tipo de acumulación a partir de jugar colectivamente en un campo determinado y en torno a un capital en disputa. Esta concepción del CS permite hacer una lectura política de la puja en torno a la redistribución secundaria del ingreso, en lugar de tratar de “optimizar” las relaciones que los pobres ponen en juego al momento de desarrollar sus estrategias (individuales y colectivas). (Clemente,2017:196).

Los procesos colectivos de toma de decisiones están estrechamente vinculados con nutrir el capital social existente y fortalecer la capacidad de reflexión y análisis, la generación de consensos, la solidaridad entre vecinos, la transparencia y el flujo de la información. Y también, a ceder poder.

Numerosos son los ejemplos, en Buenos Aires y en la región, de políticas habitacionales fallidas que, al no tener en cuenta a la población destinataria, al no abrir el proceso a la comunidad y al gestionar la política pública “desde el escritorio”, sin conocimiento del terreno, resultaron en inversiones públicas con malos resultados en cuanto a la calidad de vida de estas personas. Ejemplos clásicos de esto son los grandes conjuntos habitacionales en Lugano, (Lugano I y II, Cmte. Piedra Buena, etc), construidos en la década de 1970. Muchos aprendizajes han sido tomados de estos edificios, donde existen numerosos problemas de mantenimiento, vandalismo, convivencia, dificultades en la administración, expensas caras (por ejemplo, hoy se evita construir más de tres pisos para evitar la necesidad de ascensores, que encarecen los gastos comunes. En el siguiente punto, se hace un breve repaso de la historia de las villas porteñas.

1.2 El déficit habitacional en etapas: reseña sobre la historia de villas y asentamientos de la ciudad de Buenos Aires

La cuestión del hábitat urbano está íntimamente ligada a los procesos económicos, sociales y políticos que fue atravesando la Argentina a lo largo de la historia. A continuación, se presenta un resumen de la historia villera en Buenos Aires, ordenado en función de distintos períodos que atravesaron las villas y asentamientos desde su surgimiento hasta la actualidad. (Para ver su localización, ver Anexo punto 5.6)

1870 a 1930: El país recibía miles de inmigrantes europeos que venían a hacer la América. Mayoritariamente se trataba de campesinos, que no habían tenido una experiencia urbana previa. Muchos de ellos fueron a vivir a conventillos en la zona sur, algunos de ellos abandonados tras la fiebre amarilla de 1871 que se cobró la vida de más de 10.000 habitantes. También se construyeron conventillos para este fin: se trataba de edificios de entre 14 y 18 unidades, con una letrina compartida y espacios comunes. Ya para 1900, muchos trabajadores apostaban a la vivienda unifamiliar (generalmente casillas o casas chorizo) invirtiendo gran parte de su salario para este fin. Como mencionan Abelanda et al. (2016), Ya en 1920 se registra el inicio de una de las primeras villas de emergencia, la Villa del Bajo de Belgrano, con la llegada de changarines que fueron instalándose en esa zona. Esta villa sería una de las primeras en ser erradicada durante la dictadura de 1976.

1930 a 1945: En 1931 surge Villa Desocupación, debido a que el Estado ubicó a un grupo de polacos en galpones de Puerto Nuevo. Se va configurando entonces un nuevo modelo económico: la industrialización sustitutiva dirigida al mercado interno y destinada a la fabricación de bienes de consumo. Es en este contexto en que un sector de la población queda fuera de las posibilidades de ingreso al mercado de tierra y vivienda de la ciudad de Buenos Aires. Se trata de los trabajadores precarizados, que

van construyendo los primeros asentamientos informales. En ese sentido, puede decirse que *“con el fin del modelo agroexportador tradicional y la ruptura del orden institucional en 1930 que coloca al Ejército en el poder, el Estado comienza a tener un rol activo en la economía, en las finanzas, pero también en la intervención social. Los destinatarios de una de esas intervenciones estatales son los obreros portuarios despedidos a raíz de la crisis”* (González Duarte, 2015:36). Los trabajadores del puerto, que habían sido despedidos por la crisis, fueron uno de los destinatarios de las intervenciones. También se genera el barrio de inmigrantes, hoy uno de los sectores de la villa 31. Unas manzanas más al norte, se asentaron familias de ferroviarios en la Villa Saldías. En una primera etapa, las villas de la ciudad estaban ubicadas en lugares céntricos de la ciudad, como Retiro, Colegiales y Belgrano.

En referencia a este punto, se comparte la siguiente postura:

Se trataba de personas, a lo sumo familias, casi siempre sin experiencia urbana previa, que se iban instalando en las villas al amparo de familiares o conocidos que ya vivían allí. Estas ocupaciones no se daban de forma planificada ni con ningún tipo de planificación urbana, con lo cual las villas se fueron configurando sobre trazas irregulares y con construcciones precarias. El objetivo no era crear un barrio definitivo sino encontrar un lugar transitorio para vivir, hasta que se pudiera acceder a algo de mejor calidad. Es importante destacar que, a diferencia de otros países latinoamericanos, la conformación de las villas en Argentina no se debió a ocupaciones organizadas, sino más bien por ocupaciones escalonadas. No se generaban a partir de hechos de violencia sino a partir de la llegada paulatina de personas, que luego traían al resto de su familia a vivir con ellos. Generalmente se formaban cerca de las zonas de trabajo, para abaratar los costos de transporte entre el lugar de residencia y su empleo. Las villas se conformaron con tramas irregulares que no respetaban las manzanas, sin infraestructura y con altos niveles de hacinamiento. (Lekerman, 2002)

1946 - 1955: La agricultura extensiva y la industria sustitutiva hicieron de Buenos Aires un gran polo de concentración poblacional. La migración tanto interna, europea o de países limítrofes dio lugar a que haya un nuevo período de crecimiento en el área metropolitana. Estas personas se instalaron en terrenos fiscales. Desde el Estado se desarrollaron distintas modalidades para propiciar la vivienda social: la construcción directa, que desarrolló la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, y la indirecta, mediante el otorgamiento de créditos del Banco Hipotecario Nacional, que fue la que tuvo mayor alcance. Hacia 1955, a las villas de Retiro, Bajo Belgrano y Lugano había que sumar una larga serie de nuevos núcleos villeros: Villa Fátima, Villa Piolín, Villa Medio Caño, Villa Tachito, Villa 9 de julio. En abril de 1956 la recién creada Comisión Nacional de la Vivienda (CNV) elevó al Poder Ejecutivo un censo que indicaba que en la ciudad existían 21 villas, habitadas por 33.920 personas. Fue una estrategia que encontraron los sectores más pobres para resolver el problema de la vivienda en la ciudad sin alejarse de los lugares de trabajo.

1955 - 1982: Este período se caracteriza por la decisión política de los gobiernos de facto de erradicar las villas de emergencia. Dentro del Estado, la cuestión de las villas dio lugar a muchas contradicciones. Los gobiernos de turno fueron dando diferentes respuestas a la cuestión villera: tolerancia, asistencialismo, diálogo, mejoramiento, enfrentamiento, reubicación en otras alternativas habitacionales, erradicación puntual. Durante el Gobierno de Illia, por ejemplo, si bien había algunas líneas tendientes a la erradicación de villas, se trabajaba con un enfoque participativo y había diálogo entre pobladores - el Estado.

Lo cierto es que a mediados de los años 60 empiezan a tener mayor notoriedad en la ciudad. Esto coincide con la caída de la etapa de sustitución de importaciones, que conllevó una caída en la empleabilidad de este sector. Los asalariados de menores ingresos se veían obligados a vivir en los viejos conventillos o en las villas. Es así que las villas podían ser tanto una puerta de entrada hacia una vida mejor, como se vio al

inicio, como también el símbolo de la caída para aquellas familias que no pudieron integrarse a al medio urbano. Así fueron consolidándose las villas en CABA: en la medida en que el Estado no buscara desalojar a sus habitantes, los barrios populares se fortalecían, mejorando, poco a poco, sus condiciones habitacionales y urbanas. También se fue organizando la actividad comunitaria villera. Ya para 1960 existían organizaciones formadas. En 1958 se había creado la Federación de Villas y Barrios de Emergencia, que nucleaba a todas las juntas vecinales de la ciudad.

Alrededor de los años 70, el Estado impulsa el Plan de Viviendas Económicas Argentinas (VEA), construyendo viviendas sociales en grandes conjuntos habitacionales. También crece el negocio de venta de casillas prefabricadas. Los sectores menos favorecidos no podían alcanzar estas posibilidades y por esto mismo se radican en las villas o en los inquilinatos de la ciudad. La población de las villas crecía y el gobierno de Onganía definió implementar un Plan de Erradicación de Villas de Emergencia de la Capital Federal y del Gran Buenos Aires. Las primeras erradicaciones fueron violentas. Convivían en simultáneo las acciones que se desprendían de este plan con otras medidas aisladas de las Secretarías de Estado de Vivienda y de Promoción y Asistencia a la Comunidad que contaban con programas de construcción y mejoramiento de viviendas, regularización dominial, etc. A partir del Cordobazo, el clima político argentino había dado más lugar a la reivindicación de los reclamos villeros. Y en ese marco, se pasó de la erradicación a políticas asistencialistas para mejorar el hábitat en los asentamientos. El objetivo de esta política era ganar el apoyo de un sector popular numeroso y con fuerte presencia urbana (Oszlak, 1980).

Las erradicaciones se concretaron durante la dictadura de Onganía (1966-1970) mediante el Plan de Erradicación de Villas de Emergencia (PEVE). En esta etapa se desalojaron 12 villas de manera total y una en forma parcial, desplazando a alrededor de 37.500 personas (Yujnovsky, 1984; Jauri, 2011). La Ley 17.605/67 sostenía que “...

la declaración de insalubridad de una villa de emergencia autorizará a la correspondiente autoridad de aplicación para proceder al inmediato desalojo y demolición de las viviendas...”. Luego de la erradicación y como segunda etapa del plan, se construyeron los Núcleos Habitacionales Transitorios (NHT); estas viviendas constituían un paso obligado para acceder a una vivienda definitiva. Se trataba de construcciones muy precarias, de menos de 40 m², con muros de 4 cm de ancho; estaban emplazadas en terrenos de relleno, en zonas alejadas; no cumplían con las normas reglamentarias básicas y se prohibió a los moradores realizarles mejoras. Se construyeron dos Núcleos Habitacionales Transitorios en la Ciudad: el de Zavaleta y el de Av. Eva Perón. Fueron diseñadas para que las familias habitasen solamente durante un año, pero existen hasta el día de la fecha.

En 1972 se crea el Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI), dentro de la estructura del Ministerio de Bienestar Social, poniendo de manifiesto la cuestión villera. En Buenos Aires funcionaba la Comisión Nacional de la Vivienda, que brindaba apoyo técnico y materiales, con la participación de la población de los asentamientos.

A partir del año 1976, el gobierno de facto vuelve a dar un giro hacia políticas estrictas a favor de la erradicación villera. En referencia a este punto:

Resultaría difícil comprender las orientaciones de política urbana del gobierno militar instalado en 1976 sin tomar en cuenta su particular concepción del orden social que aspiraba instituir, del lugar que en él se asignaba a los sectores populares, del papel estratégico que tenía la ocupación del espacio geográfico y de la distribución poblacional juzgada más conveniente a los fines de la seguridad nacional. (Oszlak, 1991:96).

Particularmente en la ciudad, se acrecentaba la estratificación social. Durante este período, se decretó la autoconstrucción como ilegal (congelamiento) y se apuntó a

terminar grandes conjuntos urbanos en las periferias, con el fin de poder erradicar las villas. De esta manera era difícil que estas personas pudiesen integrarse a la vida en sociedad, ya que estaban alejadas de sus fuentes de trabajo, sus redes comunitarias y demás servicios públicos. Como consecuencia, era frecuente el deterioro del hábitat y la falta de compromiso en el pago de las cuotas de la nueva vivienda.

Los primeros desalojos de villas porteñas se consumaron sobre tierras de mayor potencial de inversión, las de zona norte y centro de la ciudad. Los habitantes de la Villa 31, la de Colegiales y del Bajo Belgrano fueron obligados a abandonar sus casas. Desde la oficina de la Comisión Municipal de la Vivienda se entregaban los plazos perentorios. Las villas ya estaban vigiladas por la Gendarmería y otras fuerzas de seguridad. Un documento de la pastoral de curas villeros de 1978 da cuenta de cortes de luz o falta de recolección de residuos como fórmula de hostigamiento en las villas. Generalmente se desarmaban las casillas o se demolían casas y dejaban a las familias a la intemperie. En 1976, la población en villas superaba los 220.000 habitantes. Para 1980, quedaban en la ciudad 8700 personas, habiendo sido expulsadas 180.000. La gran mayoría de estas familias fue relocalizada forzosamente a otros barrios del Conurbano. Y las personas de origen extranjero, enviadas a su lugar de origen. Según relata Oszlak: *;a pesar de la dimensión de la tragedia no hubo un cataclismo social, ni se registraron disturbios o manifestaciones. En el contexto de la Copa del Mundo de 1978, la ciudad asistió insensible a un drama que no trascendió más allá del ámbito de las familias afectadas.*

1983 - 2015: Al retornar la democracia en 1983, los gobiernos estuvieron limitados por la deuda externa y las crisis fiscales y no desarrollaron una política habitacional adecuada. La falta de controles desde el Estado hizo que continuara el negocio de alquiler de piezas en hoteles y pensiones no habilitados, que presentan situaciones precarias. Durante los primeros diez años de democracia, ese número llegó a las 58.000 personas (Pastrana y otros, 2012). La crisis económica del 2001 impactó

fuertemente a los sectores populares y esto también influyó en el crecimiento de la población en villas. Ya para 2005, según el Instituto de Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires (IVC), se registraban 129.029 personas (37.479 grupos familiares) viviendo en villas y núcleos habitacionales transitorios en 27.193 viviendas. En el 2011, el Gobierno de la Ciudad crea la Secretaría de Hábitat en Inclusión, organismo con foco y presencia territorial en algunos de los asentamientos de la Ciudad.

2015-2019: Este período coincide con la gestión de Horacio Rodríguez Larreta como jefe de gobierno porteño. Durante este período, se tomó la decisión de realizar procesos de integración socio-urbana de las villas 31 y 31 bis, villa 20, Playón de Chacarita (próxima al ferrocarril Urquiza) y el barrio Rodrigo Bueno, ubicado en Puerto Madero. También se está llevando adelante la relocalización de las familias que habitan al borde del Riachuelo sobre el camino de Sirga, en la villa 21.24. Para dicho fin, se constituyó la Secretaría de Integración Social y Urbana, organismo dependiente de Jefatura de Gabinete, exclusivamente para el proceso de reurbanización de la villa 31. El resto de los barrios están siendo reurbanizados a través del Instituto de Vivienda de la Ciudad (ex Comisión Municipal de la Vivienda). Como fue informado por los coordinadores de villas del IVC entrevistados en este trabajo, los procesos de reurbanización contemplan: la construcción de viviendas nuevas entregadas contra escritura (alrededor de 4500 entre todos los barrios mencionados anteriormente), mejoramiento de viviendas existentes, construcción de infraestructura (agua corriente, desagües cloacales, pluviales, electricidad y gas natural, pavimentos), apertura de nuevas calles y la generación de un plan maestro completo para la villa. Como se puede ver, la estrategia actual de cara a las villas tiende a procesos de radicación. El ciudadano de cada uno de estos barrios participa activamente en la definición de cada una de las etapas del proceso.

Actualmente, habitan en las villas de CABA aproximadamente 230.000 personas, el doble que en 2001 y cuatro veces más que en 1991.

1.3 Caracterización de barrios populares

Durante el año 2016, se realizó a nivel nacional un Relevamiento Nacional de Barrios Populares (RENABAP), entre el Estado Nacional y organizaciones de la sociedad civil, como TECHO, Barrios de Pie, la CTEP, entre otras. Este colectivo define a los barrios populares como "barrios vulnerables en los que viven al menos 8 familias agrupadas o contiguas, donde más de la mitad de la población no cuenta con título de propiedad del suelo ni acceso regular a dos, o más, de los servicios básicos (red de agua corriente, red de energía eléctrica con medidor domiciliario y/o red cloacal)"⁴. El relevamiento dio como resultado que para 2016 había 4400 barrios populares, entre villas y asentamientos en todo el país.

Bajo los mismos criterios de clasificación, el informe de TECHO 2016—organización sin fines de lucro que relevó 2.432 asentamientos de los 4.228 publicados por el RENABAP— afirma que el 72,6% de los barrios tiene conexión informal a la energía eléctrica; el 95% no tiene conexión regular al agua corriente; y el 98% no tiene conexión formal a la red cloacal pública. Además, estos asentamientos tienen otros servicios e infraestructura pública deficitarios, como el pavimentado de las calles, el alumbrado público, el alcantarillado, el acceso al gas natural, entre otros.

Desde el punto de vista de la constitución de estas urbanizaciones, existen tres modalidades identificadas por TECHO. La más frecuente es la toma de tierras espontánea, también conocida como "ocupación hormiga", que se caracteriza por ser progresiva y pacífica. La segunda forma más frecuente es la toma colectiva con loteo de tierras, organizado por los propios vecinos. Finalmente, con menor frecuencia, el Estado interviene y realiza el loteo de tierras. En esta última modalidad, la entrega de

⁴ RENABAP. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/barrios-populares>

títulos de propiedad y prestación de servicios básicos no está necesariamente garantizada por el Estado.

Con respecto a los dominios de propiedad de este tipo de edificaciones, la tenencia de títulos de los vecinos está relacionada con la provisión de bienes públicos locales y el nivel de urbanización del barrio. La existencia de títulos de propiedad genera incentivos para la inversión de hogares, reduce el hacinamiento y mejora el acceso a la educación de sus integrantes. Además, la condición de informalidad dominal genera expectativas en los vecinos de ser desalojados, por lo que se disminuyen los incentivos de invertir en la urbanización de sus hogares.

Los barrios populares están generalmente ubicados en zonas de riesgo ambiental, ya sea por ser: terrenos inundables, zonas contaminadas, cercanía a barreras urbanas como ser autopistas, vías de tren o la combinación de varios de estos factores. Es en estas áreas marginales (que no siempre están lejos de los centros urbanos, como es el caso del Barrio Rodrigo Bueno, a metros de Puerto Madero, o Playón de Chacarita, localizado al lado de la estación de ferrocarril Urquiza), no existen redes de distribución formales de agua, cloacas, electricidad o gas. Estos riesgos corresponden a la falta de control del desarrollo tecnológico y a la destrucción de la naturaleza para aumentar los modos de producción agropecuario, minero o industrial. Estos nuevos riesgos se perciben también en la vida de las ciudades, por la falta de planificación y ordenamiento urbano, la concentración de población sin que estén garantizados los servicios básicos, la falta de previsión del transporte, el aumento exponencial de automóviles, el uso de combustibles, la contaminación ambiental, los problemas de inundaciones porque no se preservan zonas de escurrimiento y porque los negocios inmobiliarios avanzan sobre zonas bajas e inundables. La zona sur de nuestra Ciudad es también el lugar en que se asentaron la mayoría de las industrias contaminantes, a la vez que presentaba bajos índices de ocupación. Con los últimos cambios demográficos producidos en la Ciudad, dicha relación de ocupación ha ido cambiando

y, si bien existen zonas despobladas, es el único lugar en el que ha aumentado la población.

En la Ciudad de Buenos Aires, según la Dirección General de Estadísticas y Censos, existen actualmente 14 villas (una de ellas, la villa 26, ya prácticamente relocalizada por completo a nuevas viviendas durante 2015 a 2017) y 21 asentamientos. Se agregan a estas dos tipologías los Núcleos Habitacionales Transitorios (NHT), construidos durante la dictadura para relocalizar familias de forma temporaria y así poder erradicar las villas. Estos NHT siguen en la actualidad en Zavaleta, próximo a la 21.24 y también en Av. del Trabajo.

¿Qué caracteriza a las villas y asentamientos? ¿Cuál es la diferencia entre ambos conceptos? María Cristina Cravino, referente en la temática, caracteriza a cada tipo de barrio popular:

Las villas de “emergencia” se definen como ocupaciones irregulares de tierra (en la ciudad de Buenos Aires, generalmente se trata de tierras fiscales), que fueron dándose a través de prácticas individuales y diferidas en el tiempo, no como tomas organizadas. Su organización espacial es a través de tramas que están por fuera de las convenciones urbanas de la ciudad. Su conformación no es en manzanas, sino que se forma en función de calles, pasajes y pasillos (por los que no circulan vehículos). En general hay alto grado de densidad poblacional y hacinamiento. Las viviendas conllevan distintos grados de precariedad.

Los pobladores las consideraban en sus orígenes un hábitat transitorio hacia un “posible” y anhelado ascenso social, expectativa que no logró concretarse para la mayoría de sus habitantes. Los pobladores son trabajadores poco calificados o informales. Actualmente los habitantes de las villas muestran la heterogeneidad de la pobreza, albergando a “antiguos” villeros, nuevos migrantes (del interior y de países limítrofes) y sectores pauperizados. Además, sus habitantes son portadores de adscripciones estigmatizantes por parte de la sociedad y de su entorno. Los habitantes

sostuvieron diversas demandas con el objeto de mejorar sus condiciones urbanas y generar organizaciones barriales y federativas (Cravino, 2001).

En cuanto a los asentamientos: generalmente se trata de ocupaciones planificadas de tierra. Por parte de los pobladores, se lo percibe como una solución habitacional definitiva, no transitoria. Por lo general son decididas y organizadas colectivamente, con una estrategia previa (obtención de datos catastrales, conformación de un grupo que iniciará la toma, búsqueda de apoyo de organizaciones cercanas, etc.). En su inmensa mayoría están ubicados sobre tierra privada. Se trataba de terrenos que por lo general eran basurales, pajonales o inundables, por lo que los dueños no tenían un interés o posibilidad en explotarlo económicamente o sufrían restricciones normativas para esto. Inmediatamente a la invasión del terreno se busca mediar con el Estado su "legitimación", reivindicando la oportunidad de pagarlo y ser propietarios. Debido a que la ocupación de la tierra implica vivir allí, sus viviendas presentan una evolución desde simples "taperas" a construcciones firmes, dependiendo sus características de la capacidad y recursos de quienes la habitan. En todos los casos se trata de actores sociales previamente "urbanizados" es decir, que si en algunos casos provienen de áreas rurales, pasaron anteriormente por otras formas de hábitat urbano, como piezas de hotel, villas, casas de familiares, alquiler, etc.

No sucede, en términos generales, como en el fenómeno de las "villas" de la Capital Federal y Conurbano Bonaerense, que fueron constituyéndose en el primer hábitat urbano (y muchas veces el único) de los migrantes rurales del interior y más tarde de los países limítrofe. Las características socio ocupacionales no difieren de los habitantes de las villas. Por lo tanto, la forma resultante facilita a diferencia de las villas, su futura regularización (objetivo buscado por sus ocupantes), ya que no supone un reordenamiento urbano profundo, sino un proceso de carácter social, político y jurídico que legalice la situación existente. Este carácter se constituye como uno de sus ejes distintivos, respecto a otro tipo de ocupaciones. En el discurso de los pobladores

aparece clara y reiteradamente la idea de “no hacer una villa”, lo que facilita a su vez las relaciones con el entorno, obtener un hábitat de mejor calidad que el que tenían y lograr con menores dificultades la titularidad de la tierra.

1.4 Población de villas y asentamientos

En los últimos años, se registró un crecimiento poblacional más alto en las comunas de la zona sur que en el resto de la ciudad. La comuna 8, que cuenta con los valores más negativos en cuanto a ingresos y vulnerabilidad social, creció en un 20% durante el período 1991 a 2010. Esta comuna alberga a la villa 20, Lugano y alrededores. En la figura n. 1 se puede visualizar la diferencia en las pirámides poblacionales de la ciudad versus las villas. La ciudad en su conjunto cuenta con una base angosta mientras que la zona sur se caracteriza por una base más amplia, con mayor presencia de generaciones más jóvenes.

Figura 1

Gráfico 1
Pirámide de población de la Ciudad de Buenos Aires. Año 2010

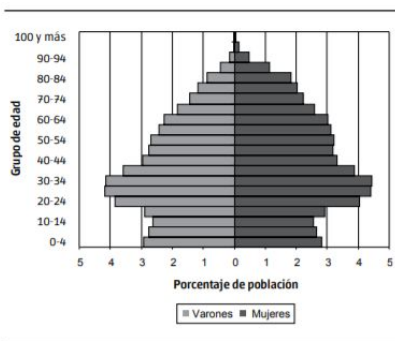
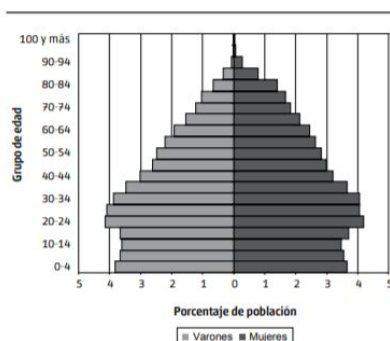


Gráfico 2
Pirámide de población de la zona sur. Comunas 4, 8 y 9. Ciudad de Buenos Aires. Año 2010



Fuente: Estadísticas y Censos de la Ciudad (en base a datos INDEC)

En cuanto a la educación, la posibilidad de terminar el nivel secundario y de acceder a estudios terciarios o universitarios es limitada. El promedio de años de estudio en la ciudad es de 12,6. En las comunas más ricas (2, 13 y 14), se superan los 14 años de estudio. En cambio en la zona sur promedia en un 10.5.

Con respecto al origen de la población puede afirmarse que a diferencia de los barrios populares en el Conurbano, en los que generalmente habitan personas de otras provincias, en las villas de la ciudad habitan en su gran mayoría personas de países limítrofes (51%). Menos del 30% nació en la ciudad y hay también un 20% de habitantes de otras provincias.

Como conclusión de este primer capítulo, puede decirse que las villas y asentamientos de la Ciudad son espacios cargados de historia, atravesados por diversos ciclos económicos, gobiernos de turno y diferentes políticas. Tienen características que las diferencian del resto de la ciudad, y a la vez, cada villa y asentamiento tiene sus propias particularidades. Conocer esta historia y adentrarse en la particularidad de cada territorio es el primer paso a dar antes de formular cualquier tipo de política pública.

CAPÍTULO 2: Decision making

El objetivo de este capítulo es adentrarse en el concepto de decision making participativo desde el punto de vista del management, como también desde el enfoque de las ciencias sociales. En el campo social, se hará referencia a los beneficios de un esquema de trabajo con toma de decisiones colectiva, como también a sus dificultades, desde la perspectiva de diversos autores.

2.1 Antecedentes

El concepto de management participativo surge, en el mundo occidental, a comienzos del siglo XX. Kauffman (2001), académico de la universidad de la Georgia State University, menciona que John R. Commons, publicó en 1919 *Industrial Goodwill*, el primer trabajo en EEUU que articuló el concepto de Participative Management y que lo vinculaba a la mejora de la performance de la organización. En el contexto de la I

Guerra Mundial, faltaba mano de obra para la gran demanda que había, y es en ese momento en el que se empieza a considerar a las personas como “recursos valiosos” (Kaufman: 2001,508), a diferencia de antes de la guerra, donde no había una valoración por el trabajador y el trabajo era muy mal pago.

En 1930 se llevaron adelante los *experimentos de Hawthorne*, en Illinois, EEUU, con el objetivo de mejorar la productividad en las fábricas y también entender la motivación de los empleados. Estos resultados serían estudiados más adelante por Elton Mayo y retomados en 1950 por Landsberger. En la década del 30 también se realizaron experimentos por parte de Lewin, psicólogo social, que se centró en los tipos de liderazgo posible: autocrático, democrático o *laissez-faire* (Belyh, 2016).

Una de las teorías más relevantes fue la que introdujo Abraham Maslow en 1943 sobre las motivaciones humanas. Según propone en su artículo *A Theory of Human Motivation*, la motivación humana puede variar dependiendo de la persona y la necesidad. La pirámide de Maslow resume esas necesidades, comenzando por las más básicas en la base (alimentación) hasta la autorrealización. La participación está vinculada a los niveles más altos.

En 1971, Gary Yukl estudió en detalle los tipos de participación, llegando a la conclusión de que había cuatro estilos posibles:

- Autocrático: el líder define todo.
- Consultivo: el líder consulta pero igual define.
- Decisión conjunta: se toma la decisión de forma colectiva.
- Delegación: se delega el poder de la decisión entre otros.

A partir de esta base teórica se fueron construyendo los modelos de liderazgo y de management participativo que se conocen en la etapa moderna. Estos estilos aplican para cualquier tipo de organización, sea política, no gubernamental o empresarial.

Según Belyh, estos modelos se pueden resumir de la siguiente manera:

1. Colectivo: El líder y los subordinados toman todas las decisiones como grupo.
2. Democrático: este estilo fomenta el input de los subordinados, pero la decisión la toma el líder.
3. Autocrático: La decisión la tiene el líder, pero los subordinados son escuchados.
4. Consenso: El grupo toma las decisiones, generalmente utilizando la metodología de votación.

2.2 Diseño de procesos de toma de decisiones

¿Qué importancia tienen los procesos decisorios? ¿Garantizan mejores decisiones? La consultora internacional McKinsey realizó en 2008 una encuesta a más de 2000 ejecutivos de empresas con el objetivo de entender qué etapas y que procesos del decision making eran claves para generar decisiones acertadas en sus compañías.

Algunos de los principales hallazgos revelan que tienen mayor probabilidad de éxito aquellos procesos que:

- Cuentan con una planificación.
- Claridad sobre quien implementa el proyecto
- El involucramiento de quien lidera el proyecto en la toma de decisiones

Se cita en dicho informe:

Los resultados destacan los beneficios duros del negocio- como el incremento de ganancia y la rápida implementación- de varias disciplinas del decision-making. Estas disciplinas incluyen asegurarse que la gente con los conocimientos apropiados sea parte del proceso de toma de decisiones, tomando decisiones basadas en criterios transparentes y con una base de datos robusta y asegurándose también que la persona que será responsable de implementar la decisión sea parte en la decisión. Finalmente, si bien algunas políticas corporativas a veces parecieran minar procesos sólidos de toma de decisiones, el consenso y las alianzas aparentemente pueden colaborar a crear buenos resultados. (Lovallo, D., Garbuio M., Viguerie P.: 2008).

En definitiva, hay tres elementos que se mencionan que deben ser tenidos en cuenta como método para arribar a decisiones exitosas:

- Transparencia del proceso
- Quien implementa la decisión es parte del proceso decisorio
- Decisión discutida como parte de las decisiones de la compañía en general
- Personas con conocimiento eran parte del proceso decisorio

En otro estudio realizado por McKinsey (2009), se le da también valor a otros factores, tales como:

- Que los disidentes a la decisión tengan voz: esta práctica favorece el surgimiento de ideas más robustas y es una manera de evitar los sesgos. En ese aspecto, los autores profundizan sobre ese punto:

El segundo tema es el proceso: ejecutivos de compañías con resultados satisfactorios evalúan sus procesos como exitosos en función de si hay una búsqueda de evidencia contraria y garantizando que los tomadores de decisión tengan toda la información crítica, dando espacio a voces disidentes, revisando el caso de éxito con detalle mismo si ejecutivos senior están fuertemente a favor del caso y promoviendo que las ideas verdaderamente innovadoras lleguen a los senior managers. (Dye, Sibony, Truong: 2009).

- Que todos los stakeholders tengan la información correspondiente
- Que los managers sean conscientes de las capacidades de su división para lograr los objetivos.

Sigman y Ariely (2017) investigan desde el enfoque de las neurociencias como los grupos interactúan para poder llegar a mejores decisiones. Así lo expresan: “cuando hacemos decisiones en grupo, a veces esas decisiones salen muy mal. Entonces, cómo hacen los grupos para tomar buenas decisiones? Algunas investigaciones han demostrado que los grupos son sabios cuando hay pensamiento independiente.

Cuando los grupos interactúan, esto sirve para que puedan escucharse y revisar las posturas de uno a otro, intercambiar conocimiento y también llegar a nuevas ideas”. En uno de los experimentos realizados, arribaron a la conclusión de que trabajando en grupos pequeños se arriba a resultados mejores que trabajando de forma individual. Según Sigman, en tiempos en que la gente parece estar más polarizada que nunca, entender mejor como los grupos interactúan y llegan a conclusiones puede encender interesantes nuevas formas de construir una democracia más saludable.

Black y Gregersen (1997) realizaron un estudio sobre el grado de involucramiento de los empleados en una empresa en la toma de decisiones y su relación con el grado de satisfacción de los mismos. Los autores comparten a modo de conclusión:

Los resultados sugieren que el grado de involucramiento en el desarrollo de alternativas, planificación y evaluación de resultados están significativamente relacionadas con la satisfacción y que el grado de involucramiento en generar alternativas y planificar la implementación también lo están con la performance. (*Black y Gregersen, 1997: 859*)

También indican que, en la medida en que existan alternativas razonables, un involucramiento mayor en la selección de soluciones debería permitir que los empleados apliquen su conocimiento y habilidades, mejorando así la calidad de la decisión y sus consecuencias. La motivación también sube en la medida en que esto ocurre.

2.3 Procesos colectivos de toma de decisiones

Como se vio anteriormente, una de las prácticas recomendadas para obtener mejores resultados en cuanto a toma de decisiones en empresas tiene que ver con abrir la decisión, con hacerla participativa.

Ahora, ¿qué ocurre cuando se procede de esta manera en políticas públicas? ¿Se puede abrir la decisión de la misma manera? ¿Participan todos los involucrados en la decisión (o en este caso, los beneficiarios?). ¿Todos participan de la misma manera? Abordaremos este eje primero definiendo a la participación desde la teoría de la psicología comunitaria y más adelante profundizaremos a través de las entrevistas a personas que lideran procesos de integración en la ciudad y que aportarán una mirada desde la práctica.

2.4 ¿Qué se entiende por participación?

Como vimos anteriormente, el proceso de producción social de una ciudad no es un proceso lineal y planificado. En vez, confluyen múltiples factores como ser: el orden político vigente y las políticas urbanas que se desprenden de éste, la apropiación de la sociedad de cada uno de los espacios y la práctica social que busca apropiarse y adaptarse al espacio. Si pensamos en una ciudad que integra a los barrios populares dentro de su trama urbana y social, es necesario articular entonces los esfuerzos de producción social que se realizan desde los sectores populares con las políticas urbanas del Estado en pos de garantizar mejoras físicas y sociales en pos del desarrollo. En este esquema, la participación ciudadana cobra una gran importancia, ya que garantiza derechos y es una herramienta de resolución de los conflictos a la vez, es el componente vital del proceso de transformación de la ciudad.

La Real Academia Española define a la participación ciudadana⁵ como “a la intervención e implicación de los ciudadanos y las ciudadanas, individual o colectivamente, en las políticas públicas, a través de procesos o mecanismos que permitan una escucha activa y un diálogo entre aquellos y las administraciones públicas”. En el ámbito de la política, la participación ciudadana es lo que hace que una

⁵ <https://dej.rae.es/lema/participaci%C3%B3n-ciudadana>

democracia no sea meramente representativa sino que permita la inclusión y la distribución de poder.

La participación social y representación de los beneficiarios se fundamenta en tres motivos fundamentales: el derecho a opinar, el tener conocimiento profundo de la temática y por último, de eficacia, por el compromiso y motivación que supone abordar estos procesos de manera colectiva.

2.5 Participación comunitaria entendida como diálogo de saberes

Desde la década del 80 a mediados de los 90, la región latinoamericana, y particularmente los países del Cono Sur, experimentaron una proliferación y diversificación de los mecanismos de participación ciudadana en la gestión pública. En esta transformación tuvieron que ver las exigencias planteadas desde los organismos multilaterales de crédito (principalmente el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo), que tenían el objetivo de aumentar la participación de las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones de la sociedad civil en la ejecución de sus programas y proyectos. Los FIS (Fondos de Inversión Social) trabajaban bajo la siguiente lógica, según menciona Clemente (2004):

Los proyectos sociales ejecutados por medio de los FIS tenían las siguientes características: i. Financiamiento mixto (con endeudamiento externo); ii. Diferentes niveles de focalización (localización, NBI y grupos vulnerables); iii. Administración por fuera de las estructuras ministeriales; iv. ONGD⁶ a cargo de la ejecución territorial de los proyectos; y v. Contraprestación / participación de los beneficiarios directos.

Así fue que el paradigma tradicional de la actividad de planificación y sus metodologías comenzaron a ser sustituido por otro paradigma (aún en desarrollo), el de la

⁶ Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo.

planificación participativa o, según otros enfoques, el de la “gestión social planificada”, multiactoral y participativa.

Montero (2004) define a la participación comunitaria en función de la combinación de muchos elementos:

- La acción conjunta y libre de un grupo que comparte intereses
- Contextualización y relación con la historia de la comunidad y el momento o la coyuntura en que se realiza.
- Un proceso que implica la producción y el intercambio de conocimiento. Se intercambian consejos, recursos y servicios.
- Acción socializadora y concientizadora que transmite, comparte y modifica patrones de conducta.
- Colaboración. Es decir, labor compartida por el grupo en diferentes grados de intensidad e involucración.
- Correlación: Relaciones compartidas, ideas compartidas, recursos materiales y espirituales compartidos.
- Organizar, dirigir, tomar decisiones, efectuar acciones a fin de alcanzar las metas establecidas conjuntamente.
- Existencia de patrones democráticos de comunicación entre los participantes.
- Reflexividad. Es decir, la capacidad de evaluar críticamente el trabajo hecho.
- Solidaridad.
- Diversos grados de compromiso con los proyectos comunitarios y sus objetivos. No todas las personas de una comunidad tienen el mismo grado de compromiso.
- Generación y aceptación de una normatividad a fin de funcionar como grupo.
- Dar y recibir. Se aporta y a la vez se es beneficiario de los aportes hechos por otros y, además, de la suma de todas las participaciones.

2.6 Tipos de participación

Bombarolo (2015) considera que existe una enorme literatura sobre participación, pero que lo importante es poder cotejar cuánto de eso escrito realmente pasa a los hechos. Según el análisis del autor hay en América Latina cuatro enfoques que ayudan a comprender los distintos tipos de participación que se han dado en la región. Estas formas son distintas entre sí y muchas veces coexisten en algunos espacios:

Funcional: una mirada que prevaleció en políticas de América Latina en los 80 y 90s. Servía para abaratar costos. Ubica a la participación desde la lógica de producto. Una mirada utilizada por algunos estados y organismos internacionales para lograr mano de obra gratuita. Basado sobre la tesis de que “si las personas participan del armado de su infraestructura o vivienda, luego la van a cuidar mejor”. Desde este punto de vista se han generado muchos programas de autoconstrucción de viviendas, espacios públicos, programas de alimentos.

Política: la participación como medio para movilizar políticamente a una comunidad en función de reclamar por sus derechos, generar conciencia, demostrar poder. Desde esa perspectiva se generaron en América Latina muchos espacios de participación sobre distintos temas, con esta lógica por detrás. Es una mirada también utilizada desde quienes han intentado atraer voluntades con fines político partidarios, el llamado “clientelismo político”, participación en marchas y actos a cambio de posicionamiento social, bienes, legitimidad. Según el caso, este tipo de participación puede ser más instrumental, transformadora, progresista... según el caso.

Antropológica: Se presenta en este caso a la participación como una necesidad básica de la humanidad. Ya no se plantea como un medio en sí mismo para algo, sino como una forma de realización personal y colectiva. Este enfoque se refuerza con Max Neff en los 80s, que ubica a la participación en un lugar tan importante como la

alimentación, la protección o la libertad. Se genera alrededor de este enfoque muchos emprendimientos promotores de la asociación de los proyectos colectivos, de la articulación, de encuentro, diálogo, intercambio, asociación entre personas, familias, comunidades, instituciones. Aparecen en esta instancia dimensiones afectivas. Se le da mucha importancia al vínculo, la realización personal en el marco de lo colectivo. Aparece el otro como parte relevante en el proceso de construcción personal y social.

Formal: La participación vacía de contenido. Se menciona como tal pero en realidad no es más que una expresión no dotada de sentido. Una participación incluida dentro del programa porque hoy es una tendencia y porque de lo contrario no sería bien vista. De esta manera pueden conseguirse recursos y visibilidad, es políticamente correcta. Es más un requisito que una intención real. Miles de políticas sociales son construidas desde este punto de vista en el continente. Es la participación del político la que induce a pensar desde un “esquema participativo”, pero en realidad concentra todas las decisiones y el poder sin siquiera consultar. “Hacer” como que se participa, sin verdaderamente abrir el juego a la participación como tal.

2.7 Niveles de participación

Rugiero Pérez (1999) esquematiza la participación en función de ocho grados, organizados en tres categorías. En el último grado, se observa un mayor nivel de compromiso por parte de los participantes.

Cabe plantear, por lo tanto, que un esquema capaz de incluir las referencias que se encuentren en cualquier discurso o documento sobre la participación, debe formularse considerando que, aisladamente o en grupo, todos los integrantes de la sociedad tienen, al menos, una de las siguientes alternativas: i) presencia pasiva; ii) acciones receptivas y iii) acciones propositivas. Cada una de estas alternativas globales da lugar a varios niveles que, ordenados de acuerdo a su incidencia en el resultado final, constituyen los 'grados' de participación. (Rugiero Pérez, 1999).

A continuación, se describen brevemente los tipos de participación, en función del grado de compromiso y también de interacción que se da entre las partes involucradas:

A.- Grados Presenciales: el ciudadano no realiza acción alguna; "está", o "recibe".

Nivel 1: Es el nivel más precario. Los beneficiarios de la política pública no tienen una participación activa en la superación de sus carencias. La propia autora define a este nivel como de marginalidad.

Nivel 2: El beneficiario es "partícipe" del proceso, pero no "participante". Se entiende por participante que cuenta con un rol activo.

B.- Grados de Diálogo: el sujeto conoce y/o discute propuestas que le afectan.

Nivel 3: Este grado se caracteriza por un "estar en conocimiento" de lo que se hará y/o sus fundamentos, pero no se espera, no se desea, ni favorece, una respuesta que pudiera modificar las decisiones tomadas. El beneficiario es meramente sujeto receptor de la información.

Nivel 4: La consulta estimula una respuesta crítica que, eventualmente, podría llevar a la reformulación de las acciones propuestas, sin que tal respuesta sea, en sí misma, resolutive. La decisión permanece en la fuente original.

Nivel 5: En este estadio, los intereses de las distintas partes son tenidos en cuenta. Ya se trata de una instancia en la que aparece la negociación.

C.- Grados de Participación Decisoria: el sujeto propone acciones y asume responsabilidades.

Nivel 6: En este grado, se da la cooperación entre grupos, individuos o entidades, que cooperan en la definición de los problemas y las estrategias de solución.

Nivel 7: Se escuchan todas las propuestas, ya sean de un individuo, grupo o entidad, lo cual implica una apertura a la innovación en modos de abordar las problemáticas y de diseñar soluciones. En este nivel, los proponentes delegan la ejecución de la propuesta innovadora, cuya forma de operar les es ajena, aunque requiera innovación también en cuanto a modalidades de gestión.

Nivel 8: Los individuos, entidades o grupos tienen potestades y están capacitados para interactuar con todos y cada uno de los demás grupos o entidades sociales, de modo que la toma de decisiones está en concordancia con la posibilidad cierta de instrumentar las acciones pertinentes.

Maritza Montero, por su parte, realiza una clasificación similar, basada en un esquema circular. Considera que la participación está intrínsecamente vinculada con el compromiso. Desde el compromiso pueden surgir mayores posibilidades de ayuda mutua y respaldo para la satisfacción de necesidades comunitarias. (Ver anexo 5.7).

En el primer círculo, están los líderes comunitarios, miembros organizados. Mayor participación y compromiso. Segundo círculo, las personas de grupos organizados que no dirigen pero que sí participan de todas las actividades. Tercer círculo, las que no son de grupos organizados, pero participan de todo. Y así sucesivamente. Según la autora, lo que hay que lograr es que cada vez más los actores participen activamente. También recomienda la rotación de los actores que están más vinculados para evitar el desgaste de estas personas (y así que empeore la calidad de su participación y del proceso) como también por cuestiones de transparencia.

2.8 Beneficios y dificultades de la participación

A continuación, se presenta un análisis de los beneficios de la participación, como así también las dificultades que conlleva, de la mano de dos autores referentes en el tema, Maritza Montero y Bernardo Kliksberg.

Montero (2004), por su parte, considera que la participación agrega al proceso los siguientes beneficios para la gestión de un proyecto:

- Es un proceso que reúne simultáneamente enseñanza y aprendizaje. Todos los participantes aportan y reciben.
- Tiene efectos socializantes. Se generan pautas de acción.
- Tiene efectos concientizadores
- Desarrolla la colaboración y la solidaridad.
- Moviliza, facilita y estimula recursos (materiales e inmateriales) existentes y fomenta la creación y obtención de otros nuevos.
- Puede generar formas de comunicación horizontal entre los participantes.
- Produce intercambio y generación de conocimientos.
- Permite el desarrollo de la capacidad reflexiva y crítica.
- Desarrolla y fortalece el compromiso.
- Fortalece a la comunidad.
- Puede introducir diversidad, haciendo posible el diálogo y la relación con otros en un plano de igualdad basado en la inclusión.
- Debido a ello, fomenta el surgimiento de nuevas ideas, nuevos modos de hacer, nuevos resultados.
- Puede cambiar la dirección y el control de las tareas que se ejecutan.

Kliksberg (2004) explicita los beneficios de la participación en un informe sobre ética y desarrollo del BID con un ejemplo sobre proyectos de agua en comunidades rurales. Demuestra que aquellos proyectos en la que hubo mayor participación de los beneficiarios se condicen con aquellos proyectos en los que la tasa de efectividad es mayor (esta tasa está compuesta por 140 parámetros).

En la figura 2, a continuación, se muestran los resultados del proyecto de agua anteriormente citado, en función de los grados de participación de la comunidad.

Figura 2

	Grado de participación de los usuarios				
		Bajo	Mediano	Alto	TOTAL proyectos / %
Grado de efectividad de los proyectos	Bajo	21	6	0	27 (22%)
	Mediano	15	34	5	54 (45%)
	Alto	1	18	21	40 (33%)
Total		37 (31%)	58 (48%)	26 (21%)	121 (100%)

Fuente: Kliksberg, B. (2004), citado de Deepa Narayan. The contribution of People's Participation: 121 Rural Water Supply Projects. World Bank, 1994

Se puede observar en este ejemplo que de 37 proyectos realizados bajo un modelo de baja participación solo uno tuvo alta efectividad (la efectividad se midió con 140 parámetros). En cambio, de 26 ejecutados con un modelo de alta participación 21 fueron muy efectivos. Cuáles son las explicaciones?

- La participación comunitaria añade un plus gerencial a cada paso.
- Ayuda a realizar detecciones correctas de las necesidades reales
- Genera ideas continuas sobre cómo mejorar el management del proyecto
- Aporta un control social en tiempo real de su ejecución
- Da un feedback constante
- Convoca a la comunidad a apropiarse del proyecto.

En cuanto a las dificultades, Kliksberg, Montero y Costa-Font señalan otras cuestiones que tienen que ver con prejuicios y obstáculos de los procesos participativos.

Montero (2004) se expresa sobre las dificultades que puede conllevar la participación:

1. Los miembros de una comunidad pueden tener conocimientos provenientes de su cultura y sus tradiciones que pueden ser muy valiosos y respetados, pero que supongan algún peligro para las comunidades en las que habitan. Que sean fundamento de conductas que no sean buenas para la comunidad.
2. Las prácticas comunitarias no están aisladas de las prácticas comunes imperantes en la vida social de un país, una región, un área o una comunidad. Esto significa que puede estar influenciada por ciertas tendencias, religiosas, políticas, sociales que podrían bloquear o desviar el trabajo comunitario.
3. La diversidad de opiniones políticas también puede ser un problema. En general las personas tienen diversas opiniones sobre cuestiones e ideologías. Para evitar problemas en la participación es necesario que dicha comunidad se enfoque en resolver las cuestiones comunes y los objetivos de dicha población, más allá del propio pensamiento de cada uno. Y que la afiliación política de cada persona quede al margen de estos procesos.
4. Afiliación de miembros de la comunidad con otros sectores que dejen por fuera al resto. Esto puede ser causa del clientelismo.

Podría complementarse este conjunto de obstáculos también con la necesidad de definir con claridad en qué aspectos es conveniente llamar a la participación, ya que obviamente no puede darse en todas las acciones que impulsa la función pública.

El éxito de la participación en las políticas sociales va a depender de una combinación de compromisos y movilización de los actores sociales involucrados y de la capacidad de las instituciones para promover innovaciones que garanticen reglas claras de representación política, de los procesos de discusión y de la toma de decisiones, capaces de garantizar una participación efectiva de quienes tienen menos recursos argumentativos y conocimientos técnicos.

La participación conlleva ciertos costos, como por ejemplo el tiempo y gastos implicados en la puesta en marcha de mecanismos participativos, los procedimientos y

servicios especializados (como apoyo técnico-social) y el tiempo adicional requerido en la formulación de los programas y sus fases de preparación. Costa-Font (2005) hace referencia a los costos de la participación en su artículo *Participación colectiva y revelación de preferencias sobre programas sanitarios: un enfoque de sistema sanitario*:

Cabría argumentar que la participación pública es costosa y que involucrar a la población puede suponer enlentecer la toma de decisiones. Ello explica que los ejercicios de participación colectiva no se desarrollen para todo tipo de decisiones, sino que se reservan para las decisiones en que el potencial beneficio de conocer las preferencias colectivas con mayor precisión supere el coste. (Costa-Font,2005:245).

Kliksberg (1999) se refiere al tema de los costos de la participación, comentando que los beneficios son superiores a los costos cuando se trabaja con esta metodología:

En sus propias palabras: “El viejo alegato de que la participación lleva tiempo y es más costosa, no es sostenible frente a los resultados económicos muy superiores de mediano y largo plazo que genera. La adjudicación de las dificultades en la participación a las mismas comunidades pobres, alegando que no tienen el nivel de educación suficiente no resiste el cotejo con experiencias como las del Grameen Bank, o Educo en El Salvador, donde sectores muy pobres de la población logran llevar adelante vigorosos procesos participativos y crecer con ellos”. (Kliksberg,2004:20)

2.9 Metodología

El management participativo es una metodología que se utiliza en muchos campos e industrias. Como se vio anteriormente (ver p.25), dentro de los procesos de toma de decisión existen variantes, como ser la toma de decisión autocrática, la toma de decisión colectiva o mismo el consenso. A efectos de este estudio, se verá en profundidad los procesos colectivos de toma de decisiones. En primer lugar, desde la perspectiva teórica de las políticas públicas y luego, desde el caso práctico del proceso de reurbanización de la Villa 20, en el barrio de Lugano, Capital Federal.

A continuación se presenta un esquema metodológico que se aplica en el desarrollo de políticas públicas, desde un enfoque teórico práctico. La guía que se presenta a continuación es una metodología propuesta por Bryson, Crosby, Slotterback y Quick (2012), de la Universidad de Minnesota y consiste en una serie de elementos para poder llevar adelante un proceso participativo relativo a las políticas públicas.

La guía menciona los pasos de un proceso participativo en un orden lógico. Sin embargo, al ser procesos iterativos, los autores aclaran que no se trata de seguirla en ese orden preestablecido, sino que a partir de la participación se van diseñando y adaptando cada etapa en función de las necesidades que vayan surgiendo en el proceso.

De la misma manera, los autores Motta y Almansi, quienes fueron los impulsores del proyecto en Villa 20 que se estudiará a continuación, proponen para el caso de la reurbanización del barrio una lógica de proceso-proyecto, en la cual el proyecto va tomando forma a partir de que avanza el proceso participativo y a la misma vez, el proceso se va modificando en la medida en la que el proyecto se va definiendo. Así lo explican los autores:

La re-urbanización implica considerar la producción social del hábitat y generar intervenciones para transformar y dar calidad urbana a los asentamientos populares. Abordar la re-urbanización involucra una doble lógica: procesual del proyecto (proyecto se modifica a medida que avanza el proceso); y a la vez una proyectual del proceso (proceso se modifica a medida que el proyecto se va definiendo) de intervención socio-espacial. 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. En este sentido, la generación de espacios de participación en las diferentes etapas de la intervención es un eje central para garantizar ambos, el ejercicio de derechos y la sostenibilidad de los procesos de gran escala y largo plazo. (Motta y Almansi: 2017,146).

Hecha esta salvedad, se presenta la metodología. Más adelante en este trabajo se identificarán los elementos de dicha guía en el proceso-proyecto de Villa 20.

Guía:

Evaluar y diseñar para un cierto contexto y propósito

1. *Evaluar y adaptar el diseño al contexto y al problema:* lo primero es garantizar que haya una necesidad. Es importante considerar el contexto. Como también menciona Clemente (2017) la participación debe ser situada.
2. *Identificar propósitos y diseños que permitan llevarlos a cabo:* clarificar constantemente los objetivos del proceso participativo. Volver a este punto es importante para ganar claridad y para evitar costos innecesarios en el proceso. Es fundamental revisitar y rediseñar estos propósitos con quienes serán parte de dicho proceso.

Facilitar la participación y enlistar los recursos necesarios para llevarla a cabo

3. *Analizar e involucrar a los stakeholders:* la propuesta de los autores sobre este punto hace referencia a los grados de participación vistos anteriormente. Según el objetivo (sea informativo, de diálogo o decisorio) es que se define quien es parte.
4. *Trabajar con los stakeholders para garantizar la legitimidad del proceso:* El primer punto a revisar es si los stakeholders consideran que la forma en la que se lleva adelante el proceso participativo es legítimo. El segundo punto tiene que ver con que las dinámicas del proceso participativo ayuden a construir legitimidad y confianza entre los participantes.
5. *Fomentar liderazgo efectivo:* existen tres roles fundamentales en el liderazgo de estos procesos:
 - Sponsors: quienes otorgan los recursos necesarios para llevar el proceso adelante.

- Champions: quienes lideran el proceso participativo en el día a día. No disponen de los recursos, deben mantener el vínculo con el sponsor.
 - Facilitadores: quienes lideran los espacios participativos y ayudan a manejar el conflicto y a que el grupo pueda trabajar de forma constructiva.
6. *Buscar recursos para y con la participación:* Garantizar recursos económicos y técnicos para poder llevar adelante estos procesos. A la vez, una estrategia de participación bien implementada puede generar mejores proyectos, menos errores y el fortalecimiento de la confianza entre el gobierno y la comunidad.
 7. *Crear reglas y estructuras apropiadas para guiar el proceso:* crear un set de reglas que le den un marco general al proceso y que indique quienes participan de qué instancia.
 8. *Usar procesos inclusivos para incluir públicos diversos de forma productiva:* Emplear procesos inclusivos que inviten a la participación y en los que las diferencias enriquezcan la dinámica. Para este punto es fundamental que la inclusión de los diferentes actores sea diversa y que incluya a los grupos más marginados. Esto implica también dar a conocer el proceso para que toda la comunidad esté al tanto, y también proveer dinámicas que ayuden a que quienes tengan que participar puedan hacerlo (por ejemplo, a través de ofrecer el servicio de guardería para los niños para que los padres puedan asistir a una reunión). Los facilitadores también cumplen un rol fundamental en clarificar la información para que todo el mundo pueda entenderlo.
 9. *Gestionar las dinámicas de poder:* este punto es importante para garantizar que haya oportunidades de participación que tenga sentido, que el intercambio sea rico y que el resultado sea productivo. Un ejemplo de esto puede ser abordar algunos casos one-to-one en vez de en una audiencia pública, en la cual hablan pocas personas y mucha gente se queda atrás. Otro punto importante es que quienes gestionan la dinámica participativa logren integrar los saberes profesionales con los saberes locales, reconociendo la importancia de los mismos y su valor. Por último, la importancia de la gestión del conflicto: un

conflicto bien gestionado tendrá su eje en un problema, no en una persona en particular.

10. Usar tecnología, información y comunicación para lograr los objetivos de la participación: estas herramientas pueden facilitar el entendimiento de los proyectos, brindar un feedback instantáneo sobre algún proceso.

Evaluar y rediseñar continuamente

11. Desarrollar y usar métodos evaluativos: no existen parámetros universales para medir un proceso participativo, cada uno deberá formular sus propios indicadores con el objetivo de saber los resultados de la dinámica.

12. Diseñar y rediseñar: Lograr que todo el proceso, la dinámica participativa, los objetivos de los proyectos estén coherentemente ordenados y planificados. Y también, que a través de la iteración, se puedan ir incorporando mejoras al proyecto.

CAPÍTULO 3. Procesos de integración socio-urbana a través de la toma de decisiones colectiva. El caso de villa 20.

En el presente capítulo, se ahondará en la práctica de los procesos participativos llevados adelante por el Instituto de Vivienda de la Ciudad, entre 2015 y 2019. En primer lugar, se realizará una introducción al modelo general de integración socio-económica planteado por el IVC. Y luego, se hará hincapié en el caso de la reurbanización de Villa 20 como modelo de gestión participativa. Se explicará, a través del caso de la Villa 20, la aplicación de la metodología participativa.

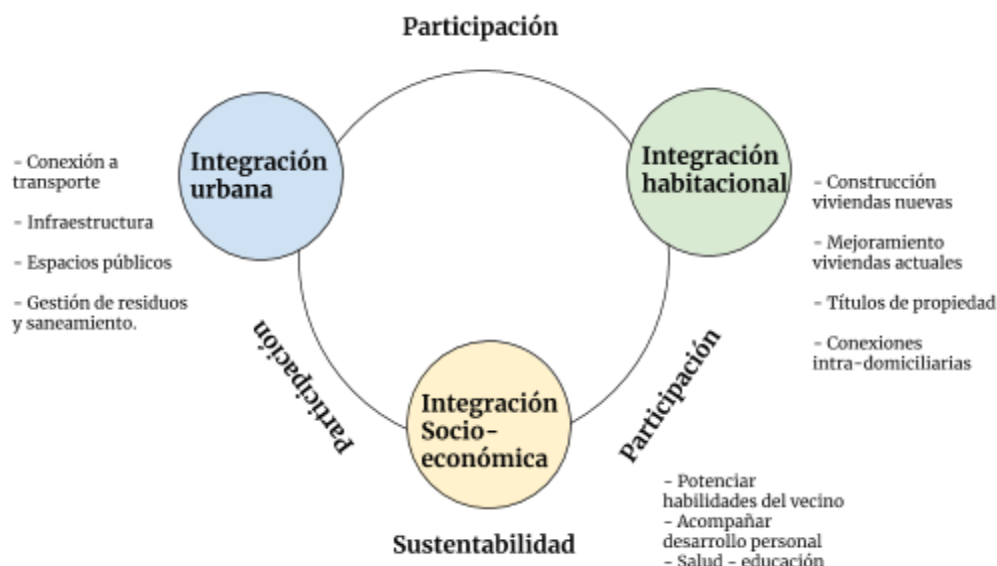
3.1 Procesos de reurbanización e integración socio-urbana

Durante el primer mandato de Horacio Rodríguez Larreta como jefe de gobierno de la Ciudad, se tomó la decisión política de integrar las villas a la ciudad formal, apostando

por establecer de forma definitiva a los asentamientos y garantizar derechos a los habitantes de barrios populares. A mediados de 2016, asume la presidencia del Instituto de Vivienda (ex- Comisión Municipal de la Vivienda) Juan Ignacio Maquieyra y es en ese entonces que se define un modelo de intervención general, explicado en la siguiente figura.

Cabe destacar que, en dichos procesos, se pone el eje en la comunidad y en la participación directa de vecinos y vecinas en cada una de las decisiones que hacen a la integración de sus barrios con la ciudad formal.

Figura 3



Elaboración propia en base a información IVC.

A continuación, se detalla brevemente en qué consiste cada uno de los ítems que comprenden la integración y las acciones concretas que desarrolla el Instituto.

- **Integración Habitacional:**
 - **Soluciones habitacionales:**

- Construcción de nuevas soluciones habitacionales
 - Mejoramiento habitacional de viviendas existentes
 - Construcción de nueva infraestructura (cloacas, pluviales, tendido eléctrico, pavimentación)
 - Realización de censos y relevamientos.
 - Definición de criterios de adjudicación de viviendas
 - Creación de operatorias para cada solución habitacional, consensuadas en cada barrio y dictaminadas por el Directorio del Instituto.
 - Acompañamiento familiar en la definición de su solución.
 - Realización de talleres participativos para la reconfiguración de manzanas y para aperturas de calle.
 - Mudanza de las familias.
- **Tenencia segura de la vivienda:**
 - Mudanza a vivienda nueva o crédito contra escritura.
 - Escrituración de unidades funcionales ya entregadas, que tenían su escritura pendiente.
 - **Acompañamiento pre y post consorcial:**
 - Realización de talleres previos a la mudanza para garantizar una mejor inserción en el nuevo habitar de las familias.
 - Realización de talleres posteriores para garantizar la conformación de consorcios y administraciones.
 - Desarrollo del fortalecimiento comunitario.
- **Integración Socio-económica:**
 - Definición de perfil socio-productivo de cada barrio

- Realización de diagnósticos socio-productivos, a través de relevamientos y encuestas en los barrios.
 - Medición de indicadores de educación y salud para cada uno de los barrios. Vínculo con ministerios correspondientes a fines de mejorar estos indicadores.
- **Integración Urbana:**
 - Vinculación interministerial con Ambiente y Espacio Público y Transporte.
 - Gestión de limpieza de barrios y conjuntos a través de cooperativas de barrido.

Cada uno de los barrios a intervenir tiene distintas particularidades, población, historia y cuestiones a resolver. El modelo anteriormente presentado es una guía macro de cómo se concibe un proceso de reurbanización integral. En cada barrio se define un proceso diferente, en función de sus particularidades. A continuación, tomaremos el caso de Villa 20 para ejemplificar el desarrollo de un proceso de integración, haciendo especial énfasis en el diseño de la estrategia participativa y su modelo de toma de decisiones.

3.2 Aplicación de la metodología participativa: etapas del proceso- proyecto

En este punto, se ordenará el proceso - proyecto de villa 20 de acuerdo a la guía presentada en el punto 2.9, con el objetivo de ejemplificar la metodología a través de un caso exitoso de participación.

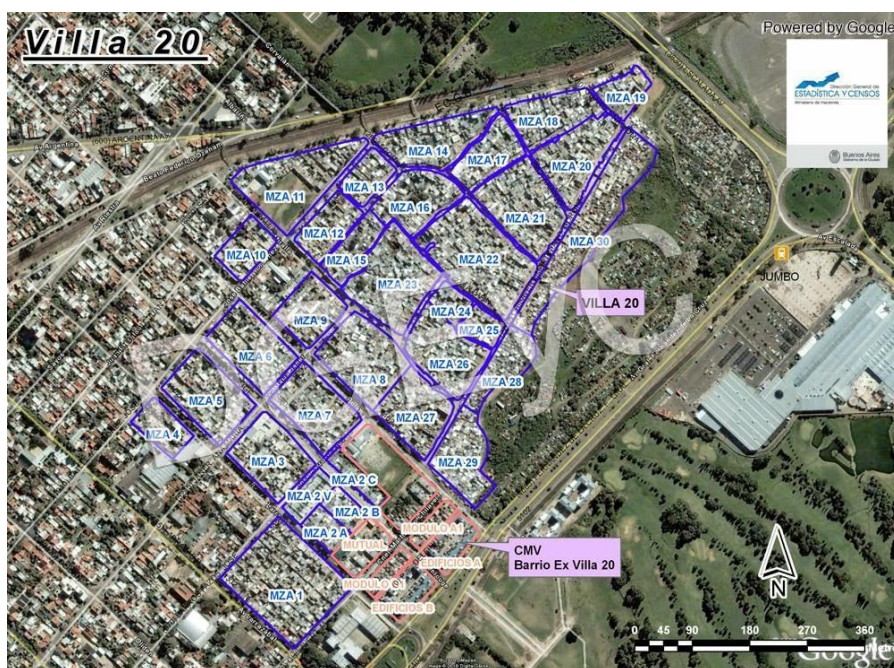
Evaluar y adaptar el diseño al contexto y al propósito

1. Evaluar y adaptar el diseño al contexto y al problema

La villa 20 encuentra ubicado entre las calles Av. Gral. Fernández de la Cruz, Larraya, Batlle y Ordóñez, Miralla, vías del Ferrocarril Gral. Belgrano y Av. Escalada. El barrio

abarca alrededor de 48 hectáreas divididas en tres sectores: un sector “consolidado” (36 hectáreas.); un sector denominado “macizo” y un espacio que se constituyó como “Papa Francisco”, luego del conflicto por la toma de las tierras y su posterior desalojo en el año 2014. En ese terreno se edificaron las nuevas viviendas (1665 unidades funcionales), entre 2016 y 2019. Dichas viviendas, al momento de ser diseñadas, tuvieron en cuenta las necesidades del barrio como así también varios aprendizajes de otros complejos de vivienda social. Todas estas viviendas, por ejemplo, cuentan con planta baja más tres pisos, para que no haya necesidad de un ascensor que encarezca los gastos comunes. Cuentan también con un porcentaje de unidades preparadas para personas con alguna discapacidad. También tienen espacios de uso común para la recreación de sus habitantes.

Figura 4



Fuente: Estadísticas y Censos de la Ciudad

La historia del barrio se remonta a las décadas de 1910 hasta 1930, cuando llegan los primeros habitantes al barrio. En 1948, la Fundación Eva Perón construyó las primeras viviendas sociales sobre la calle Larraya, que fueron adjudicadas a familias de bajos recursos. Como vimos anteriormente, la dictadura militar implementó una política de

erradicación de villas en las décadas de 1970 y 1980. Fue en este momento en el que la población de las villas en general, como así también en villa 20, sufrió una disminución muy importante. Luego de esa etapa, volvió a repoblarse.

En el año 2005 se sancionó la ley 17709, con el fin de definir un plan de urbanización, implementar un proceso participativo y realizar un censo de población y vivienda en el barrio (Motta y Almansi, 2019). En el 2014 ocurre la toma en el ex- cementerio de autos. Actualmente es en ese predio donde ya hay viviendas edificadas y entregadas y se están construyendo las restantes para completar el lote de 1665.

El Instituto de Vivienda de la Ciudad realizó un censo en el año 2016, que dio como resultado que en el barrio:

- Habitan un total de 27.990 personas
- Existían 4559 viviendas
- Población joven: 69% menor de 29 años
- Empleo: 59% con empleo: 33% sector privado, 25% cuentapropistas, 11% sector público.
- Materiales de construcción: buenos en general.
- Infraestructura: 90% con conexiones deficitarias a los servicios básicos.

En este sentido, el espacio en Villa 20 es creado y determinado en las prácticas de los actores que allí habitan y, a su vez, estas prácticas son creadas y determinadas por el mismo espacio en un proceso continuo. Esta construcción se encuentra en el discurso de los actores: el hastío por las condiciones precarias; los relatos sobre aquellos lugares por los que se evita circular; las referencias orgullosas a la construcción autónoma de las instalaciones de infraestructura cloacal o eléctrica; y el vínculo de afectividad por la vivienda “hecha con las propias manos”, entre otras (Motta y Almansi, 2019).

En el año 2016 se inició un proceso en conjunto con el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires para integrar el barrio a la Ciudad a partir de un proceso conjunto con los pobladores y los referentes barriales. En ese momento, se realizaron algunas reuniones con vecinos, organizaciones del barrio y referentes con el fin de poder contar con un mayor contexto, configurar un mapa de actores implicados y poder diseñar la estrategia participativa. Desde sus inicios, el proyecto contó con el aval del Jefe de Gobierno y con el mayor aporte presupuestario de todos los procesos liderados por el Instituto. Para el caso de Villa 20 en particular, se definió construir 1665 viviendas nuevas y realizar una obra de infraestructura integral para dotar de servicios públicos a todo el barrio, además de la apertura de cuatro calles.

2. Identificar propósitos y diseños que permitan llevarlos a cabo

A partir de 2016, se inició un proceso conjunto con los vecinos del barrio en el que empezaron a definirse conjuntamente con los vecinos y las organizaciones del barrio los principales hitos y etapas del proyecto. Este proceso de reurbanización está pensado desde la lógica proceso- proyecto: esto implica que el proyecto va sufriendo cambios a medida que el proceso se va profundizando. Al mismo tiempo, también es proyectual del proceso (el proceso va adecuándose a medida que el proyecto se va definiendo. Este sistema de proceso- proyecto (Motta, et al., 2017) permite un abordaje profundo y adaptado a la necesidad de este barrio en particular y logra optimizar los resultados. En este sentido, la generación de espacios de participación en las diferentes etapas de la intervención es un eje central para garantizar: por un lado, el ejercicio de derechos; y, por otro, la sostenibilidad de los procesos de gran escala y largo plazo (Motta, et. al, 2017). La gente que habita el territorio tiene un rol fundamental que cumplir, haciendo cumplir sus derechos y asumiendo sus responsabilidades.

El objetivo primordial es trabajar en pos de la reurbanización del barrio: la mejora habitacional a través de la construcción de nuevas viviendas y el mejoramiento de las

existentes, la apertura de calles, el tendido de infraestructura básica. Se definió conjuntamente con los vecinos alcanzar un masterplan de reurbanización de todo el barrio, para lo cual era necesario consensuar el diseño de cada una de las manzanas del barrio con sus habitantes, la apertura de calles, el trazado de la infraestructura básica. Para poder realizarlo era necesario recabar información detallada sobre la situación socio-habitacional de cada familia del barrio y poder ir definiendo conjuntamente con los vecinos el diseño de cada una de estas etapas. A continuación se resumen las principales etapas del proceso para dar una noción al lector de en qué consiste un proceso de reurbanización en un esquema participativo.

En el siguiente cuadro se resume de forma simplificada las etapas del proceso-proyecto.

Figura 5



Elaboración propia con información provista por el IVC

El primer paso a dar era la realización de un censo demográfico del barrio, que pudiese otorgar mayor precisión sobre la cantidad de personas que lo habitaban y así poder tener el primer dato básico para empezara a planificar las diferentes intervenciones en el barrio. El diseño del operativo del censo fue participativo y estaba enmarcado en el cumplimiento de la Ley No 1770.

La segunda etapa fue la realización del relevamiento socioespacial (en adelante, RELSE). El relevamiento socio espacial es una encuesta que registra datos demográficos de las familias (nivel de escolaridad, salud, nacionalidad, situación laboral) como así también información de carácter técnico sobre la vivienda (cantidad de ambientes de la vivienda, calidad de los espacios (iluminación, ventilación), acceso a servicios básicos. El RELSE implica un proceso mucho más complejo que el censo ya que es necesario registrar una mayor cantidad de datos y además ingresar a cada una de las viviendas para realizar los planos de cada una de las unidades habitacionales dentro del barrio. Fue un proceso que tomó dos años (inicios de 2017 a abril 2019).

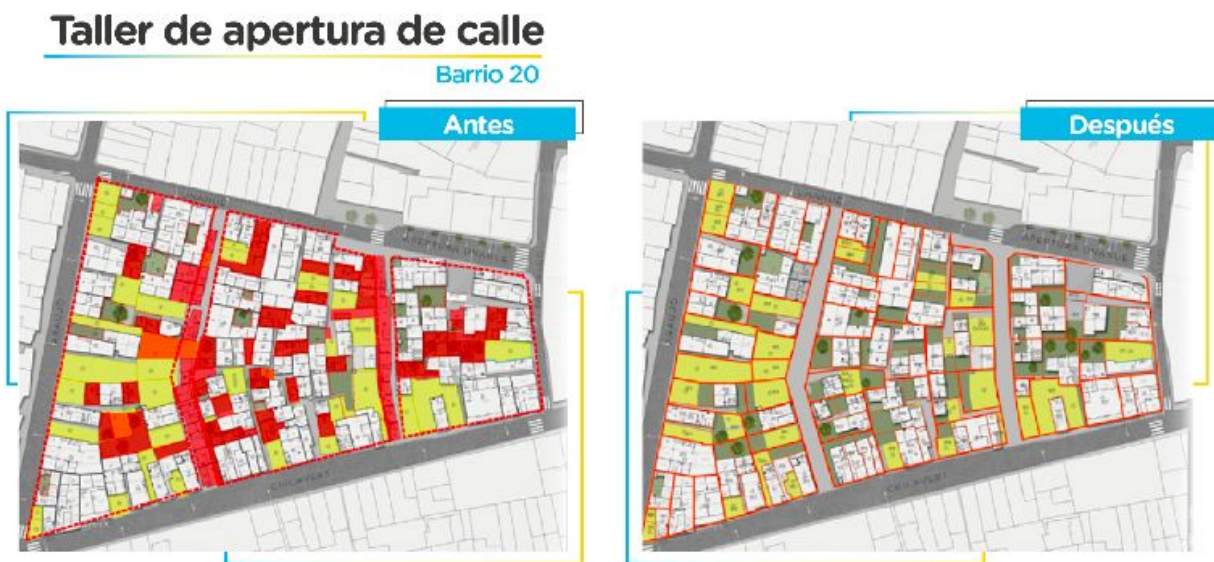
Una etapa fundamental en este proceso fue la reglamentación de la ley de reurbanización, zonificación e integración socio urbana del barrio, aprobada en noviembre de 2016. Esta ley fue determinante para legitimar los espacios de toma de decisión y para garantizar procesos con participación activa de los vecinos y vecinas del barrio en cada una de las instancias del proceso.

A continuación, se describen de forma simplificada las etapas del proceso - proyecto en Villa 20. Cada una de estas etapas fue trabajada de forma colectiva, tanto en el diseño de la estrategia colectiva (el barrio y las instituciones aprobaron la metodología para cada etapa) como también en la toma de decisiones específica dentro de cada una de estas etapas. Es decir, en el nivel macro, de diseño, como también en cada decisión particular.

Con la información obtenida en el RELSE ya era posible empezar la convocatoria a los talleres para diagramar la reconfiguración de cada manzana. Aquí comienza una etapa clave para poder construir el master plan para el barrio. Por cada manzana, se realizaron cuatro o cinco talleres junto a todos los vecinos y vecinas (de cada una de las manzanas) para definir conjuntamente el diseño de la misma. El equipo técnico del

IVC llevaba propuestas de diseño, contemplando mejoras a la manzana para garantizar mejores condiciones habitacionales - luz, ventilación, reducción del hacinamiento - y los vecinos debían votar entre las propuestas y llegar a un consenso. Los proyectos implican generalmente bajar la densidad de cada manzana y mismo demoler viviendas para poder generar mejores condiciones, con lo cual los vecinos afectados debían estar de acuerdo con resignar su vivienda actual, siempre a cambio de otra solución habitacional. Estos mismos talleres se realizaron para las aperturas de cuatro calles del barrio - las aperturas garantizan una mejor circulación para los vecinos, mejor acceso al transporte público y el acceso a servicios de emergencia como las ambulancias, bomberos, etc. Los vecinos consensuaron las nuevas trazas de las calles y los vecinos afectados accedieron a la demolición de su vivienda actual y a la mudanza a una nueva solución habitacional. A continuación se puede observar el resultado del trabajo en los talleres a través de consensos, donde los vecinos participaron activamente de la toma de decisiones sobre su futuro hábitat y configuración del espacio:

Figura 6



Fuente: IVC (2019)

Para la siguiente etapa, el equipo técnico se reúne con cada familia afectada, las veces que fuese necesario, para poder determinar cuál será su futura vivienda. Cada vecino

puede optar entre varias opciones, en función de sus preferencias, ingresos y demás. Finalmente estos acuerdos con cada familia se presentan y posteriormente, en función de la planificación general del proceso en el barrio, van transcurriendo las mudanzas de cada familia a su solución habitacional, en simultáneo con las demoliciones de sus anteriores viviendas para que puedan comenzar las obras de apertura de calle o esponjamiento dentro de las manzanas.

Facilitar la participación y enlistar los recursos necesarios para llevarla a cabo

3. Analizar e involucrar a los stakeholders

7. Crear reglas y estructuras apropiadas para guiar el proceso

Se explican estos dos puntos en conjunto ya que los espacios de participación y la estructura del proceso está íntimamente relacionada con los actores que participan, y viceversa.

El equipo coordinador de villa 20, avalado por las autoridades del IVC y en diálogo con los principales referentes del barrio, construyó un mapa de actores y ciertos niveles de trabajo que les permitiera involucrar a todos los stakeholders del proyecto. El coordinador de villa 20, Martín Motta, mencionó en la entrevista realizada en diciembre de 2019:

Para nosotros fue clave siempre traer la teoría a la mesa. Y en ese sentido, una de las primeras decisiones fue abrir a todos. Muchos no creían en eso. Una que es imposible, no lo vas a poder manejar a nivel conflicto. Te conviene relacionarte con dos o tres que te ordenen todo (en el barrio). Y ahí, si la voluntad del anterior presidente no hubiese sido esa, de que todos nos sentemos en la mesa, no hubiera pasado nunca. Mucha gente al inicio, del propio gabinete del IVC, no compartía la apertura.

Bajo esta mirada, Motta, Almansi et al (2019) -quienes iniciaron esta nueva etapa y coordinaron este proceso- señalan que era necesario incorporar cinco niveles fundamentales a la hora de pensar los dispositivos participativos.

1. Nivel institucional: articulación con las áreas técnicas, legales y sociales intra organismo.
2. Nivel gubernamental: articulación con otras áreas del Estado involucradas en el proceso de reurbanización del barrio.
3. Nivel barrial: reúne a vecinos, organizaciones, referentes, que se nuclean en la Mesa de Gestión Participativa de Villa 20, que tiene dos niveles en sí mismo: uno general y abierto a la participación de todos, otro técnico.
4. Nivel de sectores y manzanas (como los talleres anteriormente explicados).
5. Nivel de vivienda: con cada familia afectada por el proceso.

A continuación, se detalla la estrategia para la toma de decisiones en Villa 20. Dicho diseño está compuesto por los siguientes dispositivos participativos.

1. **La Mesa de Gestión Participativa (MGP)** (creada en la ley 5705) es el espacio quincenal donde se dan a conocer los avances del proceso y se trabajan temas específicos surgidos de la demanda del barrio, como por ejemplo: educación, basura, salud, etc. Se elaboran para cada una de las instancias de MGP documentos de trabajo con la información presentada, los cuales son enviados vía mail a todos los vecinos registrados. Esto es fundamental para garantizar la transparencia del proceso y la circulación de la información.
Quienes participan: todos los vecinos del barrio que son convocados tanto por el IVC y como por las organizaciones barriales y excepcionalmente instituciones para tratar temas puntuales.
2. **La Mesa Técnica de Gestión Participativa (MTGP)** es un espacio de carácter técnico donde se planifica en conjunto y se validan los pasos y acciones a seguir. Se elabora en cada instancia de MTGP un acta de la reunión.

Quienes participan: el IVC, vecinos y organizaciones sociales del barrio, así como también varios organismos que velan por la transparencia del proceso.

3. **Talleres de Proyecto Integral de Re-Urbanización (PIRU).** Se trata de las instancias de taller de apertura de calle o de manzana, mencionadas en el apartado anterior. Los talleres se componen de las siguientes instancias:

- a. *Instancia de contexto general y metodológico:* se enmarca el proceso de la manzana en medio de la reurbanización general del barrio y se informa a los vecinos de la metodología a utilizar. Se entrega a cada vecino el plano de su vivienda (recabado durante el Relevamiento Social y Espacial) y también el plano de la manzana. Se hace foco en la concientización sobre el hacinamiento en las condiciones de salud y de vida de las familias.
- b. *Instancia de análisis y propuestas:* En esta instancia los vecinos mapean situaciones como por donde circulan, donde hay problemas de ventilación, zonas inundables, problemas de basura. Este aporte es clave para poder alcanzar soluciones que sirvan y que resuelvan los problemas que tienen aquellas personas que habitan estos espacios. Este ejercicio permite identificar necesidades prioritarias (Motta, 2017). En función de este mapeo, se realizan propuestas, a ser consideradas en un siguiente taller. Si hubiese dudas sobre los proyectos o propuestas, se vuelve a trabajar sobre las mismas para reducir el grado de incertidumbre de los vecinos. Para ver imágenes de esta instancia por favor referirse al Anexo, página 106.
- c. *Instancia de definición de propuestas:* cada grupo de personas, organizadas en función de sectores de manzana, expone al resto de los

sectores sus propuestas. El equipo técnico del IVC recibe estas propuestas para posterior estudio.

- d. *Instancia de votación:* Se hace una presentación de las propuestas revisadas y consensuadas. Se realiza una votación de los proyectos auditada por vecinos y por el Ministerio Público de la Defensa. Para ver imagen de la votación referirse a la página 107.

Gracias al aporte y a la metodología participativa, que se nutre de estos comentarios, los talleres pudieron llevarse adelante en tiempo y forma y garantizando la conformidad del 97,62% de los vecinos, ya que de acuerdo a la entrevista realizada al coordinador del proyecto⁷, de los 2100 afectados del barrio, solo hay 50 casos conflictivos (un 2,38% sobre el total).

4) **Espacio de atención a la demanda:** es un espacio para recibir las consultas individuales de los vecinos en relación a la reurbanización y poder dar respuestas para que el proceso avance. En general se presentan alrededor de 50 personas por semana.

El Instituto de Vivienda de la Ciudad se propuso trabajar en la integración de villas y asentamientos desde un enfoque holístico, poniendo en un lugar central a la participación como medio para hacer posibles los proyectos. El proceso llevado adelante en villa 20 da cuenta de las posibilidades que ofrece la metodología de toma de decisiones colectiva. Con un diseño específico de dispositivos de participación para la toma de decisiones, en función de las necesidades del barrio, es posible trabajar en función de consensos. Los consensos garantizan mayor conformidad y aceptación por parte de los vecinos y baja el índice de conflictividad. Además, al involucrar a los vecinos en la toma de decisiones, existe la posibilidad de conocer las necesidades del barrio y de capitalizar los conocimientos de aquellas personas que habitan el territorio.

⁷ La entrevista a Martín Motta, coordinador del proyecto de Villa 20, fue realizada el día 9 de diciembre de 2019.

Por último, la metodología proceso-proyecto permite un feedback fluido, un insumo importante para la mejora constante de los proyectos.

4. Trabajar con los stakeholders para garantizar la legitimidad del proceso

Para este punto, hubo tres cuestiones fundamentales:

1. Uno de los primeros pasos para que el proceso fuese legítimo fue la voluntad de hacer partícipes a todos, no a unos pocos. Esa decisión, acompañada de trabajar de forma transparente, informando y haciendo partícipes a todos los actores de las decisiones, fue fundamental para la construcción de este proceso.
2. Luego de la historia y el camino recorrido entre los vecinos del barrio y el Gobierno, era fundamental trabajar fuertemente por la reconstrucción de la confianza. Se fue logrando paso a paso, a medida que todas las partes avanzaban en el cumplimiento de los acuerdos y de que se profundizaba el conocimiento mutuo. La voluntad de poner los conflictos sobre la mesa y resolverlos mediante el diálogo permitió ir construyendo legitimidad.
3. En el plano normativo, es importante destacar que los vecinos y el gobierno promovieron la aprobación de dos leyes fundamentales: ley de reurbanización nro. 1770 (2005) y la 5705 (2016), garantizando un marco fundamental sobre el cual asentar todo el proceso. En las leyes se describen los proyectos y objetivos fundamentales de la reurbanización, como así también el carácter participativo que iba a tener el proceso (por ejemplo, en la 5705, se hace mención a la constitución de la Mesa de Gestión Participativa).

5. Fomentar liderazgo efectivo

La realización de este proyecto fue posible gracias a las voluntades del gobierno, las organizaciones del barrio, los referentes y los vecinos. El liderazgo de este proyecto en sí, de acuerdo a la metodología, podría ordenarse de la siguiente manera.

Sponsors: El Gobierno de la Ciudad, durante el mandato de Horacio Rodríguez Larreta, dispuso los recursos públicos para que el proceso de reurbanización de villa 20 fuese una prioridad.

Champions: Las autoridades del Instituto y fundamentalmente el coordinador de ese entonces, Martín Motta y su equipo de coordinación (10 personas). Los referentes barriales también cumplieron un rol fundamental en la generación de confianza del barrio hacia el gobierno.

Facilitadores: El equipo de coordinación de la villa 20 y también el equipo territorial, compuesto por profesionales de ciencias sociales y arquitectos, quienes cumplieron un rol vital en el acercamiento con cada vecino/a y en la transmisión del proyecto, así como en guiar muchos de los dispositivos participativos y lograr construir en función del consenso.

6. Buscar recursos para y con la participación:

En este punto cada uno de los actores anteriores tuvo un rol que cumplir. Los facilitadores, más cerca del territorio, acercando los problemas y necesidades diarios a los coordinadores; los coordinadores solicitando recursos humanos y económicos para llevar adelante el proceso, las autoridades del IVC solicitando recursos al Gobierno, y el Gobierno solicitando recursos a nivel nacional.

La participación en sí misma, fue mostrando resultados concretos y avances en el proceso. Un ejemplo de los logros del proyecto que pudo llevarse adelante con esta metodología fue la definición, por consenso, de cada una de las manzanas del barrio. La aceptación de los proyectos fue de un 97,62% de conformidad en los vecinos (de los 2100 afectados por la apertura de calles en Villa 20).

8. Usar procesos inclusivos para incluir públicos diversos de forma productiva

Una cuestión que hace patente que los procesos son iterativos, es que a raíz de solicitudes del barrio, las reuniones y algunas de sus dinámicas fueron modificadas en función de ciertas necesidades planteadas, como por ejemplo:

- a) incorporar propuestas pedagógicas para explicar diferentes conceptos particulares como ser los de esponjamiento, afectación por la falta de espacios de ventilación, requisitos necesarios para escriturar (medidas mínimas de ventilación, medidas aprobadas para dormitorios, anchos de pasillos de PH, etc);
- b) destinar la primera instancia a dar más espacio a la información y comprensión del proceso en general;
- c) entregar el plano de la vivienda junto con un plano de la manzana donde se identifique la ubicación de esa vivienda;
- d) trabajar propuestas de esponjamiento por mayor grado de consenso;
- e) realizar las reuniones de la instancia de generación de alternativas de reurbanización por diferentes zonas de la misma manzana para que los vecinos puedan mostrar in situ los problemas y se puedan debatir acerca de las propuestas;
- f) destinar todas las jornadas que sean necesarias hasta lograr el consenso. (Motta, Almansi et al:2019).

Otro ejemplo de esto es la selección de los horarios y días de reunión en función de lo que sea más conveniente para el barrio. Generalmente las reuniones masivas se realizaron a partir de las 19 hs, para que las personas pudiesen asistir después de su jornada laboral.

9. Gestionar las dinámicas de poder

Uno de los ejemplos más concretos fue la distinción de espacios y sus usos. Por ejemplo: las MGP (mesas de gestión participativa) tenían un fin más bien informativo, destinado a un público masivo, mientras que los espacios de consulta o las reuniones con cada familia tenían un carácter particular. Esto último fue esencial para poder llegar a cada familia, y dentro de esos casos, a las familias más vulnerables, pero sobretodo para que cada una de ellas pudiese resolver directamente la cuestión de su vivienda con los trabajadores territoriales. Es importante mencionar que hasta que se arribara a

una solución, el equipo tenía el compromiso de reunirse con la familia la cantidad de veces que fuese necesario.

10. Usar tecnología, información y comunicación para lograr los objetivos de la participación.

Uno de los puntos fundamentales fue la importancia de la difusión en el barrio de las instancias de participación como también de los proyectos a ser realizados.

Otro elemento que grafica la importancia de la comunicación en estos procesos es, la utilización de renders arquitectónicos para poder explicar los cambios a realizarse en el espacio físico. Los renders permitían la visualización de los proyectos y la proyección de las mejoras a ser realizadas.

Evaluar y rediseñar continuamente

11. Desarrollar y usar métodos evaluativos

En el caso de villa 20, el IVC firmó un convenio de cooperación con The New School, universidad de Nueva York a cargo de realizar una evaluación integral del proceso. Para este proceso, construyeron matrices de indicadores para evaluar los tres ejes del proceso de integración (socioeconómica, habitacional y urbana), como también de la metodología participativa. Para ver la matriz completa y sus indicadores, por favor referirse al Anexo, punto 5.8.

La participación fue evaluada desde el punto de vista de los vecinos participantes. Los indicadores y sus resultados se exponen en detalle en la sección Metodología, punto 5.1.

12. Diseñar y rediseñar

La cuestión del diseño y del proceso iterativo ya ha sido mencionada a lo largo de este trabajo. Los autores Motta y Almansi (2017), lo describen de la siguiente manera:

El diseño de dichos instrumentos asume la necesidad de proyectar instancias de participación flexibles, ya que el devenir del proceso mismo plantea la necesidad de constantes modificaciones que surgen de la evaluación conjunta y continua. Esto implica que tanto la administración del gobierno, como los habitantes del barrio (participantes) toman un rol en tanto dinamizadores y evaluadores del proceso participativo, así como también en tanto diseñadores de las modificaciones necesarias. La revisión constante del proceso es un requisito indispensable para poder abordar la reurbanización de estos territorios. En este sentido, el rol de los espacios o dispositivos de participación es central para: por un lado, recolectar información acerca del proceso en sus diferentes aspectos y poder diagnosticar problemas a solucionar; por otro, permitir un diseño integral de las acciones incluyendo la perspectiva de diferentes actores. (Motta, Almansi,2017:22)

METODOLOGIA

CAPÍTULO 4: Investigación sobre participación colectiva

4.1 Metodología

La metodología utilizada para realizar esta investigación fue descriptiva y comparativa. Está basada principalmente sobre la experiencia concreta de los procesos de reurbanización y de relocalización involuntaria llevados adelante por el Instituto de Vivienda de la Ciudad. Los instrumentos utilizados para llevar adelante esta investigación fueron:

1. Entrevistas en profundidad a líderes de procesos de reurbanización: Martín Motta, ex coordinador del Proceso de Integración y Reurbanización de Villa 20, Mercedes Gregorini, ex coordinadora social del proceso en Playón de Chacarita, Jazmín Lerner, ex-coordinadora del proceso de relocalización de familias de la cuenca Matanza- Riachuelo y hoy subsecretaria en el Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat y Julia Gabosi, coordinadora del proceso en el Barrio Padre Ricciardelli, ex 1.11.14. Todos ellos lideran o lideraron distintos procesos de reurbanización en los que se apuesta a construir desde una mirada participativa, con procesos de toma de decisiones colectiva.
2. Entrevistas en profundidad a Catalina Marino, ex funcionaria del Ministerio Público de la Defensa, quien fue partícipe de estos espacios desde organismos veedores
3. Investigación sobre participación realizada en conjunto con el Instituto de Vivienda de la Ciudad, que aborda la perspectiva de equipos que llevan adelante estas intervenciones como también la mirada de los vecinos participantes (Encuesta a vecinos). El objetivo de esta investigación es determinar la calidad de los procesos participativos desde la mirada de quienes los transitan.

4.2 Entrevistas

Las personas entrevistadas coordinan los 4 proyectos más importantes de la institución. Las entrevistas completas se encuentran en el Anexo, puntos 5.1 a 5.5.

4.2.1 Presentación coordinadores entrevistados

A continuación se realiza una breve presentación de cada uno de los entrevistados.

Martín Motta

Es arquitecto y doctor en urbanismo. Su tesis de doctorado se titula “Proceso: Participación – Vivienda. Procesos de participación de la población en situación de pobreza en el mejoramiento del hábitat y la vivienda. Evaluación del Programa Federal de Mejoramiento de Viviendas “Mejor Vivir” en Chaco y Tucumán (2003-2011)”.

Lideró desde sus inicios el proceso de reurbanización de Villa 20 desde el Instituto de Vivienda, marcando un precedente en la forma de intervenir en el resto de los barrios de la Ciudad bajo la órbita del IVC.

Jazmín Lerner

Coordinó el proceso de relocalización de la Cuenca Matanza - Riachuelo (ACUMAR) dentro de CABA. Actualmente es Subsecretaria de Promoción Social dentro del Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat de la Ciudad de Buenos Aires.

Julia Gabosi

Es Licenciada en economía. Fue directora social de TECHO. Hoy es la coordinadora general del proceso de reurbanización en la villa Padre Ricciardelli, ex 1.11.14 ubicada en el bajo Flores.

Mercedes Gregorini

Es actualmente Gerente Operativa de Abordaje Social en Conjuntos Urbanos en el IVC. Fue coordinadora social del proceso de Playón de Chacarita, también conocido como

Villa Fraga. El barrio Playón de Chacarita se encuentra ubicado entre las calles Fraga, Teodoro García, Palpa, Céspedes y las vías del Ferrocarril Urquiza, en la Comuna 15. Cuenta con 9 manzanas, donde viven 2.764 personas -1.042 familias- en 513 viviendas. El proceso de urbanización en este barrio comenzó en el año 2016.

4.2.2 El aporte de la participación para la sostenibilidad de los procesos.

Los cuatro entrevistados manifiestan que el decision making colectivo a través de la participación es un elemento vital para la sostenibilidad de los proyectos de integración socio- urbana. Además, cada uno de ellos responde, desde su punto de vista, cómo se garantiza que un proceso participativo sea efectivo, de cara a lograr la sostenibilidad. En la figura 10, a continuación, sus respuestas en relación a este punto.

Figura 7

	Martín Motta, coordinador villa 20	Jazmín Lerner, coordinadora relocalización ACUMAR	Julia Gabosi, coordinadora Padre Ricciardelli (ex 1.11.14)	Mercedes Gregorini, coordinadora Playón de Chacarita
¿Cómo se logra un proceso participativo de toma de decisiones que sea efectivo?	Cada dispositivo de participación se armó en función de demandas concretas. La metodología venía después, primero la necesidad. - Cada definición fue tomada con los vecinos. - Las metodologías fueron diseñadas teniendo en	La efectividad tiene que evaluarse en su carácter procesual y no en el resultado de la definición. La participación y toma de decisiones como algo sustantivo por fuera del resultado arribado. Si la participación respetó las instancias de	- Contar con facilitadores capacitados. Tiene que ser un proceso reflexivo. - Entendimiento de la historia del barrio, del proceso y de los actores involucrados. - Que sea transparente, respetuoso.	- Darle un marco a la participación. - Para que sea efectivo, hay que verdaderamente estar abierto a la participación y a los saberes que serán aportados desde cada integrante. - Metodología clara y definida. - Trabajo en equipo, horizontalidad.

	mente una búsqueda: como abrir cada tema a los vecinos para la discusión.	discusión y consenso puede hablarse de un proceso exitoso.		
¿Creés que la participación es una apuesta para la sustentabilidad de estos procesos?	- Sí, se va a poder medir en el largo plazo. Hoy en día se puede ver en pequeñas cosas, como la organización comunitaria en las nuevas viviendas y como los vecinos colaboran entre sí. - En el proyecto de villa 20 apostó por traer la teoría a la mesa: la teoría habla de que la participación genera capital social y organización. Los dispositivos participativos fueron diseñados en esa línea. A largo plazo, trabajar con esa metodología trae un impacto positivo.	- Sí. Permite que los vecinos puedan sostener los espacios públicos y sus nuevas viviendas. - Abona al capital social, a que los vecinos puedan organizarse y tener herramientas para empoderarse.	Sí, es una condición necesaria para el habitar digno de los sectores populares.	- Sí, definitivamente. Trabajar en esa línea es una apuesta para: - en que los vecinos puedan sostener su nuevo hábitat. - la participación abona la generación de redes de colaboración, eso ayuda también a sostener cuestiones individuales, como por ejemplo la paga de los servicios, que algunos vecinos transitan con angustia. - poder tener más herramientas para hacer demandas al Estado.

4.2.3 Entrevista Ministerio Público de la Defensa

Catalina Marino es analista en el Programa de Hábitat, Derecho a la Ciudad y Abordaje Territorial en el Ministerio Público de la Defensa, uno de los organismos que participa activamente de los espacios de participación y de los procesos de reurbanización de villas y asentamientos. Desde su rol le tocó acompañar de cerca los procesos de reurbanización.

En cuanto a su perspectiva sobre los beneficios de la participación, Catalina menciona: “Creo que también genera mayor legitimidad. Si lográs un consenso o una participación alta, podés lograr mayor cuidado de las obras o proyectos generados. También esos espacios logran levantar problemas o uso del hábitat. Y si no lo tenés, como cada barrio es distinto, no tendrías forma de saberlo. Esto permite también que las decisiones tomadas sean más sostenidas, defendidas por los mismos actores del barrio y además van a estar mejor adaptadas a sus necesidades. Recuerdo un caso muy patente en un espacio de participación, la mesa técnica en la villa 20: se discutían donde pasaban los tendidos cloacales de agua y demás y parte de lo que no funcionaba con la SECHI (organismo que intervenía en ese momento, alrededor del 2015-2016) era que no habían tenido en cuenta todo el tendido de infraestructura anterior. Si hubiesen pensado en un espacio participativo anterior, no hubiesen tenido el problema de diseño que habían tenido, porque en el barrio había muchos referentes que conocían perfectamente que lo que estaban planteando no tenía sentido. Entonces te permite generar un diagnóstico mejor pero además incluso hace tu obra más eficiente. No es que solamente tenés que hacerlo por una cuestión de consenso”.

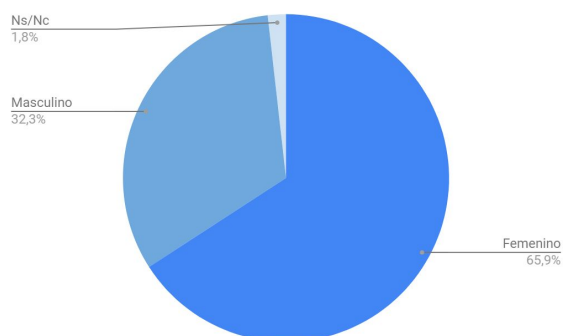
4.3 Evaluación sobre la calidad de la participación

Con el objetivo de reflexionar sobre las prácticas participativas que lleva adelante el IVC en diversos territorios, se decidió implementar una serie de encuestas que permita conocer las opiniones y valoraciones que tienen los actores involucrados en los procesos participativos. La riqueza de trabajar con estos datos es poder rescatar no sólo la perspectiva de los equipos territoriales, que son quienes producen y organizan dichas prácticas, sino también la visión de la propia comunidad que está significativamente interpelada por dichos procesos. En consecuencia, decidimos coordinar un espacio con los vecinos afectados a instancias de participación para poner en común los resultados arrojados por los instrumentos diseñados para medir este proceso.

La puesta en común de los resultados de la encuesta invita a los equipos a reflexionar sobre sus prácticas, apostando a un intercambio de experiencias que posibilite el surgimiento de nuevas estrategias participativas. En este sentido, la idea es generar instancias de aprendizaje en donde el análisis de la información obtenida de la encuesta sirva de punto de partida para identificar las fortalezas del trabajo cotidiano y sugerir estrategias para trabajar los desafíos.

A continuación, se presentan los resultados de las investigaciones realizadas en 2019. Por un lado, la encuesta a vecinos y vecinas participantes con el objetivo de conocer también su perspectiva como facilitadores de estos procesos de toma de decisiones colectiva. La encuesta a vecinos consta de 17 preguntas y está orientada a conocer la opinión de los vecinos sobre la calidad del proceso participativo diseñado conjuntamente con el IVC. Fue realizada entre julio y agosto de 2019 y participaron mayormente mujeres, como puede observarse en la figura 11. El instrumento está en el Anexo, punto 5.9.

Figura 8



Fuente: Observatorio IVC

A continuación se resumen los resultados más relevantes para este trabajo. La sustentabilidad de los procesos depende en primera medida de que la calidad de la participación de los mismos sea alta.

Figura 9

Participación, sostenibilidad y legitimidad de las votaciones

	1 (Nada)	2	3	4 (Mucho)	Ns/Nc	Total
La dinámica de los talleres/mesas es participativa	4,20%	18,00%	35,90%	34,10%	7,80%	100,00%
Sostenibilidad de las decisiones por parte del IVC	6,60%	19,20%	28,10%	31,70%	14,40%	100,00%
Legitimidad de las votaciones	6,00%	17,40%	32,30%	31,10%	13,20%	100,00%

Fuente: Observatorio IVC

Al indagar sobre si la dinámica de los talleres y mesas es participativa, la mayoría contestó positivamente, es decir entre los valores más altos de la escala, 3 y 4 -con el 36% y el 34% respectivamente-. Un poco más del 20% de la muestra, valoró este aspecto negativamente -el 18% respondió “2” y el 4,2% la consideró “nada”

participativa-. Por otro lado, respecto a la sostenibilidad del IVC de las decisiones que surgen de los procesos participativos, a pesar de que al igual que la variable anterior, los porcentajes indican que la valoración general de los/as encuestados/as es positiva (el 60% de los casos, juntando las categorías, contestaron 3 y 4) el 26% tiene percepciones negativas, contestaron entre 1 y 2 y el 14,4% respondió que ns/nc.

Por último, sobre la legitimidad de las votaciones, la distribución porcentual no es muy diferente a la de las variables anteriores. En este sentido, la percepción también es positiva ya que un poco más del 60% de los casos contestaron 3 y 4, luego, un poco más del 20% mostró una inclinación más negativa (el 17% lo valoró con “2” y el 6% con “1”) y el 13% respondió que ns/nc.

Figura 10

Claridad, capacidad para resolver conflictos, promoción del debate

	Muy Mal	Mal	Regular	Bien	Muy Bien	Ns/Nc	Total
Claridad de la información brindada en talleres y mesas		0,60%	15,60%	40,10%	41,90%	1,80%	100,00%
Difusión de los resultados de los talleres y mesas	0,60%	1,80%	15,00%	45,50%	28,70%	4,80%	100,00%
Promoción de espacios de discusión/deliberación		0,60%	13,20%	48,50%	32,30%	5,40%	100,00%
Capacidad para resolver conflictos		3,00%	22,80%	41,90%	27,50%	4,80%	100,00%

Fuente: Observatorio IVC

En general existe una valoración muy positiva sobre la intervención. En este sentido, sobre la claridad de la información brindada en los talleres y mesas, el 41,9% de los/as

encuestados/as la consideró “muy bien” y el 40,1% “bien”, frente al 15,6% que contestó “regular”. Para la mayoría de los/as encuestados/as -45,5%- la difusión de los resultados de los talleres y mesas estuvo “bien” frente al 28,7% que la consideró “muy bien” y el 15,0% que respondió “regular”. A la vez, acerca de si el IVC promueve espacios de discusión/deliberación, la categoría “bien” concentra la mayor cantidad de respuestas con el 48,5%, seguida de la categoría “muy bien” con el 32,3%, y, en menor proporción el 13,2% que contestó “regular”. Por último, respecto a la capacidad del IVC para resolver conflictos, el 41,9% de los/as encuestados/as consideró que “bien”, el 27,5% “muy bien” y el 22,8% respondió “regular”. Vale aclarar que si bien los resultados para esta dimensión son buenos se ve que es la dimensión donde hay una menor aceptación en comparación a las anteriores.

Es importante destacar también que el 70% de los/as encuestados/as considera que la dinámica de los talleres y mesas es muy participativa (entre los valores más altos de la escala: “3” y “4”).

4.4 Conclusiones

El desafío que se propuso el Gobierno de la Ciudad es la integración socio-urbana de los barrios y de sus habitantes al resto de CABA, a través de la generación de políticas públicas de manera conjunta y participativa entre las fuerzas vivas de cada barrio y los equipos gubernamentales a cargo de la gestión de dichos proyectos. La metodología participativa de toma de decisiones adquiere un grado de importancia fundamental, incluso más allá de los propios proyectos a desarrollar, ya que, entre otros beneficios, construye capital social, un elemento fundamental para garantizar que el hábitat urbano sea sostenible en el tiempo. Este enfoque de trabajo es particular y requiere de una serie de condiciones para poder ser aplicada:

- El reconocimiento al recorrido de cada uno de los barrios y el conocimiento de las fuerzas vivas de cada territorio (sus organizaciones, líderes, pobladores). Citando a Julia Gabosi, coordinadora del proyecto de reurbanización de Padre

Ricciardelli: “Entender bien quienes son los actores y poder darse el tiempo para comprender el territorio y para conocer la trayectoria de esos actores. Ir entendiendo entre quienes vamos a estar en una mesa discutiendo me parece que son elementos fundamentales para comenzar un buen proceso”.

- Comprender la historia de los barrios populares y sus luchas a través de cada período económico y gestión gubernamental es fundamental para iniciar cualquier proceso de política pública. El breve recorrido histórico presentado a inicios de este trabajo da cuenta de que no hubo una política sostenida en el tiempo de cara al hábitat de los sectores populares, más bien líneas contrapuestas en función del gobierno de turno.
- El reconocimiento a los saberes colectivos. En palabras de Mercedes Gregorini, ex- coordinadora social de Playón de Chacarita: “Un convencimiento previo de que las personas que participan tienen saberes o miradas que van a aportar a esto, cuestiones que vos no estás viendo”.
- El apoyo de los pobladores del barrio (M. Motta).
- Facilitadores del proceso, en este caso trabajadores del Estado, debidamente capacitados y con recorrido en dinámicas participativas. (J. Gabosi).
- Tanto los autores especializados en management, psicología comunitaria como también coordinadores de proyecto entrevistados, coinciden en la importancia de la transparencia como un valor clave para garantizar procesos participativos exitosos.

Desde la teoría, son múltiples los beneficios que ofrece la toma de decisiones colectiva en este tipo de procesos. También los académicos mencionan que existen distintos niveles o grados de participación. A través del caso de villa 20, particularmente desde la encuesta a vecinos participantes del proceso y desde la experiencia del equipo coordinador, es posible constatar el grado de involucramiento de los vecinos y su conformidad con el proceso, como también los beneficios de esta metodología desde la práctica. Como conclusiones más relevantes del caso:

En cuanto a la calidad y los grados de participación en el caso de dicho proceso:

- La mayoría de los vecinos participantes de la encuesta concluyó que la dinámica de los talleres y dispositivos era participativa y transparente. Además, manifestaron que era espacios propicios para la deliberación de temas y para la resolución de conflictos.
- El éxito de la metodología participativa radicó en gran parte en pensar cada espacio de toma de decisiones basado en demandas concretas de la villa 20 y trabajando, desde el equipo coordinador, siempre con el objetivo puesto en buscar el diseño del espacio para favorecer la apertura al barrio.
- Como plantean Sigman y Ariely, Kliksberg y otros autores, la participación permite mayor innovación. La participación permite definir prioridades y también promueve el aporte de ideas innovativas. En el caso de Villa 20, gracias a la participación de la gente se redefinió el diseño de los espacios de debate y se incorporaron herramientas para hacer más accesible a los vecinos la información de las distintas etapas del proceso. Por ejemplo, como se menciona en la página 47, el barrio solicitó que se entregase un plano de la vivienda junto con un plano de la manzana en los talleres de reconfiguración de la manzana.

En cuanto a los beneficios observables en el corto plazo:

- Como mencionan Black y Gregersen (1997) en su artículo, la participación está íntimamente relacionada con la satisfacción sobre los proyectos. En el caso de villa 20, la aceptación de los proyectos fue de un 97,62% de conformidad en los vecinos (de los 2100 afectados por la apertura de calles en Villa 20).
- Se garantizó la reducción del conflicto: solo hubo 50 familias que no estuvieron conformes, con quienes se trabajó para buscar nuevas soluciones.

- Aumentó la cohesión social y esto ya puede visualizarse en la organización comunitaria que se está dando en los consorcios de familias ya mudadas. Ese trabajo comunitario antes no existía. (M. Motta).
- Es posible abordar procesos masivos a través de un esquema de toma de decisiones horizontal. En el ejemplo brindado en la página 45, se demuestra que a través un proceso de decision making colectivo fue viable consensuar con los vecinos por donde realizar una apertura de calle y cuales serían las viviendas afectadas por este proyecto. Ese ejemplo se replicó en 30 manzanas, involucrando a 9000 familias en la toma de decisiones.
- La apertura a la toma de decisiones de forma colectiva es vital para garantizar un mejor diseño de proyecto y una inversión pública más eficaz. Como menciona Catalina Marino, quien fue veedora del proceso de la 20, se retrasó mucho el proyecto de infraestructura de la villa 20 porque el organismo que intervenía en ese entonces, la Secretaría de Hábitat e Inclusión desconocía el tendido previo de redes, información a la que podría haber accedido fácilmente involucrando a los referentes barriales a la mesa.

CONCLUSIONES

A continuación se presentan las principales conclusiones de este trabajo.

Con respecto a la metodología de toma de decisiones colectiva, puede concluirse que:

1. En el ámbito de la política pública, la toma de decisiones de forma colectiva cobra una importancia significativa, ya que le otorga una calidad superior al proceso. Esa calidad deriva de la continua iteración y consecuente mejora de los proyectos. Se mencionan a continuación los principales puntos a favor y en contra de esta metodología:
 - a. VENTAJAS:
 - i. La participación además garantiza una mayor apropiación de los proyectos y también una mayor valoración. En el caso de villa 20, se observa que el porcentaje de familias que no están de acuerdo con los proyectos es muy bajo en comparación con el total de familias afectadas.
 - ii. Los procesos de toma de decisiones participativas son fundamentales, en estos contextos, para bajar la conflictividad y para que los proyectos puedan avanzar. La falta de transparencia o de información hacia los habitantes del barrio y/o las organizaciones que allí trabajan puede generar resistencia a los procesos.
 - iii. Por último, fortalece la colaboración, el compañerismo y la solidaridad dentro de los habitantes de la comunidad. La construcción de tejido social será vital para la resolución de futuros conflictos en el barrio y el pensamiento creativo para alcanzar soluciones.

- iv. Entre otros efectos positivos, la participación permite inversiones públicas efectivas en cada territorio, ya sea porque responden a necesidades concretas y/o porque el conocimiento que tiene la propia comunidad sobre su barrio permite un mayor conocimiento sobre usos, costumbres, mismo infraestructura existente.
 - b. DESVENTAJA: Los procesos participativos bien implementados generan proyectos con altos grados de aceptación entre los participantes y un grado de calidad superior. Pueden suponer, eso sí, mayor tiempo y recursos para su implementación.
- 2. Si bien la sustentabilidad en las nuevas urbanizaciones será medible en el largo plazo, en el inmediato y mediano plazo ya hay cuestiones observables que se desprenden de haber apostado por una lógica de trabajo colectiva y participativa. Un ejemplo de ellos es el grado de organización que se observa en los nuevos conjuntos habitacionales donde familias (que antes habitaban en el entramado de la villa) se organizan efectivamente con sus vecinos para lograr la limpieza, el mantenimiento y la convivencia. Estas familias no habían tenido antes la experiencia de vivir en un departamento, ni de convivir con otros vecinos, como así tampoco de hacerse cargo de los gastos que implica vivir en un edificio (servicios, expensas, etc.). En muchas experiencias previas, donde el Estado intervenía y definía los proyectos sin hacer parte a la comunidad, la autogestión de los vecinos y la posibilidad de sostener el hábitat se hace casi imposible.
- 3. El ejemplo de villa 20 presenta un caso donde existe participación real de la comunidad a lo largo de todo el proceso y a través de sus distintos espacios. Fue crucial para esto poder construir procesos legítimos, trabajando de forma transparente, dándole un lugar importante a la difusión de la información y a pensar cada espacio en función de las necesidades de la comunidad. Fue

fundamental también involucrar a todos los actores que son parte de la decisión y en base al respeto de los acuerdos.

Además de los beneficios antes mencionados, una de las cuestiones más importantes que surgen como resultado es el desarrollo de capital social. La comunidad se empodera, socializa entre sí, desarrolla una capacidad crítica y reflexiva. Siendo estos sectores los más vulnerables dentro de las ciudades, es fundamental el desarrollo de estas capacidades para poder exigir la garantía de sus derechos como ciudadanos.

4. El management estratégico cumple un rol vital para garantizar la efectiva implementación de políticas habitacionales que sean sostenibles en el tiempo. Para lograr políticas habitacionales efectivas es necesario garantizar esquemas de participación colectiva que respondan a las necesidades del territorio. Para lograr dicho objetivo, es crucial la consolidación de un equipo de profesionales con expertise técnico (en la gestión de este tipo de procesos y en el desarrollo de metodologías participativas) como también en cuestiones de management, como ser temas de planificación, comunicación, gestión de equipos. Será necesario que este equipo desarrolle un diseño estratégico del proceso de toma de decisiones y sus correspondientes espacios de participación en función de las necesidades manifestadas por el propio barrio.

A la vez, con un fuerte respaldo del top management que garantice los recursos necesarios y la viabilidad política para llevar adelante este tipo de procesos.

5. Se demuestra que trabajar bajo un modelo de toma de decisiones colectivas es posible en escalas masivas, como es el caso de villa 20, un barrio en el que habitan 30.000 personas. Se logró trabajar abordando las 30 manzanas del barrio, a través de un proceso colectivo bajo el cual los vecinos y vecinas de cada manzana rediseñaron la misma para mejorar las condiciones habitacionales de las familias que allí habitan. Este proceso, que tomó

aproximadamente dos años, fue posible en gran parte gracias a la legitimidad del proceso y a diseño efectivo de los dispositivos de participación necesarios para llevar adelante la discusión sobre cada manzana, la votación y la resolución de casos complejos y particulares de cada familia, para velar por los derechos individuales de los vecinos.

6. Como se ha visto a lo largo de este trabajo, el decision making participativo permite ir adaptando el proyecto a las necesidades que van surgiendo a lo largo del proceso, como así también ir modificando el proceso (por ejemplo, los dispositivos de participación) en función del avance del proyecto. Al tomar en cuenta las opiniones de los vecinos, reconociendo sus saberes y trayectoria de vida en el barrio, se llega al diseño de proyectos que contemplen las necesidades reales de la comunidad y no únicamente lo que puede diagnosticarse desde la función pública. Además, la toma de decisiones colectiva es vital para aportar a la sustentabilidad de estos procesos y evitar caer en grandes inversiones estatales que no respondan a las necesidades de los pobladores o bien que no puedan ser mantenidos por ellos.

BIBLIOGRAFÍA

- **Abelenda, N., Canevari, J., Montes, N.** (2016) *Territorios de mayor vulnerabilidad social en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Recorrido en perspectiva histórica sobre aspectos estructurales no resueltos*. Revista Semestral de datos y estudios sociodemográficos urbanos publicada por la Dirección General de Estadísticas y Censos, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.
- **Belyh, Anastacia** (2016) *Participative Leadership Guide: Definition, Qualities, Pros and Cons examples*.
- **Black, J., Gregersen, H.** (1997) *Participative Decision-Making: An Integration of Multiple Dimensions*
- **Bombarolo, F.** (2015) *Del Dicho al Hecho. Consideraciones sobre el diseño, la gestión y la evaluación participativa de políticas programas sociales*.
- **Chetty, R.** (2019) *The Economist who would fix te american dream*. The Atlantic
- **Clemente, A.** (2017) *La Participación social en las políticas sociales. Una necesaria revisión*
- **Clemente, A.** (2017) *Notas sobre participación social y desarrollo en América Latina*
- **Comisión Económica para América Latina y el Caribe** (2003) *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*
- **Cook, G.** (2019) *The Economist Who Would Fix the American Dream*. The Atlantic
- **Cravino, M., del Río, J.P., Duarte, J. I.** (2008) *Magnitud y crecimiento de las villas y asentamientos en el Área Metropolitana de Buenos Aires en los últimos 25 años*. Buenos Aires: UCA.
- **Dye, R., Sibony, O., Truong, V.** (2009) *Flaws in strategic decision making: McKinsey Global Survey Results*.

- **Gonzalez Duarte, L.** (2015) *Villas miseria: la construcción del estigma en discursos y representaciones (1956-1957)*. Universidad Nacional de Quilmes.
- **Instituto de Vivienda de la Ciudad** (2019) Encuesta de participación a vecinos y a equipos territoriales.
- **Instituto de Vivienda de la Ciudad** (2016). *Informe Final Censo 2016 Villa 20*. Buenos Aires: Departamento de Estadísticas y Censos, Gerencia Operativa de Intervención Social y Hábitat, Gerencia de Desarrollo Habitacional.
- **Instituto de Vivienda de la Ciudad** (2017). *Relevamiento Socio-Espacial de Villa 20 (2017-2018)*. Buenos Aires: Instituto de Vivienda de la Ciudad.
- **Kauffman, B.** (2001) *The Theory and Practice of Strategic HRM and Participative Management: Antecedents in Early Industrial Relations*
- **Kliksberg, B.** (2004) Hacia una nueva visión de la política social en América Latina: Desmontando mitos. *Papeles de población*, 8(34), 9-42.
- **Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2005)** Ley 1770
- **Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2016)** Ley 5705
- **Lekerman, V.** (2002) *Procesos informales de ocupación de tierras en la ciudad de Buenos Aires. Villas o asentamientos? El caso del asentamiento Costanera Sur. Los excluidos del sueño. Facultad de Filosofía Letras. UBA.*
- **Lovallo, D., Garbuio M., Viguerie P.** (2008) *How companies make good decisions: McKinsey Global Survey Results*
- **Motta, J.M., Almansi, F. et al.** (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.*
- **Motta, J.M., Almansi, F, et al.** (2019) *La planificación y gestión participativa holística en el ejercicio del derecho a la ciudad. Proceso participativo en el marco del Proyecto Integral de Re-Urbanización de Villa 20. Lugano, CABA*
- **Montero, M.** (2004) *La participación y el compromiso en el trabajo comunitario. En Montero, M. Introducción a la psicología comunitaria. Desarrollo, conceptos y procesos. Buenos Aires: Editorial Paidós.*

- **Observatorio de Vivienda del Instituto de Vivienda de la Ciudad** (2019) Informe sobre la Participación.
- **Oszlak, O.** (1991) *Merecer la Ciudad*. Buenos Aires: UNTREF.
- **Pastrana, E. y otros** (2012), “*Treinta años de hábitat popular en la Aglomeración Buenos Aires (1983-2010)*”, en L. Ainstein (coord.), Estructuración urbana, institucionalidad y sustentabilidad de ciudades metropolitanas y regiones difusas. Miradas comparadas sobre Buenos Aires, Londres, Los Ángeles, París, Tokio y Toronto, Buenos Aires, Eudeba.
- **Registro Nacional de Barrios Populares** (2016) Relevamiento Nacional de Barrios Populares.
- **Rugiero Pérez, A. M.** (1999). *Hábitat y participación. Un análisis de las propuestas y compromisos suscritos por Chile*. Revista invi N°37. Santiago de Chile: Universidad de Chile.
- **Sigman, M., Ariely, D.** (2017) *How can groups make good decisions?* TED Studio.
- **Saaty, T.,** (2008) *Decision making with the analytic hierarchy process*. Katz Graduate School of Business- Pennsylvania.
- **The New School** (2018) *Monitoring Processes and Outcomes in Slum Upgrading in Buenos Aires*.

ANEXOS

5. Entrevistas

5.1 Entrevista a Martín Motta

Martín Motta es arquitecto y doctor en urbanismo. Su tesis de doctorado se titula “Proceso: Participación – Vivienda. Procesos de participación de la población en situación de pobreza en el mejoramiento del hábitat y la vivienda. Evaluación del Programa Federal de Mejoramiento de Viviendas “Mejor Vivir” en Chaco y Tucumán (2003-2011)”.

Lideró desde sus inicios el proceso de reurbanización de Villa 20 desde el Instituto de Vivienda, marcando un precedente en la forma de intervenir en el resto de los barrios de la Ciudad bajo la órbita del IVC.

-¿Cuál te parece que es el vínculo entre la sustentabilidad de estos procesos y la manera en la que se toman las decisiones? ¿Cómo fue apostar por una metodología participativa al iniciar el proceso?

La sustentabilidad es todo un tema. Es un tema en lo territorial cuando entra en conflicto la teoría con la práctica. Hay que medirla a largo plazo y ese es el gran desafío. A nivel teórico se a donde va, pero después a nivel práctico hay muchas variables que uno no maneja.

Para nosotros fue clave siempre traer la teoría a la mesa. Y en ese sentido, una de las primeras decisiones fue abrir a todos. Muchos no creían en eso. Una que es imposible, no lo vas a poder manejar a nivel conflicto. Te conviene relacionarte con dos o tres que te ordenen todo (en el barrio). Y ahí, si la voluntad del anterior presidente no hubiese

sido esa, de que todos nos sentemos en la mesa, no hubiera pasado nunca. Mucha gente al inicio, del propio gabinete del IVC, no compartía la apertura.

Y en eso los dispositivos siempre fueron pensado en ese sentido. Más teóricos y apuntando a la sustentabilidad. Porque la teoría te habla de eso: si lo haces participativo, generás capital social, promovés organización. Y eso a la larga, te trae un impacto positivo al proyecto, la misma gente administra el proyecto y lo va a hacer mejor. Sienten que participaron, valorás más las decisiones que si las hubiese tomado otro. Las familias aceptan imperfecciones mucho más si vos tomaste las decisiones. Y es cierto. En la villa pasa, la familia valora la casa con los diez mil problemas que tiene y es porque la construyeron ellos. Por eso la apuesta estuvo siempre ahí.

En definitiva, el valor de lo teórico a nivel de horizonte. Y lo práctico en cuanto a la definición concreta. Había mucho de ir probando. Muchas veces la política pública no se lo permite. El decisor en la política pública tiene que saber cual es el producto y cómo lo va a hacer. Y si no está no arriesga. Ahí es donde veo el valor desde la voluntad política de arriesgar. Acá viene la anécdota en su momento con el presidente del IVC. Cuando empezamos con esto les contamos cómo íbamos a hacer los talleres y en ese momento nos apoyaron. Cuando salió bien, confesó que pensó que no iba a salir bien, que no íbamos a lograr los consensos ni poder trabajar. Y esa apuesta fue clave.

Y después la gente. Si la gente no hubiese estado acompañando, si hubiesen hecho de la Mesa de Gestión un espacio para la demanda política únicamente, no hubiese funcionado. Y la toma de decisiones hubiese sido otra.

-¿Cómo armaron estos espacios en el primer momento?

Y en cuanto a cómo se armaron los dispositivos, hubo mucho de prueba. La teoría es teoría, pero a nivel de ejemplos, no hay mucho. No hay un manual sobre esto y aunque existiese, tampoco serviría. Hubo mucho de instinto. Hablemos con este, después hablemos con este otro porque quizás este nos habilite a hablar con algún otro. Así se fue dando.

En general todos los dispositivos que armaron eran por una demanda concreta. No era que estaban pensados desde antes. Hay que tomar una decisión sobre x cosa con los vecinos. La metodología venía después, primero la necesidad. Tampoco la cerrábamos nosotros a esa necesidad. La concepción venía por ahí, cualquier definición va a ser con los vecinos. Si no lo pensás así, se pierde el contacto con la gente. Eso fue una búsqueda siempre. Siempre pensando cómo abrirlo a los vecinos. En los talleres de manzana fue toda una decisión, un proceso de dos años y medio y hubo que ponerle mucho el cuerpo. Era muy desafiante y en una escala muy grande (son 30 manzanas en la villa 20).

-¿Hay algo que vos veas en lo que la sustentabilidad, si bien la medición va a ser en el largo plazo, ya se manifieste?

Para mí lo que está bueno medir ahora es el detalle, las pequeñas cosas. Si vos hablás con los administradores de consorcios (que son vecinos o vecinas del barrio), cuáles son las estrategias que están tomando en la nueva vivienda. O como las organizaciones están definiendo y disputando la infra. Mismo la sustentabilidad va en relación con los umbrales de satisfacción que vos vas dando. Si por ejemplo todo el barrio ya tiene agua, te van a empezar a demandar la cloaca. Y la sustentabilidad va en esa lógica de poder crecer e ir mejorando en el futuro.

En los consorcios se ve bastante eso de la estrategia. La semana pasada hablaba con una vecina administradora de consorcio y ahora está por administrar el consorcio de al lado. Eso me marca que hay un nivel de organización que antes no estaba. Y después cosas como que aumentaron los costos de las expensas en este tiempo. Esto habla de que los vecinos están entendiendo la lógica de las expensas. Ellos mismos están buscando estrategias para ir haciéndose cargo de los gastos y arreglos que hay que hacer. En ese mismo consorcio necesitaban resolver la limpieza de tanques de agua que se realiza cada seis meses. Hay un vecino en ese caso que no tiene trabajo y no puede pagar las expensas. El consorcio decidió que ese vecino va a limpiar los tanques y no va a pagar las expensas por ese trabajo. Esas cosas micro tienen impacto en el corto plazo.

-Eso te habla de otro nivel de diálogo entre los vecinos...

Sí claro. Es que la sustentabilidad de la que estamos hablando es mucha más social que económica. La económica no tenemos manera de solucionarlo, en una población que el 80% está bajo la línea de pobreza. Pero lo social y cultural, es sustentabilidad también. Y bueno hasta en lo económico algo se pudo resolver. Pero bueno quedan muchos desafíos, el mantenimiento de los edificios por ejemplo.

Ver si se están organizando, si tienen reuniones de consorcio, si tienen un grupo de Whatsapp para organizarse o no, todos conocen los teléfonos de los administradores... son cuestiones micro que te hablan ahora de sustentabilidad. En la encuesta que hicimos, los vecinos eran consultados sobre la participación. El 80% de los vecinos cree que definió y que el proceso fue participativo. Eso es buenísimo.

-Pensándolo al revés, si estos procesos no hubiesen sido realizado de manera colectiva: ¿Cuál crees que hubiese sido el resultado?

Hubiésemos mudado a poca gente. Porque la gente no hubiese definido su proyecto en la manzana. Hubiera habido mucho conflicto. No generás política pública de cercanía. Y eso implica a nivel de política pública no poder ejecutar los proyectos. En la villa 20 por ejemplo, tenés 2100 familias afectadas⁸, de las cuales tenés 50 casos conflictivos. Ese número es muy bajo.

Después puede existir la participación restrictiva, donde podés ejecutar. A nivel de producto si lo podrías haber logrado, no a nivel proceso de calidad.

5.2 Entrevista a Mercedes Gregorini

Mercedes Gregorini es actualmente Gerente Operativa de Abordaje Social en Conjuntos Urbanos en el IVC. Fue coordinadora social del proceso de Playón de Chacarita, también conocido como Villa Fraga. El barrio Playón de Chacarita se encuentra ubicado entre las calles Fraga, Teodoro García, Palpa, Céspedes y las vías del Ferrocarril Urquiza, en la Comuna 15. Cuenta con 9 manzanas, donde viven 2.764 personas -1.042 familias- en 513 viviendas. El proceso de urbanización en este barrio comenzó en el año 2016.

El proyecto de integración socio-urbana, que hoy lleva adelante el IVC, fue aprobado por la Ley 5.799. La misma fue sancionada por la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires en marzo de 2017, después de un diálogo en el que participaron activamente las y los habitantes del barrio, así como otras instituciones estatales y organizaciones

⁸ Familias afectadas son aquellos grupos familiares que ven su vivienda actual comprometida debido a proyectos colectivos del barrio, como ser una apertura de calle por ejemplo. En ese caso, es necesario relocalizar a dichas familias para que esas calles puedan abrirse y mejorar así la composición urbana de todo el barrio. Lógicamente esas familias tienen prioridad para ser relocalizadas a las viviendas nuevas construidas en el barrio o en caso de que no lo deseen, para revisar conjuntamente otras opciones de relocalización como un crédito hipotecario o un canje de vivienda dentro del propio barrio.

sociales. El objeto de la Ley es la reurbanización, zonificación e integración social, cultural, ambiental y urbana.

En 2018, comenzó la construcción de las 678 viviendas nuevas para los vecinos y vecinas del barrio en el predio aledaño que pertenecía al Ferrocarril Urquiza. Se produjo también la apertura de la avenida Triunvirato, que permitió la vinculación de zonas de Chacarita que antes estaban desconectadas; y se realizaron distintas obras de infraestructura para facilitar el acceso a los servicios.

Los criterios de diseño y construcción de las nuevas viviendas se consensuaron participativamente. Además, el proyecto también contempla la mejora de las viviendas que quedarán en el sector histórico del barrio.

Desde su anterior rol como coordinadora social en el Playón, Mercedes estuvo a cargo de diseñar las instancias de participación necesarias para poder avanzar con el proceso de reurbanización del barrio.

-¿Cuáles considerás que son las dificultades y los beneficios de los esquemas participativos de toma de decisiones?

Con respecto a lo positivo: La participación resulta en procesos más efectivos. Desde donde quieras verlo. En el mediano plazo: no nos apuremos tanto porque vamos a ir más lento. Es mejor eso que apurar procesos y que después se te atrase todo el proceso. Se hicieron de manera participativa o colectiva lo suficiente. Como son procesos que se transitan, esto va cambiando la subjetividad de las personas. A que se apropien, se sientan parte. Y como son procesos que se transitan, te lo hacen más sustentable. Me conviene tomar la decisión de forma colectiva para que la gente la valide, se la apropie, la transite. Eso para mí es súper válido pero obviamente yo creo en eso. En mi caso hay un fundamento previo, que es que estoy convencida de que la

decisión es mejor. No sólo porque se va a transitar mejor esa resolución, sino porque lo que definamos va a tener un abordaje y una mirada completa e interesante y disruptiva.

Y después también lo que generan los procesos de toma de decisiones de forma participativa. Generan varios encuentros de debate: vos qué pensás blanco y vos que pensás negro, va terminar siendo un gris oscuro. Las personas intercambian, se conocen, aunque nunca se lo acepten a lo largo del proceso. Vas llegando a un punto intermedio. Haciendo que el diálogo pase entre posiciones muy encontradas. Te hace pensar lo que la otra persona dice, ponerte en algún punto en el lugar del otro.

Por supuesto que también tiene sus dificultades. Yo creo que lo más difícil, es que en general hay una idea romántica de la participación. Y cuando hay una idea romántica de la participación, es peligroso porque a veces no sucede o no se genera lo que se quería, entonces uno cree que la participación no sirve. A ver, yo cuando entré a Playón, la mesa de gestión no entraba en esa lógica de participación romántica. Era un escenario de disputa política más que de otra cosa. Pero sobre todo de romantización: no, todo se tiene que definir por consenso, todos pueden opinar de todo, la participación sin condiciones. Y claro que tiene que tener condiciones. *Para mí ese fue el mayor desafío: trabajar en lo participativo con personas, instituciones y demás con ideas distintas de lo participativo.*

Segundo punto: se cree que lo participativo lo puede hacer cualquiera. Si es un tema urbano obviamente se convoca a gente técnico. Pero para lo participativo no. No se ve como una disciplina. Está bien, la psicología comunitaria es algo super nuevo y todavía no se conoce mucho. Tenés que estar justificando tu trabajo todo el tiempo.

Tercer punto: en la participación también brota el conflicto. Y a veces no lo queremos ver, se esconde debajo de la mesa. Cuales son las tres cosas fundamentales para poder trabajarlas:

1. Que el conflicto aparezca
2. Que explote
3. Que se nombre. Eso hace que se se pueda trabajar.

-¿Cómo se logra un proceso participativo de toma de decisiones que sea efectivo?

Para poder hacer un proceso participativo, tenés que querer hacerlo de esa manera. Si no lo hacés. Un convencimiento previo de que las personas que participan tienen saberes o miradas que van a aportar a esto, cuestiones que vos no estás viendo. Para hacerlo mal es mejor bajar una decisión verticalista que hacerlo de esa manera.

Después hay algo de expectativas claras y de darle un marco. Si la decisión ya está tomada ya está, está. Qué se va a decidir, que queremos discutir, en qué tiempos, con qué actores y de qué forma.

También esto se lleva al trabajo en equipo: en Playón trabajábamos con mucha horizontalidad y participación alta. Las grandes decisiones que me tocó tomar siempre fueron tomadas con otros y nunca me arrepentí de eso. Siempre fue un proceso enriquecedor. No me pasó de que la decisión no llegaba a ningún lado y tener que tomar la decisión de forma unilateral. Para mí es súper válido tomar decisiones de manera colectiva y participativa.

Y también hay algo interesante que es: la gente que en estos espacios no está para sumar o que va para romper, finalmente eso se va decantando, no va al espacio, no comenta. En eso hay que ser clarísimo. Esto ya pasó, en estas instancias ya se habló.

Tiene que haber algo metodológico. Si tenés armada tu estrategia de equipo, el espacio armado para debatir este tipo de temas. De tu manera de actuar. Hay equipos

que no tienen información porque no tienen espacios de debate o reuniones de equipo. Tiene que haber un ecosistema que te permita rápidamente tomar decisiones colectivas.

-¿Cuando alguien es parte de un proceso y tiene capacidad de toma de decisiones, considerás que eso impacta en el resultado?

Sí o sí. Lo lindo del trabajo territorial es que vos vas al barrio y los vecinos te hacen 150 preguntas. 50 podés contestarlas, las otras 100 las contestas no con certeza pero sí con información que tenés y con intuición porque sos parte de esas decisiones. Pero tenés muchas más herramientas para poder defenderlas, para que esa persona se sienta más segura.

Me acuerdo de un caso de una vecina, que en plena reunión me dice: ella estaba muy mal porque se afectaba su vivienda por la apertura de calle. “El tema es que nuestra ley tiene una contradicción: indica que la calle se tiene que abrir pero a la vez que tiene que ser participativo. Y yo no quisiera irme de mi casa para que se abra la calle”. Y efectivamente había contradicciones. Y esa es la tensión que hay entre lo individual y lo colectivo. Esos son los momentos en los que te das cuenta que la participación tiene todo el sentido.

- ¿Creés que la participación es una apuesta para la sustentabilidad de estos procesos?

Pienso que lo participativo es importante para garantizar la sustentabilidad, aunque todavía no tengamos datos empírico y recién podamos comprobarlo dentro de varios años. Igualmente, creo que hay ya algunas cosas que podés ver. En Playón, o en Papa Francisco. Sin duda. Desde el detalle de que la familia si conoce su vivienda

antes de mudarse, puede proyectarla, imagina su casa (eso nos llevó un debate interno).

1. Sostenibilidad del nuevo habitar es clave. Porque ese habitar se habita de manera colectiva, hacer procesos participativos y que los vecinos se conozcan primero, y que aprendan o reaprendan, que esos vecinos resignifiquen ese dialogar es clave. Lo primero que surge son los problemas de convivencia. Ya desde ahí se justifica.
2. Cuanto más los vecinos puedan trabajar colectivamente mejor van a poder unirse para hacer frente al Estado aspectos de esa vivienda.
3. Desde lo individual: por ejemplo, tener que empezar a pagar los servicios públicos. Eso se transita con mucha menos angustia, con mucha menos dificultad, con información que les permita resolver sus problemas. Esto es muy loco porque en estos procesos colectivos nos olvidamos de la dimensión individual. Que la familia tenga una experiencia de atravesar un proceso tan movilizante con otros. También la capacidad de autogestión. Que puedan resolver cuestiones entre ellos.

Me parece que desde ahí se sostiene. Tanto de las redes que se generan, tanto como se plantan como demandas al Estado.

5.3 Entrevista a Jazmín Lerner

Jazmín Lerner es actualmente la Subsecretaria de Promoción Social dentro del Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat de la Ciudad de Buenos Aires.

- ¿Cuáles considerás que son las dificultades y los beneficios de los esquemas participativos de toma de decisiones?

En el esquema de toma de decisiones el ejercicio de la participación democrática es un gran valor. La toma de decisiones al servicio de las personas que son parte de la afectación de esas decisiones generan un compromiso y adhesión además de una validación sobre la decisión en concreto. Las dificultades tienen que ver con sortear y tener claridad sobre el proceso de toma de decisión. A quienes incluye, cuál es el tiempo que conlleva la toma de decisión, cuáles son los intereses puestos en juego. Como cualquier decisión en un marco participativa hay diferentes conflictividades que tienen que ordenarse al momento de tomar las decisiones, jerarquizar las demandas y los tiempos de discusión.

- ¿Cómo se logra que un proceso participativo de toma de decisiones sea efectivo?

La efectividad tiene que evaluarse en su carácter procesual y no en el resultado de la definición. La participación y toma de decisiones como algo sustantivo por fuera del resultado arribado. Si la participación respetó las instancias de discusión y consenso puede hablarse de un proceso exitoso.

- ¿Creés que la participación es una apuesta para la sustentabilidad de estos procesos?

Sí, considero que es un elemento esencial para que los vecinos puedan transitar hacia un nuevo hábitat y sostener condiciones de vida dignas en esos espacios, tanto sus viviendas como los espacios comunes y públicos.

La participación genera una dinámica en la comunidad en la cual los vecinos logran organizarse en torno a objetivos comunes. A la larga esta práctica es de gran impacto, los vecinos construyen vínculos y obtienen herramientas para organizarse.

5.4 Entrevista a Julia Gabosi

Julia Gabosi es la coordinadora general del proceso de reurbanización en la villa Padre Ricciardelli, ex 1.11.14 ubicada en el bajo Flores.

El Proyecto de Integración Socio-Urbana comprende dos ejes de trabajo:

- La construcción y ejecución de un Proyecto Integral de Reurbanización en la Villa 1-11-14.
- El mejoramiento habitacional y regularización dominial de los conjuntos cercanos.

Estos ejes son abordados a través de estrategias participativas con las vecinas, vecinos y la multiplicidad de actores presentes en el territorio.

En 2018, el Instituto de Vivienda realizó el censo de las familias y llevó a cabo asambleas junto a las vecinas y vecinos, así como campañas de difusión y acompañamiento. El censo dio como resultado que hay 43.000 personas habitando en el barrio.

Como responsable general del proyecto, Julia diseñó con su equipo las diversas instancias participativas para llevar los procesos adelante.

- ¿Cómo se logra que un proceso participativo de toma de decisiones sea efectivo?

Para mí, un primer punto fundamental para que sea un buen proceso para que se generen las condiciones para que sea lo más participativo posible, lo primero es tener gente de la gestión pública, quien va a facilitar ese proceso, con capacidad. Que haya tenido experiencia, que sepa generar factores que posibilitan la participación y evitar los que se dificultan, que haya atravesado estos procesos. Tiene que ser un proceso reflexivo.

Después de eso, entender bien quienes son los actores y poder darse el tiempo para comprender el territorio y para conocer la trayectoria de esos actores. Ir entendiendo entre quienes vamos a estar en una mesa discutiendo me parece que son elementos fundamentales para comenzar un buen proceso. Y de vuelta, cuando algunos procesos

supuestamente participativos esconden atrás la necesidad de ser resolutivos con algunas metas puntuales como discutir una ley o armar un buen proceso de plaza, por dar un ejemplo, puede que a veces apuran algunos procesos, cuando el proceso participativo en sí mismo es un proceso y un logro . Esto no significa que tenga que durar mil años, pero hay que darle espacio al proceso, entender que pasó antes, cuales son las disputas que hubo ahí Siempre hay un riesgo altísimo de pensar que la cuestión empezó hoy, cuando en realidad hay una perspectiva histórica de los sujetos individuales y colectivos en el lugar.

Después, que el proceso sea transparente, con condiciones respetuosas, con formas respetuosas, con información y disposición, son condiciones necesarias, no suficientes pero necesarias.

- ¿Cuando alguien es parte de un proceso y tiene capacidad de toma de decisiones, considerás que eso impacta en el resultado?

Si te referís a quienes habitan en territorio, que sean parte necesariamente va a tener impacto positivo en los resultados.

Para mí siempre un proceso participativo es mejor que uno que no lo sea, aunque sea imperfecto. Democratiza la toma de decisiones, aprendemos todos los actores en el camino. Esto que a veces parece medio cliché de que aprendemos todos, me parece que es así y que realmente se genera una transformación y una formación de los actores que son parte del proceso, sobre todo cuando hay un fin colectivo común. Y cuando el estado se anima, después de esconder por muchas décadas a los sectores populares, de políticas que fueron violentas o no han generado mejoras de vida contundentes. Me parece que animarse a generar dinámicas participativas genera un cambio de posicionamiento, de visibilizar a los sectores populares, que genera encuentros de saberes, de compartir, que tiene un montón de beneficios.

- ¿Cuáles considerás que son las dificultades y los beneficios de los esquemas participativos de toma de decisiones?

Sobre las dificultades, para mí es el poco ejercicio que hay como política pública, de pensar procesos participativos. Hay otras experiencias en otras partes del país... creo que lo distintivo son las mesas participativas. Pero recién estamos incursionando en una temática nueva. Hay un desconocimiento sobre lo que significa, las implicancias, cómo abordarlo, etc. Esto resulta en no entender los tiempos, no imponer los tiempos que uno trae como Estado, que ser participativo no es pintar fachadas y ya. Justamente las decisiones tienen que ser compartidas. Si vos solo vas a validar una decisión tomada, no hay margen para una maniobra nueva, para sumar un aspecto nuevo o un cambio en la decisión que ya tomaste. Ahí es donde me parece que cuando no se comprende que implica, no se tiene gente formada en los temas, vienen dificultades muy complejas de atravesar. A veces tiene que ver con la mirada sobre los temas. En general me parece que la gente no tiene capacidad de llevarlo adelante.

Sobre los beneficios, son infinitos. El primer beneficio es poder posicionar a la población de las villas de la ciudad como ciudadanos, como sujetos de derecho, como persona que tienen capacidad de influir en su propio proceso de urbanización, que tienen la capacidad de aportar saberes. Cuando el proceso de participación es genuino esconde un posicionamiento que iguala a los sujetos. Cuando es medio mentiroso no hay un posicionamiento sincero, las personas referentes o habitantes no tienen para aportar. Ahí es complicado. Pero sino, el primer beneficio es ese, entender al otro como ser capaz dotado de saberes para aportar. También creo que es un reconocimiento de la resistencia, haber construido ese barrio, haber cuidado ese lugar. También tiene esto simbólico en términos de reconocer la trayectoria.

Creo también que genera esos procesos de apropiación que a veces son polémicos de plantear. Creo que un proceso sincero, en realidad, no es el Gobierno de la Ciudad con los actores del barrio que están llevando un proceso participativo. Ahí creo que hay una alta chance de lograr la apropiación del proceso.

Y por último, esto de la distribución de poder, esto es re complejo de abordar pero tiene una posibilidad enorme de transformar, porque realmente estoy poniendo en la mesa a discutir a problematizar, a recrear una política pública tomada desde el Estado. Esto considero que es un beneficio enorme.

- ¿Creés que la participación es una apuesta para la sostenibilidad de estos procesos?

Definitivamente considero que la participación es fundamental para garantizar la sostenibilidad del habitar en el largo plazo. Es una condición necesaria, no puede ser sostenible el habitar de los sectores populares. Porque significaría invisibilizar su trayectoria, sus luchas, su resistencia, sus saberes, su condición de ciudadanos, se juegan un montón de cuestiones muy profundas.

Participativo que tiene que ver con discutir temas sustanciales, que haya una apertura real a participativo.

- Desde tu perspectiva ¿cuáles creés que son los grados de participación que se fueron dando en el proceso?

Algo que hay que entender es que la participación no es un checklist de elementos que hay que completar. Qué no es una receta única. En un proceso participativo hay conflictos inherentemente. De ir problematizando en el camino, no es decidir una planificación, armar un gantt y ejecutar. Hay una necesidad de reflexión y de problematizar constantemente, porque estamos interactuando con otros sujetos donde,

puede ser que por ejemplo alguien haya hecho un mapeo y eso se va reconfigurando con la práctica misma. Necesariamente necesita que haya una reflexión constante.

Particularmente en lo que a mi me toca, en la 1.11.14, creo que se dieron diferentes niveles en los distintos dispositivos. Hubo espacios más de presenciar, informativos, por ejemplo cuando hicimos el censo o cuando brindamos los resultados previos, en las asambleas por ejemplo. Después espacios ampliado, más, ahora con las obras prioritarias, conversaciones en término de diálogo con los vecinos implicados en estas obras en cada uno de los pasillos. Y en términos de participación decisoria, es decir que la gente pueda ser parte de la toma de una decisión compartida y que el IVC se vio en la necesidad de cambiar lo que se pensó, hay varios espacios así.

Creo que las reuniones del cuerpo de delegados tiene mucho de eso, con los referentes también. La planificación de las obras provisorias por sectores con los delegados y referentes de cada uno de los sectores también, porque se trató de entender primero que se iba a hacer en cada pasillo, en que orden se iban a hacer las obras. Esto fueron decisiones compartidas. Y también con organismos de justicia han sido en esos términos. Lo mismo en el espacio ampliado en el que participan también organizaciones sociales del barrio.

5.5 Entrevista a Catalina Marino (Ministerio Público de la Defensa)

Catalina es analista en el Programa de Hábitat, Derecho a la Ciudad y Abordaje Territorial en el Ministerio Público de la Defensa, uno de los organismos que participa activamente de los espacios de participación y de los procesos de reurbanización de villas y asentamientos. Desde su rol le tocó acompañar de cerca los procesos de reurbanización.

-¿Cuáles considerás que son las dificultades y los beneficios de los esquemas participativos de toma de decisiones en estos procesos? (de reurbanización / relocalización involuntaria).

Creo que el beneficio más importante es que cuando uno tiene un proceso de participación abierto, las decisiones logran tener en cuenta las necesidades del barrio. Si vos no lo tenés en cuenta podés tomar decisiones que después no tengan nada que ver con lo que va a usar el barrio o que no sean respetados. Creo que también genera mayor legitimidad. Si lográs un consenso o una participación alta, podés lograr mayor cuidado de las obras o proyectos generados. También esos espacios logran levantar problemas o uso del hábitat. Y si no lo tenés, como cada barrio es distinto, no tendrías forma de saberlo. Esto permite también que las decisiones tomadas sean más sostenidas, defendidas por los mismos actores del barrio y además van a estar mejor adaptadas a sus necesidades. Recuerdo un caso muy patente un espacio de participación, la mesa técnica en la villa 20: se discutían donde pasaban los tendidos cloacales de agua y demás y parte de lo que no funcionaba con la SECHI (organismo que intervenía en ese momento, alrededor del 2015-2016) era que no habían tenido en cuenta todo el tendido de infraestructura anterior. Si hubiesen pensado en un espacio participativo anterior, no hubiesen tenido el problema de diseño que habían tenido, porque en el barrio había muchos referentes que conocían perfectamente que lo que estaban planteando no tenía sentido. Entonces te permite generar un diagnóstico mejor pero además incluso hace tu obra más eficiente. No es que solamente tenés que hacerlo por una cuestión de consenso.

Además, recuerdo en la villa 20, porque había una participación muy fuerte de los referentes. La SECHI proponía un NIDO (Núcleos de Inclusión y Desarrollo de Oportunidades). Y el barrio no quería un NIDO, quería un espacio cultural, donde las propias organizaciones del barrio generaran sus propias actividades comunitarias. También generar obras con recursos estatales que puedan ser útiles, utilizables y

aprovechables por todo el sector y eso lo sabes únicamente por los espacios participativos. Lográs mayor proximidad con los vecinos. Si lográs generar espacios que te permitan generar instancias uno a uno, también eso te da otra información que si tu contacto es únicamente con referentes.

Con respecto a las dificultades, creo que el mayor problema es el diseño de ese esquema. Definir si van a haber distintas instancias, quienes van a participar. Un mal diseño te puede complicar la toma de decisiones, puede afectar cómo se filtra la información o cómo se permea la información en esas mesas. La mayor dificultad es plantear un esquema que te de acceso al barrio, a quienes efectivamente viven ahí.

Lograr un esquema que te permita tomar decisiones. No todos están comprometidos o tienen la capacidad o el tiempo para tener una participación sostenida con los actores de gobierno. Entonces, cómo lograr discutir los temas con los vecinos de a pie, si se quiere y también, cómo tener conversaciones más técnicas. Me parece clave saber quienes son esos representantes, cómo se eligen son esos referentes. Y también la gran tensión de las cantidades: si son pocos los referentes, es difícil que sea realmente representativo y a la vez, si son muchos, es difícil llegar a una decisión. Ahí es donde es clave el tema del diseño: es necesario tener distintas instancias para ir llegando a los resultados.

Todo proceso de participación requiere una participación sostenida: y a veces pasa que incluso en las mesas chicas, con referentes, esa participación tiene grietas. A veces los procesos son tan largos que es difícil sostenerla. Mucho más complejo cuando no hay un proceso histórico en el barrio.

Hay un riesgo que también detectaba en villa 20: como lograr que en los talleres que plantean la urbanización, como lograr que ese taller se piense desde lo mejor para el barrio y no desde la individualidad. Qué está bien que se piense desde la individualidad

pero muchas veces prima sobre lo colectivo y eso hace que pierda riqueza el proceso. Podrías llegar a la solución óptima pero ahí necesitás mucho más tiempo y los tiempos políticos no dan para eso tampoco. Otro caso de la 20: cuando el Gobierno estaba llevando adelante el proceso de vivienda, muchos vecinos querían tener menos espacio público o comunitario para que hubiese más viviendas. Y eso ponía en riesgo el concepto de integración y potencialmente caer en errores como un Lugano I y II, un Soldati o un Mugica, por la desesperación de los recursos finitos de la vivienda.

- ¿Qué es necesario tener en cuenta a la hora de diseñar la estrategia participativa de un proceso tan complejo como lo es una reurbanización o una relocalización de una villa o asentamiento?

Creo que es clave pensar la historia del barrio, que luchas hubo, que demandas, que procesos, que intervenciones tuvo el Estado antes, que frustraciones tiene la gente en función de esas intervenciones o no. Qué imaginario se tiene, si fueron intervenciones exitosas, que son las menos, o si fueron intervenciones con promesas incumplidas o con falta de acción, que es una constante en todos los barrios de la ciudad. A que se enfrenta uno como organismo cuando llega a ese barrio y que cosas tiene que comprometer y trabajar con cuidado para generar confianza. También hay que tener en cuenta quienes son los referentes de ese barrio y las organizaciones, la visión más política,, que roles juegan, para ver también quien tiene que estar incorporado al esquema para que funcionen y para que haya pluralidad de voces. Entender cuáles son las representatividades de esos referentes, si hay delegados, presidentes, otras organizaciones que no fueron contempladas. Cómo está construido el mapa de actores. Qué representatividad tienen por los sectores por barrio. Si los barrios están divididos por sectores, que generalmente pasa, entender las picas, los enfrentamientos, los imaginarios. En la 21 por ejemplo es muy marcada esa diferencia y es muy difícil que entre esos vecinos compartan, aunque uno lo vea como la misma villa. Si no entendés eso podés cometer errores. Y también para ser estratégico y más ágil en la

toma de decisiones. También si la gente tiene capacidad de dar seguimiento a los temas o no y pensar los esquemas en función de esa complejidad.

También hay que entender si el barrio tiene experiencia o dispositivos comunitarios previos, o incluso instituciones que permitan generar espacios de reunión (como las escuelas, etc) para espacios de toma de decisiones colectiva.

- Basado en tu experiencia, ¿cuál es el aporte de los procesos participativos en cuanto a garantizar procesos sostenibles en el tiempo? (sostenibilidad entendida desde el habitar digno en el tiempo, no sustentabilidad económica únicamente).

Creo que la cuestión de la sostenibilidad económica es clave, porque no tenes forma de saber (sin las charlas individuales, sin un debate en las mesas técnicas o en las mesa de trabajo) no hay forma de saber si el proyecto tiene sentido para la población, si van a poder pagar los departamentos, por ejemplo. Es necesario pensarlo de manera participativa para saber cómo se diseñan esos consorcios, en términos de locales o espacios productivos. En la 21 por ejemplo se incluyeron espacios de trabajo para que pueda funcionar un taller, o bauleras para los carros de los recolectores urbanos. Para que pueda dar respuesta a las necesidades de la población, entonces está ligado a las actividades económicas de las familias pero también a acomodarse a la gente que va a vivir ahí. También es importante conocer cómo se abordan los locales comerciales, qué es lo que se cobra y que no.

En cuanto a la sostenibilidad en cuanto al hábitat, ver como el proceso prevé el hacinamiento. Los espacios de participación te permiten entender todo esto y hacer diseños más sustentables. En algún momento pensamos también en si las paredes deberían ser más móviles por si se agranda la familia o por si quieren realizar alguna adaptación.

Para que sea sustentable también es importante cuidar los espacios públicos, que no haya tomas, que no se teche, que los pulmones por ejemplo no se pierdan. Estos procesos te permiten lograr esos consensos. Que haya coherencia para que la gente después por necesidad no termine vendiendo el departamento.

Hay muchas de estas cuestiones que son claves y que ayudan a que el habitar en estos espacios sea sustentable.

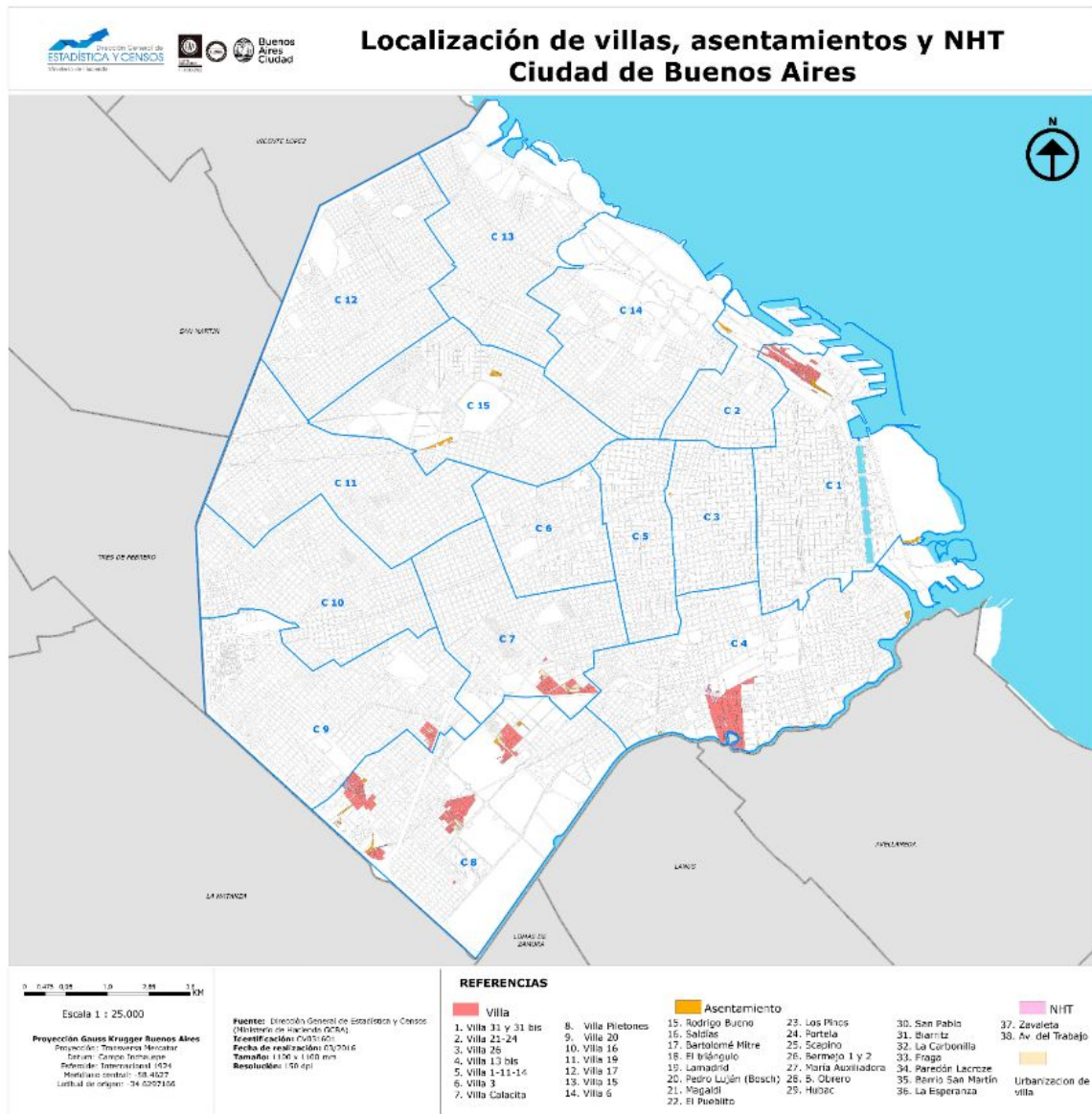
-Desde tu perspectiva: ¿cuáles crees que son los grados de participación que se alcanzan en los procesos de reurbanización que llevó adelante en Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires en la gestión 2015- 2019? (A. grado presencial/informativo, B. grado de diálogo, C. participación decisoria).

En villa 20 por ejemplo, me parece que las mesas técnicas tienen un grado de participación decisoria bastante alta, obviamente desde los temas que el Gobierno decide poner sobre la mesa y tratar ahí. Pero en ese marco, creo que sí hubo un proceso a la hora de la ley de reurbanización del barrio, en las operatorias de vivienda, en los talleres de vivienda. Que hubo modificaciones en función del proceso.

Luego, en las mesas con vecinos abiertas, esas son más informativas. En los talleres de manzana si creo que las familias participaban y tenían poder de decisión.

En la villa 21.24 si creo que hay grado de participación en las mesas de trabajo. Lo que todavía falta son las instancias con el barrio. Todas las definiciones se dan con los actores y los delegados en las mesas de trabajo. En algunas cuestiones no hay demasiado debate. Pero igualmente creo que estos grados de participación no pueden pensarse de forma general sino irse abordando en función de distintos espacios porque sino no es abordable ni funcional.

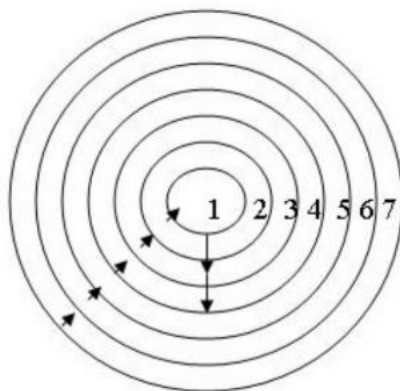
5.6 Mapa de villas y asentamientos de la Ciudad de Buenos Aires



En el mapa se ilustra la localización de cada uno de estos barrios. Como se puede apreciar, la mayoría de ellos están ubicados en la zona sur de la ciudad, correspondiente a las Comunas 4, 8 y 9 y a los barrios de: Barracas, La Boca, Nueva

Pompeya y Parque Patricios (Comuna 4); Villa Lugano, Villa Riachuelo y Villa Soldati (Comuna 8); y Liniers, Mataderos y Parque Avellaneda (Comuna 9). Las únicas dos grandes villas de emergencia de la Ciudad, muy extensas y pobladas, que se localizan fuera de los límites de estas comunas: la Villa 1-11-14 (Bajo Flores, ubicada en la Comuna 7) y la Villa 31 y 31 bis (Retiro, ubicada en la Comuna 1).

5.7 Círculos de participación



1. Núcleo de máxima participación y compromiso.
2. Participación frecuente y alto compromiso.
3. Participación específica, mediano compromiso.
4. Participación esporádica, bajo compromiso.
5. Participación inicial o tentativa, bajo compromiso (por ejemplo: contribuciones económicas, apoyo material).
6. Participación tangencial, compromiso indefinido (por ejemplo: aprobación, acuerdo).
7. Curiosidad positiva o amable. No hay compromiso.

Dirección o movimiento entre niveles
Promoción de un movimiento centrípeto de mayor participación.
Rotación de los primeros niveles.

(Montero, M. 2004)

5.8 Evaluación The New School - Matriz de indicadores (IVC)

- Integración socioeconómica

I. Socio-Economic Inclusion / Individual Outcomes							
Outcomes measured		Indicators	Source of information	Shared with OLA	Format of data	Coverage (Manzana)	Data processing
Income	Amount	Month / week from all sources Number of weeks / months worked per year by each family member					
	Source of	Sources of income (work at home, type / place of work Social transfers (Subsidios)					
	Income level	Use of soup kitchen (frequency, distance to house) Use / access to credit					
Labor Market	Labor supply	Members of household who work, Hours worked per week / month					
	Continuity	Time spent in particular position					
	Formality	Members of hh working in formal / informal sector					
Human Capital	Formal	School attendance / enrollment of children					
	Non-formal	Years of schooling of adults / Highest education level achieved / Training					
Health	All	Household member with chronic disease					
		Discapacity					
		Special housing needed due to illness/discapacity?					
		Access to medication					
		Access to treatment (where)					
		Problems related to drugs / addictions (if yes, access to treatment?) Illness related to environmental factors (dengue, plomo en sangre, Waterborne diseases (see list)					
Well-being	Life satisfaction	Composed index of aspirations (desire to relocate, hopes to improve					

- Integración habitacional

II. Housing Inclusion							
Outcomes measured		Indicator	Source of	Shared	Format of	Coverage	Data
Housing	Assets	Value of dwelling (per square meter, rent price, estimated sale price)					
		Goods possessed (cars, television, computers, etc.)					
	Infrastructure /	Access to safe water					
		Sanitation facilities					
		Electricity connection					
		Material of roof, floor, walls / area of dwelling					
		Ventilation / lack thereof Visible deficiencies (mold, etc.)					
	Use of housing	Commercial purposes, community services, etc. Rooms with multiple functions (dining room, bedroom, kitchen,					
Investment in	Money/time/material spent on upgrading the dwelling in the last year.						
	Sources of funds for housing improvements (subsidies, credit, savings, Existing request for subsidized housing						
Property rights	Types of land titles (degree of formality)						
	Renters or owners						
Location	Household size	Number of members in the hh and their ages					
	Household size	Persons per room					
Financial System	Access to	Members of hh with bank accounts, savings account, loans					

• Integración urbana

III. Integration into the urban fabric - Neighborhood Outcomes							
Outcomes measured		Indicator	Source of	Shared	Format of	Coverage	Data
Transport	Links	Availability of transport links between neighborhood and city center					
	Commuting	Time spent commuting to work					
Infrastructure / Safety	Urban services	Availability of: paved street, street lighting, garbage collection, health					
	Perception	Perception of security in the neighborhood / home.					
Mobility	Crime	Self-reported incidents, Official crime statistics.					
		Time lived in the neighborhood					
		Plans to leave					
		Previous residence					
Integration		Marginality Index (level of services available to neighborhood in					
Infrastructure	Unmet basic	Combines measures of accessibility of households to housing, basic					

• Participación*

IV. Participation							
Outcomes measured		Indicator	Source of	Shared	Format of	Coverage	Data
Participation in	Who	Composition of the mesas de trabajo					
		Weight and influence of participants in decision-making process					
		Representation of residents in comparison to other actors					
		Process of ensuring participation and the representation of various groups					
Decision-making		Ability of institutions to explain themselves and to be understood by all					
		Ability to listen and respond to concerns					
		Recognition and legitimacy of all knowledge - also non-technical /					
		Possibility of influence of each actor					
		Themes debated in the mesas, what are the problems discussed					
		Level of satisfaction with participation and results, Level of legitimacy of					

Fuente: IVC. Informe preliminar The New School (2017)

5.9 Imágenes del proceso

Referencia página 106.



Instancia de análisis de propuesta. Fuente: Motta y Almansi (2017)



Instancia de análisis de propuesta. Fuente: Motta y Almansi (2017)



Votación final. 18 de junio de 2019. Fuente: elaboración propia.

5.10 Instrumento: encuesta de participación a vecinos y vecinas

La presente encuesta es de carácter anónimo y opcional y busca medir la opinión de los vecinos/as que concurren a los espacios de participación. Para contestar la misma, es importante que la persona que responde acuda frecuentemente a los encuentros.

1. Fecha de encuesta:/...../..... (día/mes/año)

2. ¿Dentro de tu grupo familiar, sos la persona que generalmente participa de los talleres/mesas?

Sí

No

3. ¿En qué barrio vivís? (marcar con un círculo)

Villa 20

Playón de Chacarita

Rodrigo Bueno

Villa 1.11.14

Lamadrid

Villa 21-24

Zavaleta

Carrillo

Mundo Grúa

Mugica

Piedrabuena

San Francisco

San Antonio

Santiago de Compostela

Otro barrio ¿Cuál?:

4. ¿En qué manzana/sector del barrio vivís? :

5. ¿Desde qué año vivís en el barrio?:

6. ¿Hace cuánto tiempo participás de los talleres/mesas? (marcar con X)

- Menos de 3 meses
- Entre 3 y 11 meses
- Entre 1 y 2 años
- Más de 2 años

7. La participación ha sido... (marcar con X)

- Continua
- Interrumpida

8. ¿Qué relación de parentesco tenés con el/la jefe/a de hogar? (marcar con X)

- Soy jefe/a de hogar
- Cónyuge
- Hijo/a - Hijastro/a
- Yerno/Nuera
- Nieto/a
- Padre/Madre
- Suegro/a
- Hermano/a
- Sobrino/a
- Cuñado/a
- Otra (¿Cuál?):

9. ¿Cuántos años tenés?

10. Género (marcar X): Femenino Masculino Otro

11. De la vivienda sos...

- Propietario/a
- Inquilino/a
- Otro (¿Cuál?):

12. ¿Cuál es tu opinión respecto de los siguientes aspectos de la dinámica de los talleres o mesas? (marcar con X la respuesta elegida):

1. Difusión de la convocatoria:

Muy bien Bien Regular Mal Muy mal No sabe/Nc

2. Tiempo de anticipación con que se convoca:

Muy bien Bien Regular Mal Muy mal No sabe/Nc

3. Claridad de la información brindada por el IVC en los talleres/mesas:

Muy bien Bien Regular Mal Muy mal No sabe/Nc

4. Representatividad de los actores (de acuerdo al temario de cada taller/mesa):

Muy bien Bien Regular Mal Muy mal No sabe/Nc

5. El IVC promueve espacios de discusión/deliberación:

Muy bien Bien Regular Mal Muy mal No sabe/Nc

6. Capacidad del IVC de resolver de conflictos:

Muy bien Bien Regular Mal Muy mal No sabe/Nc

7. Difusión de los resultados de los talleres/mesas:

Muy bien Bien Regular Mal Muy mal No sabe/Nc

13. El temario del taller/mesa generalmente es:

- Fijado por el equipo del IVC e inamovible
- Fijado por el equipo del IVC pero flexible a la necesidad y dinámica del taller/mesa
- Consensuado previamente entre vecinos/as y el equipo del IVC
- Otro (especificar):

14. De la siguiente escala (del 1 al 4 donde 1 es nada y 4 es mucho), ¿considerás que los

procesos de reurbanización del barrio en el que vive son participativos?

(Nada) 1 2 3 4 (Mucho) No sabe/Nc

15. De la siguiente escala, ¿considerás que la dinámica de los talleres/mesas es participativa?

(Nada) 1 2 3 4 (Mucho) No sabe/Nc

16. De la siguiente escala, ¿considerás que las decisiones tomadas en los talleres/mesas son sostenidas por el IVC?

(Nada) 1 2 3 4 (Mucho) No sabe/Nc

17. De la siguiente escala, ¿considerás que las votaciones que se llevan a cabo en los talleres/mesas son legítimas (representan a la mayoría del barrio)?

(Nada) 1 2 3 4 (Mucho) No sabe/Nc