

margen N° 87 – diciembre 2017

## Derecho a la ciudad y organización comunitaria. El caso del asentamiento Villa Evita en el Partido de General Pueyrredón

Por Paola Molina y Gabriel Barrera

**Paola Molina.** Licenciada en Trabajo Social. Universidad Nacional de Mar del Plata.

**Gabriel Barrera.** Licenciado en Trabajo Social. Universidad Nacional de Mar del Plata.

### Introducción

Villa Evita, de igual modo que otras experiencias en la región, surge como consecuencia de la necesidad de acceso a un espacio para vivienda que no ha podido resolverse mediante el mercado ni por intermediación del Estado.

Desde su configuración como asentamiento irregular **-1-**, sus ocupantes han promovido prácticas organizativas con objetivos, densidad, durabilidad y actores que se han caracterizado por su heterogeneidad.

Estos procesos organizativos, fundamentalmente los iniciados en el año 2009 con la incorporación de herramientas participativas distintas a las monopolizadas en el territorio, involucran cambios progresivos manifestados en distintos niveles y desarrollados en términos tiempo – espaciales diferentes: conscientes e inconscientes; voluntarios e involuntarios; individuales y colectivos; reduciendo o aumentando distancias simbólicas y geográficas; sociales y materiales. El presente trabajo presenta una síntesis de las configuraciones relacionales pre existentes y de sus transformaciones, si existieren, y de las representaciones sociales previas y presentes que las sustentan.

El siguiente artículo sintetiza algunos de los resultados de un trabajo de investigación de tipo descriptivo - exploratorio cuyo objetivo ha sido comprender las representaciones sociales que han estructurado históricamente las prácticas territoriales en el asentamiento denominado Villa Evita **-2-**, y las mutaciones que las mismas han exhibido a lo largo del periodo observado: 2009 - 2015.

Desde el punto de vista metodológico, se han llevado a cabo entrevistas en profundidad a diversos actores relacionados con la experiencia **-3-**. Estos actores son:

- Vecinos: referentes clave de cada una de las áreas de pertenencia.
- Referentes institucionales barriales: sujetos que, por tener un vínculo con una institución civil o política, ejercen influencia sobre los habitantes del asentamiento.
- Funcionarios: actores pertenecientes al gobierno de la Municipalidad de General Pueyrredón y que en distintos momentos han participado activamente en Villa Evita desde sus respectivas áreas: jefatura de gobierno, Poder Legislativo, Desarrollo Social, Asuntos de la Comunidad, Obras Sanitarias y Casa de Tierras.

La observación de los distintos discursos pone en evidencia la concepción que estos actores tienen de fenómenos, tales como la participación, la gestión participativa y el trabajo social, y las transformaciones personales, colectivas y estructurales que se gestaron a lo largo del proceso y en relación con anteriores experiencias.

Para una mayor objetividad se ha ejercido un proceso de abstracción e identificación de las percepciones construidas por los autores del presente trabajo como consecuencia de la densa relación de los mismos con el territorio, para luego contrastarlas con los discursos de los actores entrevistados. Puede decirse que el presente trabajo constituye una confluencia de esta multiplicidad de miradas -4-.

## **Representaciones Sociales y Transformaciones**

Históricamente, la adopción de una visión contractualista de la sociedad ha asignado al ciudadano un lugar de sumisión en relación con el acto de gobernar. En muchos casos, esto ha facultado prácticas gubernamentales unidireccionales, verticales, ligadas a la producción de individuos funcionales al modelo de sociedad que se quería alcanzar y a la generación de políticas públicas arbitrarias contra gran parte de la ciudadanía.

Las estrategias de participación social y política -5- ponen en debate la función representativa asignada al gobierno como lógica de delegación absoluta y promueven cambios materiales y simbólicos en la realidad de los sujetos.

El análisis de los distintos discursos ha puesto en evidencia:

a) la representación social que los distintos actores tenían sobre la participación en organizaciones comunitarias y cómo esta representación se ha ido transformando, o no, a lo largo de toda la experiencia Villa Evita;

b) la potencialidad de los dispositivos participativos como herramienta metodológica que permite desnaturalizar situaciones, empoderar a los sujetos participantes, romper con prácticas opresoras y clientelares y generar agenda pública; y

c) las transformaciones materiales y simbólicas, individuales y colectivas que se han ido registrando en el territorio como consecuencia de la implementación de estos dispositivos participativos.

A su vez, el análisis de las entrevistas ha permitido dar cuenta de las representaciones que estos actores han construido sobre el trabajo social y sobre los trabajadores sociales y de la repercusión que estas relaciones han tenido en la promoción de la participación y en la resolución adecuada a las problemáticas planteadas.

## **1. Participación**

### **1.1. Representación social de la participación**

Del total de las entrevistas realizadas se desprenden dos formas distintas de concebir la participación social y política. Estas miradas sobre el término se dan tanto en los referentes territoriales -vecinos- como en los referentes institucionales y en los funcionarios públicos. Por un lado, están aquellos que entienden la participación como mera presencia física en función de la obtención de un recurso -“ir a las marchas”- y, por otro lado, están los que relacionan la

participación con la capacidad que tienen los sujetos de organizarse para *“hacer proyectos barriales”*.

En la primera interpretación se plantea una relación de representatividad – delegación – dependencia que pone al sujeto que participa en un lugar de subordinación con respecto al sujeto político partidario que lo convoca. Se trata de un mecanismo que nuclea a sujetos con demandas individuales y que son convocados por un sujeto político partidario territorial que representa a una organización externa al territorio. Esta organización plantea la necesidad de demostrar hegemonía –en contextos de posicionamiento electoral– y recurre a su representante en el territorio para reunir personas que son atraídas a cambio de recursos.

La segunda opción plantea un dispositivo que nuclea demandas colectivas y cuya función es promover sujetos políticos que articulen, con su presencia física, intelectual y emocional, distintos mecanismos que permitan transformar su realidad individual, familiar y socioterritorial.

En la actualidad, es posible afirmar que la mayoría de los vecinos que han formado parte de la experiencia Villa Evita entienden la participación como herramienta metodológica – política que los tiene como protagonistas en procesos de transformación de sus realidades. Esta mirada sobre la participación no ha sido homogénea a lo largo de toda la experiencia.

En las entrevistas realizadas, se puede observar expresiones comunes de desconfianza y de resistencia que describen sus impresiones iniciales sobre las Mesas de Desarrollo Territorial -6-: *“al principio no les creía nada”*, *“nadie nunca nos dio bola”*, *“creía que eran unos mentirosos”*, *“para mi eran todos punteros”*.

El cambio progresivo en la forma de concebir la participación estaría relacionado con las transformaciones materiales y simbólicas, individuales y colectivas, que se han ido registrando en el territorio como consecuencia de la implementación de dispositivos de participación social.

Por transformaciones materiales se entiende a las mejoras obtenidas en concepto de infraestructura y servicios, que se traducen en una optimización de las condiciones de vida de los vecinos: la instalación de la red de agua potable y cloacas, el mejoramiento de calles, la instalación de luminarias públicas y el acuerdo con Empresa Distribuidora de Energía Atlántica (EDEA) para la instalación de medidores sociales, entre otras cosas.

Las transformaciones simbólicas refieren al impacto que la participación en las Mesas de Desarrollo Territorial y en las Mesas de Gestión -7- ha tenido como proceso de enseñanza – aprendizaje, como instrumento socializador y de empoderamiento personal y colectivo y como mecanismo que permite impugnar prácticas clientelares.

El resto de los actores, referentes institucionales barriales y funcionarios, coincide en entender la participación como herramienta metodológica – política pero únicamente desde lo discursivo. La falta de experiencia y los tiempos políticos y burocráticos frustran los procesos de gestión participativa: *“el Estado no está acostumbrado a trabajar con el vecino”*, *“cuesta mucho, dentro de la gestión, tener personas capacitadas para generar la participación”*, *“es necesario abrir espacios en donde el vecino pueda participar y se pueda informar”*. Es decir, entienden la participación del vecino como necesaria para la construcción de agenda pública pero, en la mayoría de los casos, únicamente como informante clave.

## 1.2. La participación como herramienta metodológica

El *para qué* de la construcción de lo colectivo.

Nada más representativo que el refrán popular *La unión hace la fuerza* para comprender la dinámica que promueven los dispositivos de participación social. Las Mesas de Desarrollo Territorial tienen una relevancia significativa en la construcción de lo colectivo, no sólo porque posibilitan el encuentro físico, sino que ese encuentro físico es enriquecido por el debate, la reconstrucción de lo simbólico y el trabajo en conjunto.

Comúnmente, las personas que se acercan a las Mesas de Desarrollo Territorial conciben su problema como único y su solo objetivo es la búsqueda de una respuesta material, generalmente provisoria, a determinada demanda. En un principio, las Mesas facilitan el encuentro de una multiplicidad de demandas individuales; más luego, la expresión de cada una de esas individualidades y la confrontación con la individualidad del otro, pone en evidencia que las problemáticas planteadas son comunes a todos.

A su vez, como las necesidades humanas se encuentran interrelacionadas, la puesta en debate de determinadas problemáticas revela otras situaciones de vulneración de derechos, naturalizadas, que no eran pensadas como tales. Como propuesta metodológica, el proceso de abstracción descrito por Osvaldo San Giácomo es el método que explica la dinámica de este momento (San Giácomo, 2001).

Otra idea que surge del análisis de los relatos es la socialización originada por la participación social. El encuentro con el otro faculta la formación de nuevos vínculos que se perpetúan por fuera de las Mesas de Desarrollo Territorial:

- *“fue un acercamiento que tuvimos”*
- *“antes yo no conocía a nadie”*
- *“ahora es como una relación de vecinos”*

Ambos elementos, la apropiación de una identidad compartida –sujetos atravesados por las mismas problemáticas y que pertenecen a un mismo espacio territorial- y la generación de vínculos de confianza, se consideran esenciales para la construcción de una agenda de trabajo que represente a la totalidad del territorio.

En este punto radica la diferencia entre la participación como medio -como herramienta metodológica para la organización comunitaria- y la participación como fin –como presencia física para fortalecer a un tercero a cambio de un recurso-.

La participación como medio se opone a la participación como fin, ya que intenta:

- a. abordar integralmente las problemáticas expuestas y buscar una solución adecuada y definitiva para todos y de manera igualitaria;
- b. romper con la participación como fin, es decir, con la dependencia de ciertas lógicas clientelares; y
- c. promover empoderamiento personal y colectivo.

### 1.3. La participación como oposición a prácticas clientelares

Las Mesas de Desarrollo Territorial no sólo se constituyen en escenarios democráticos que convocan a ser parte de un proyecto transformador sino que, además, cuestionan viejas prácticas políticas clientelares y -en su misma dinámica- fundan nuevos liderazgos.

Históricamente, los referentes políticos partidarios han mediado entre la gestión pública y sus sectores de pertenencia. En la experiencia Villa Evita, la participación en las Mesas ha profundizado una metodología de trabajo horizontal que permite un diálogo fluido hacia el interior del dispositivo y que traspasa los límites del mismo: hacia el resto del territorio y con las distintas esferas del poder político. Esto ha significado una amenaza para los punteros políticos que ven deslegitimada su práctica y buscan recuperar su liderazgo intentando obstaculizar el proceso.

El punterismo político se sostiene en dos fenómenos. Por un lado, la necesidad de algunos sectores políticos de consolidar sus bases partidarias en el territorio y que es canalizada a través de los punteros políticos. Y por otro lado, el estado de vulnerabilidad económica y edilicia del territorio y que ve en los punteros políticos un medio para obtener recursos. Este doble diálogo, que posiciona al puntero en un punto medio entre la necesidad de un sector del poder político y la necesidad del territorio, se reduce a medida que otros referentes barriales surgen en la dinámica participativa de las Mesas.

Las Mesas de Desarrollo Territorial buscan respuestas para la totalidad del territorio, más allá de la existencia de una participación activa en las mismas y no es exigible una contraprestación a cambio del recurso. La solución de algunos problemas de larga data ha tenido como respuesta una progresiva adhesión de los sujetos a estos dispositivos de participación y la consecuente deslegitimación de los punteros políticos.

Los entrevistados coinciden en que las Mesas de Desarrollo Territorial favorecieron otra forma de trabajo, debilitando la dependencia de un partido político o de un funcionario que aparece únicamente en épocas de campaña electoral -8-. El sentimiento de utilización ha sido una constante en todos los entrevistados: *“toda la vida fue mentiras tras mentiras (...) han llegado hasta diputados al barrio mintiendo, porque nunca hicieron nada”*.

Renunciar a la mecánica clientelar, territorialmente instaurada, no es inocuo y expone al vecino a diversos mecanismos de castigo: suspensión de la entrega de recursos materiales, incendio de viviendas y robos sistemáticos a personas que desafían a los referentes políticos territoriales. La convergencia de los dispositivos participativos territoriales y el trabajo con el Estado han consolidado una estructura de organización que redujo significativamente la hegemonía de los referentes políticos territoriales y la manifestación de los hechos de violencia. La pluralidad de visiones organizadas rompe con la lógica clientelar, promueve lo colectivo por sobre lo individual y la reivindicación de derechos por sobre la necesidad.

### 1.4. La participación para el empoderamiento

La retórica del empoderamiento, concepto sociopolítico que trasciende la participación política formal y la concientización, responde a la necesidad de generar cambios dentro de la relación de poder. El poder se define como el acceso, uso y control de los recursos físicos como ideológicos, en una relación social siempre presente. El poder es entendido no como dominación sobre los demás, sino como la capacidad de las personas de influir en los cambios (Cornejo, Aranda y Denman, 1997).

Las personas y/o grupos empoderados son aquellos que se organizan, cobran autonomía en la toma de decisiones y logran ejercer control sobre sus vidas basadas en el libre acceso a la información, la participación inclusiva, la responsabilidad y el desarrollo de sus capacidades. Remite al pasaje de un estado de *no-poder* a un estado de *poder* que se manifiesta en un cambio en las relaciones de poder en algún nivel de la sociedad (Bentancor Harretche, 2011).

Es preciso diferenciar el concepto de empoderamiento del de participación porque se considera que, mientras el primero se constituye en un fin en sí mismo, la participación refiere a un medio cuyo fin puede ser el empoderamiento.

Al analizar los distintos discursos, es posible encontrar puntos en común en relación a la percepción que los vecinos tienen sobre los cambios que se han producido a nivel colectivo y personal desde que participan en las Mesas de Desarrollo Territorial.

A nivel colectivo, el empoderamiento se evidencia en:

- a. la construcción de una organización comunitaria que genera y, a su vez, es generada por la participación de los vecinos.
- b. el (re)conocimiento de derechos y la elaboración de estrategias de reivindicación.
- c. la aprehensión de mecanismos organizativos y administrativos necesarios para fomentar, profundizar y ampliar las redes sociales; y para la interacción con las distintas esferas gubernamentales y privadas.
- d. la aprehensión de estrategias de trabajo intra organizacional, derivadas de principios de cooperación y del funcionamiento asambleario y horizontal.
- e. la formación de nuevos liderazgos, más democráticos en su surgimiento y más representativos en su función.

Algunas de las expresiones que dan cuenta del empoderamiento colectivo, desde la mirada del vecino, son:

- *“nos integramos (...) el grupo nos enseñó cuales eran nuestros derechos porque hasta ese momento no sabíamos defendernos”*
- *“nunca tuvimos que hacer un corte de ruta para pedir la red de agua (...) siempre fuimos por derecha (...) y conseguíamos todo”*
- *“nos empezamos a unificar en el barrio (...) ahora se cuida uno al otro”*
- *“vi que todos tenemos problemas que son parecidos y, sobre todo, que juntándonos podemos solucionarlos”*

Por otro lado, el empoderamiento personal refiere al cambio observado por algunos entrevistados en su subjetividad.

Resulta imposible desconocer la concepción meritocrática arraigada en el sentido común de gran parte de la sociedad que opera a la hora de juzgar a los habitantes de asentamientos irregulares. La representación social entiende que la situación habitacional y socio económica de estas familias es

producto de su desidia y los responsabiliza de su miseria y de toda problemática que la misma engendre. Esta mirada no es contraria a la de algunos profesionales a cargo de las distintas áreas estatales a las que concurren los sujetos en busca de asistencia. La siguiente declaración ilustra lo afirmado: *“yo llevaba al nene al hospital y la culpa era de nosotros, de que el chico se enfermó por culpa de nosotros, porque no lo cuidábamos”*.

Desde esta lógica, se fundan relaciones de tipo contractual: el profesional posee el saber experto y el sujeto delega en éste su autonomía; y los diagnósticos son construidos a partir de parámetros universalmente establecidos como normales o patológicos. La palabra del experto, su mirada, sus gestos, adquieren valor de símbolo y se convierten en estímulos a la respuesta del otro. Los gestos de aprobación o reprobación motivan respuestas diferentes. Así como la aprobación sistemática genera sujetos autónomos y estimula la confianza en sí mismo, la descalificación permanente construye personalidades dependientes, sumisas y vulnerables.

El significado es un producto social. Por lo tanto, no es estable y se modifica a medida de que el sujeto confronta nuevas experiencias. Las Mesas de Desarrollo Territorial han configurado formas discursivas diferentes a las conocidas por estos sujetos, ponderando sus capacidades, el cuidado de sí y el de su entorno.

Maslow (en Schultz D. y Schultz S., 2010: 303) propone una serie de cinco necesidades innatas que activan la conducta humana: las necesidades fisiológicas, de seguridad, de pertenencia y amor, de estima y de autorrealización. Gráficamente, estas necesidades se distribuyen verticalmente, siendo las necesidades fisiológicas las que se ubican en la base de la pirámide y las de autorrealización en la parte superior de la misma. Plantea el autor que para que las necesidades de orden superior se manifiesten, las necesidades de orden inferior deben estar satisfechas, cuando menos parcialmente. Las conductas para satisfacerlas son aprendidas y varían de un sujeto a otro.

Una vez que el sujeto tiene cubiertas las necesidades fisiológicas, de seguridad y de pertenencia, le impulsarán dos formas de la necesidad de estima: la autoestima y la estima que proviene de otros. La satisfacción de la necesidad de estima permite al sujeto sentirse competente, productivo, respetado y valorado. Su conducta, a partir de estos elementos, provoca la aceptación y la valoración de su entorno. La retroalimentación, devenida en el reconocimiento de los otros, acentuará el sentimiento de autoestima.

Cuando se carece de autoestima el sujeto se siente inferior, indefenso, desalentado y no confía en su capacidad para resolver situaciones. Es por esto, que los sujetos vulnerados establecen una dependencia material y emocional con aquellos que consideran expertos. La falta de respuesta a sus demandas y la actitud recriminatoria de estos expertos atentan contra la satisfacción de todas las necesidades.

En Villa Evita, si bien las necesidades fisiológicas -por ejemplo, la necesidad habitacional- han sido motivadoras para acercar al sujeto a los dispositivos de participación social, otras necesidades se han ido resolviendo en el proceso de socialización sin haber dado respuesta a las primeras. La satisfacción de las necesidades de pertenencia y de estima promovió sentimientos de seguridad en los sujetos y brindó las herramientas para la autorrealización y para la satisfacción de algunas necesidades fisiológicas.

El funcionamiento asambleario, horizontal y democrático de las Mesas de Desarrollo Territorial, reforzado por la consolidación de nuevos vínculos, fue generando confianza en los sujetos participantes, los que progresivamente adquirieron la destreza del habla, exponiendo sus pensamientos sin temor a ser juzgados:

- *“antes yo tenía miedo a todo”,*
- *“tengo más fuerza para hablar, así, a la gente”,*
- *“ahora es como que uno es más libre (...) es como que uno se siente bien”,*
- *“antes (...) yo me decía que era antisocial (...) no me habituaba a la gente”,*
- *“aprendí a escuchar más y analizar lo que estaba escuchando, de dónde venía y quien lo decía”,*
- *“cuando empecé con esto de los vecinos, de la urbanización, fue como que desperté que esto era mío (...) de estar encerrada en mi casa pasé a pensar que sirvo para esto, que los vecinos me necesitaban”.*

La trascendencia del empoderamiento no solo se manifiesta en la relación (re)construida con sujetos externos al territorio; también en la posición de algunos sujetos en la red de relaciones intra territorial y en el seno de sus propias familias.

### **1.5. Breve síntesis sobre la participación**

El sentimiento de utilización que los vecinos exteriorizan en relación a las prácticas clientelares a las que fueron sometidos históricamente interviene al momento de promover la organización territorial. La participación no es homogénea en todo el territorio y encuentra mayores obstáculos en aquellos sectores en donde la necesidad económica está más acentuada. Por este motivo, aunque las prácticas clientelares han sido progresivamente deslegitimadas, aún persisten en los sectores más vulnerados.

Los distintos referentes institucionales y funcionarios entrevistados coinciden en la necesidad de participación del vecino en las Mesas de Gestión, aunque no existe un consenso con respecto al nivel y momentos de esa participación. Algunos plantean la necesidad de generar espacios de participación directa y permanente; otros consideran que la inclusión del vecino es muy útil, pero que debe realizarse a través de organizaciones que los representen. En el caso de los primeros, los entrevistados entienden que para construir sociedades más igualitarias no basta con un Estado garante de derechos, es necesario contar con actores sociales que se preocupen por los diversos aspectos del desarrollo y por la ampliación de espacios en los que se puedan concretar acuerdos y tomar decisiones. Sin embargo, esta idea queda reflejada como mera declaración de intencionalidad, ya que en la práctica es posible observar que la participación es únicamente consultiva.

## **2. Gestión Participativa**

Las Mesas de Gestión pueden promoverse desde dos ámbitos distintos: desde el Estado o desde la sociedad civil organizada. Esto está implícitamente relacionado con el posicionamientos ético – político de quienes gestan el dispositivo participativo.

El análisis de las entrevistas da cuenta de estos posicionamientos.

### **2.1. La paradoja del discurso del sector público**

En las entrevistas realizadas, todos los funcionarios públicos coinciden al manifestar la necesidad



de implantar las Mesas de Gestión como la herramienta más adecuada para conocer las problemáticas de los territorios y para elaborar, adecuar y ejecutar políticas públicas que respondan a ellas de manera eficaz. Sin embargo, en la mayoría de los relatos se advierten contradicciones, ya que concluyen que estos mecanismos participativos son muy lentos y que para la gestión municipal es más fácil impulsar acciones “de arriba para abajo”.

Los siguientes párrafos ilustran lo indicado:

- *“Claro que es más fácil. Imaginate. Es mucho más sencillo hacerlo de arriba para abajo. Lo hago, se hace. Chau. Eso es más sencillo. Los mecanismos participativos son siempre más lentos. Por naturaleza son lentos. Y eso no coincide con los términos de gobierno que tiene circunstancias electorales, urgencias de temas para mostrar”.*

- *“A mí me parece que a la gente (a los funcionarios públicos) hay que comprometerla de otra manera. Lo que pasa es que eso insume tiempo, espacio. Y ellos no se hacen el tiempo ni ese espacio. Es difícil también. Yo entiendo a la gestión, ya que Mar del Plata es muy grande. Es muy difícil hacerse ese espacio para escuchar y para generar”.*

Lo más cercano que los funcionarios admiten reconocer como gestión participativa es el Presupuesto Participativo. Sin embargo, los vecinos consideran que esta herramienta no ha sido utilizada de manera democrática. Por lo general, la misma se canaliza a través de las instituciones barriales, las que deciden en forma unilateral cuales son los proyectos a presentar. Estos proyectos se focalizan en la obtención de recursos para las mismas instituciones, quedando diezmadas las necesidades del resto del territorio. Entonces, para los vecinos entrevistados, este dispositivo carece de una real promoción de la participación y reproduce instancias cerradas de toma de decisión que cercenan el poder de la palabra del resto de la comunidad -9-.

La representación histórica que el funcionario público tiene del vecino, que lo ubica en un lugar de asistido y de demandante de recursos, es otro de los elementos que socava el funcionamiento de las Mesas de Gestión, ya que la información que puede compartirse con éste debe ser restringida:

*“Nosotros éramos reacios a darle toda la información al vecino para no generarle mucha expectativa. Lo que los vecinos iban a pedir (...) eran los tiempos que iba a demorar la urbanización (...) íbamos con mucha cautela con el vecino (...) si hubiéramos dado toda la información al vecino hubiéramos cometido un gran error”.*

Otro de los argumentos que surge del análisis de las entrevistas, señala a las Mesas de Gestión como “muy burocráticas y muy institucionales”. La experiencia ha demostrado que las reuniones son monopolizadas por referentes de las distintas áreas del Estado, lo que invisibiliza al resto de los participantes.

Este obstaculizador se encuentra reforzado por otro fenómeno: la presencia masiva de distintas organizaciones de base territorial o política partidaria, cuya única intencionalidad es potenciar su hegemonía y obtener recursos. Esta multiplicidad de voces, desarticuladas y particularistas, retrotraen toda intencionalidad del Municipio de generar acciones en y con el territorio.

Otro elemento que lacera la continuidad de las Mesas de Gestión se encuentra relacionado con la desarticulación de las distintas áreas del Estado. Aquí también, la inexperiencia de los funcionarios públicos en un tipo de trabajo multisectorial, la inconsistencia en la asistencia a las reuniones, la focalización en situaciones de urgencia siempre latentes, y el desinterés manifiesto en la aplicación de esta herramienta de gestión, causan la paulatina desintegración del dispositivo.

## 2.2. La palabra del vecino sobre las Mesas de Gestión

La gestión participativa se focaliza en dos espacios de trabajo:

- a. el espacio de las Mesas de Desarrollo Territorial, donde los vecinos construyen una agenda de gestión en la que señalan las problemáticas del territorio y los niveles de prioridad en la resolución de las mismas;
- b. el espacio de las Mesas de Gestión, donde los vecinos discuten esa agenda con el Estado municipal y acuerdan formas y tiempo de resolución de sus demandas.

Cuando se analiza el sentimiento de pertenencia de los vecinos a las Mesas de Gestión, vinculado al reconocimiento del otro y al valor que se le daba a su palabra, se observan dos factores que son una constante en todas las entrevistas.

La mayoría reconoce que su palabra era escuchada y que, debido a esto, se hicieron mejoras en el territorio. Identifican la apertura del Estado municipal con el trabajo previo realizado en las Mesas de Desarrollo Territorial y con la participación de la ONG Audax **-10-**. Es decir, los entrevistados entienden que el trabajo realizado en conjunto con esta organización fue un facilitador y perciben lo producido en las Mesas de Gestión como positivo.

Por otro lado, se encuentran los que piensan que su palabra era escuchada pero solo como demostración de cortesía o de estrategia política. Su participación en las Mesas de Gestión fue posible solo por la mediación realizada por la ONG Audax: *“Ustedes tenían suerte porque lo que hacían, le ponían lo que aprendían en la Facultad y es como que los políticos le dan mucha más importancia a eso que a lo que dicen los vecinos”*. Es decir, los entrevistados perciben su participación en las Mesas de Gestión como improductiva.

## 2.3. Mesas de Gestión y políticas públicas

El trabajo con políticas públicas ha sido tradicionalmente considerado propio de la administración pública o, más precisamente, del Poder Ejecutivo. Sin embargo, es posible sostener que las políticas públicas concebidas desde una óptica de integralidad y gestadas teniendo en cuenta los aportes de las organizaciones comunitarias responden de manera (más) adecuada a las problemáticas sociales y garantizan el ejercicio pleno de la ciudadanía.

En cuanto a esto, se visualizan tres posturas en las respuestas de los funcionarios entrevistados. La primera postura, minoritaria, juzga fundamental que el vecino ocupe un lugar más activo en el diseño o adecuación y aplicación de la política. Las Mesas de Gestión son concebidas como instancia de enseñanza – aprendizaje: permiten a los funcionarios conocer las necesidades y particularidades culturales, económicas, habitacionales y urbanísticas de los territorios; y a los vecinos aprehender el funcionamiento burocrático de la gestión pública.

Por otro lado, se encuentran los que entienden que el aporte del vecino es importante pero únicamente como informante clave. En última instancia, es el Estado quien resuelve unilateralmente, más allá de los puntos de acuerdo a los que se haya llegado.

La tercera postura, también minoritaria, queda relegada a la tradicional forma de entender y generar la política pública. Se considera que es el Estado, a través de sus equipos técnicos, el único capacitado para comprender las problemáticas sociales y el responsable del diseño y de la aplicación de políticas públicas. En este caso, la decisión sobre qué problemáticas se van a abordar,

en qué tiempos, de qué manera, qué presupuesto se va a destinar en cada caso y qué sectores de la ciudad se van a priorizar, se encuentran mediados por la capacidad económica del Municipio y, sobre todo, por el posicionamiento ético – político – ideológico de sus funcionarios.

Como se viene sosteniendo, en principio, los funcionarios entrevistados consideran relevante la visión del vecino en la definición de la política pública. Sin embargo, el devenir de las entrevistas debilita esta perspectiva y transforma la idea de participación en un obstáculo debido a la falta de información y formación de la ciudadanía en temas específicos de la gestión pública.

A modo de ejemplo, la mayor parte de las políticas públicas habitacionales desarrolladas en Mar del Plata han sido pensadas de manera unilateral, dejando por fuera la opinión del sujeto afectado por la problemática. La ubicación geográfica de los nuevos barrios, el tipo de vivienda, los materiales utilizados para su construcción, la cantidad y la distribución de los ambientes y los nuevos gastos de transporte, entre otras cosas, no son registrados por los ejecutores de la política habitacional. Al erradicar a estas familias de su lugar de pertenencia, no se respeta la identidad construida, se fragmentan las redes de contención social y se desmantela parte de su proyecto de vida.

Como puede observarse, la necesidad habitacional es entendida por el Estado como escindida del resto de las necesidades humanas. Esto provoca una inversión de recursos públicos que resulta ineficaz, ya que muchas de estas familias se ven obligadas a abandonar esas viviendas y a reinstalarse en otros asentamientos. Distintos estudios han puesto en evidencia el impacto negativo que la aplicación de políticas públicas habitacionales diseñadas para sujetos anónimos ha tenido tanto para los adjudicatarios como para el mismo Estado (Martínez, 2014:15) (Ciuffolini y Núñez, citados en Núñez, 2011: 177).

### 3. Trabajo Social

Es posible sostener que la representación social que los actores territoriales han construido del trabajo social y de los trabajadores sociales media al momento de implementar dispositivos de participación social.

La totalidad de los vecinos entrevistados han tenido algún tipo de experiencia con trabajadores sociales Estatales. El común de los discursos relevados da cuenta de un trabajo social indolente, insensible a las problemáticas que atraviesan los territorios, sectorizado y desarticulado; de trabajadores sociales “municipalizados”, con tendencia a establecer relaciones asimétricas, no solo para lo profesional sino, además, para lo humano, y de una actuación profesional sistemática basada únicamente en la gestión de recursos disponibles.

Esta crítica se pone de manifiesto en el reclamo porque el profesional no “baja al barrio”. Este “bajar al barrio” es interpretado como un deliberado distanciamiento de las problemáticas del territorio, distanciamiento que impide comprender la relación multicausal de estas problemáticas y que instala al vecino como responsable de las mismas:

– *“lo único que hacen es vivir amenazándonos: si no haces esto, te voy a sacar a los chicos, te doy de baja la tarjeta, te saco del programa o del plan”;*

– *“(el trabajador social) se tiene que integrar más a la gente para ver las problemáticas que tiene realmente y no acusar sin ver (...) no ir a la Sala y decir: porque vos por descuidada, por sucia, por esto, por lo otro”.*

Otra de las cuestiones observadas en el común de los discursos es la desarticulación institucional y la recurrencia a la derivación del sujeto a otras organizaciones Estatales y no Estatales: “tenés que ir a rogarles que te hagan algo o, si no, te mandan y te mandan a la China a hacer algo, cosa que ellos no hagan nada”.

Con respecto al resto de los entrevistados –referentes institucionales barriales y funcionarios públicos- se observan miradas heterogéneas para entender el trabajo social territorial. Para algunos, la presencia del trabajador social en el territorio desvela situaciones de vulneración de derechos, genera que esa situación sea desnaturalizada y sentida como privación y, consecuentemente, construye demanda.

Otros consideran que la mirada crítica del trabajador social, fundada en su formación teórica y metodológica, es fundamental al momento de generar una agenda pública que responda a cuestiones relacionadas a qué se debe resolver, por dónde se debe empezar, cuántas personas o familias son las afectadas por la situación problemática. Se trata de una mirada unidireccional que coloca al sujeto profesional como la única fuente de información fidedigna.

En oposición a estas dos perspectivas anteriores, se ubican algunos funcionarios, minoritarios, que apuestan por un trabajo social que reconozca a todos los participantes como asesores metodológicos del proceso y no como receptores pasivos.

Más allá de los distintos posicionamientos para entender el ejercicio profesional, el común denominador ubica al trabajador social en la fase de la ejecución de la política pública, asignándole un rol burocrático – administrativo. Los entrevistados no poseen ejemplos locales en donde trabajadores sociales hayan participado en espacios de planificación y diseño de política pública. Sin embargo, sí manifiestan tener conocimiento sobre casos en donde el profesional ha participado de la articulación de determinados programas, adecuándolos a las particularidades del territorio.

Con respecto a los trabajadores sociales que se desempeñan en las distintas áreas del Estado, los entrevistados perciben una falta de capacidad del profesional para dar respuesta a los problemas sociales, muchas veces por falta de recursos materiales y, otras veces, por estigmatizar la situación del sujeto que asiste en busca del recurso:

– *“Juzgan al pobre. Juzgan. (...) si no parecés pobre, cagaste. Si va arregladita, olvidate. ¿Qué vas a necesitar vos? Tienen muchos prejuicios”.*

Por otro lado, algunos de los funcionarios públicos tienden a dividir al trabajador social en dos categorías: sensible y no sensible. El trabajador social sensible es entendido como aquel que está disponible siete por veinticuatro (siete días de la semana, veinticuatro horas):

- *“tuve trabajadores sociales que no les importaba si se pasaban de su horario, si tenían que trabajar ese día, si era Sábado o Domingo, con mucha sensibilidad. Salían de la oficina a trabajar en los barrios, generaban espacios de participación, a veces eran parte de la organización de pequeños eventos en los barrios”.*

Esta actividad extra del trabajador social es entendida como parte obligatoria de su trabajo y retrotrae a la profesión al lugar más primitivo de la acción asistencial, vulnerando los derechos del profesional como trabajador formal.

El trabajador social insensible es el “municipalizado”. Este fragmento de entrevista da cuenta de concepto:

- *“que están siempre detrás de un escritorio, que cierran sus puertas a la gente, que se*

*insensibilizan, cuando no cumplen sus horarios, cuando se encasilla en un sector: yo pertenezco a este sector y no voy a hacer algo que no me corresponde ya que es de otro sector“.*

## **Conclusiones**

Todo proceso de organización comunitaria contiene una fuerza homogeneizadora, dentro de su heterogeneidad, que permite hacer frente a distintas situaciones por la que sus integrantes transitan. Lo homogéneo se circunscribe a la identificación con el territorio, a intereses y a objetivos compartidos; elementos que facilitan la organización y el empoderamiento y se constituyen en mecanismos claves para la disputa de espacios de escucha y de toma de decisiones frente a un Estado que no está acostumbrado a operar participativamente.

Como ha sido desarrollado más que extensivamente, los dispositivos de organización comunitaria intentan desplazar los tradicionales mecanismos de representación y represión denominados, en la jerga partidaria, punteriles. La disputa entre los autoproclamados punteros y los nuevos liderazgos, más democráticos y representativos, genera una tensión continua, tanto en el interior como hacia el exterior de la organización.

Cuando los nuevos liderazgos surgen, la tensión aumenta y los actores políticos tradicionales implementan mecanismos coercitivos para recuperar su liderazgo. Esta tensión disminuye a medida que los nuevos liderazgos se fortalecen y se implementan mecanismos reivindicativos -antes desconocidos- y con un alto grado de satisfacción en la resolución de las problemáticas territoriales.

Los dispositivos participativos deben gestarse tanto desde el territorio como desde el Estado. La gestión participativa marca ideológicamente una forma de trabajar; una concepción del Estado que comprende al otro como actor partícipe y necesario para elaborar respuestas a los problemas sociales, incorporando, modificando o construyendo políticas públicas adecuadas.

La experiencia de gestión participativa de Villa Evita, propuesta por el sector gubernamental, ha estado limitada a lo netamente consultivo. Es posible argumentar que esto se asienta en la inexperiencia de los funcionarios públicos en gestión participativa, en su arraigada formación política verticalista, en la atención a situaciones de mayor interés, en la falta de coordinación intersectorial y, básicamente, en el desinterés.

La participación en estos espacios, no resolutivos y altamente burocratizados, ha significado para los referentes territoriales un proceso de lucha por su reconocimiento; para implantar el debate en torno a los temas consensuados en el territorio; y para dinamizar el proceso de gestión participativa, siempre en riesgo de desintegración.

Pese a la vehemencia de los actores territoriales, su participación en las Mesas de Gestión no ha constituido un elemento dominante para las decisiones finales del sector gubernamental. Es posible concluir que esta acción arbitraria confluye en el surgimiento de una multitud considerable de problemas imprevistos que requieren intervenciones posteriores (Martínez, 2014: 15).

Como es posible observar, la participación de actores sociales extra gubernamentales no constituye solo un derecho político. La participación social es fundamental para comprender las verdaderas necesidades sociales.

El empoderamiento colectivo promovido por los dispositivos participativos territoriales repercute tanto dentro del dispositivo como hacia el exterior del mismo: es una fuente de (re)conocimiento de

derechos y de aprehensión de mecanismos reivindicativos; promueve la construcción de estrategias de interlocución para la interacción con las distintas esferas gubernamentales y privadas; y fomenta la aprehensión de mecanismos para la organización y administración.

A nivel personal reconstruye la mirada que el sujeto tiene de sí mismo y promueve la aceptación y valorización que proviene de otros. Esto genera un nuevo sujeto, menos vulnerable y con mayor autonomía y otorga herramientas para la interlocución y para el cuidado de sí y de su entorno.

Hasta acá, es posible sostener que la organización comunitaria constituye un mecanismo fundamental para el empoderamiento, necesario para imponer la voluntad territorial en las Mesas de discusión política, e indispensable para la planificación de políticas públicas que resuelvan las problemáticas territoriales de manera integral, adecuada y sostenible.

Por otro lado, los profesionales de trabajo social han sido históricamente designados como ejecutores de la política pública, sin poder de decisión sobre la planificación de la misma. Esta subalternidad constituye una posición adjudicada y, muchas veces, asumida.

Al trabajar territorialmente, los trabajadores sociales pueden observar que la implementación unidimensional de políticas públicas no solo no resuelve la problemática social sino que, muchas veces, la profundiza. Para el trabajador social, la organización comunitaria debería conformar un mecanismo de empoderamiento colectivo y de autoempoderamiento, de emancipación social y de generación de autonomía.

La función del trabajador social en los dispositivos comunitarios y territoriales no implica el control social, la disminución de la insatisfacción y la aceptación del sistema político-económico vigente. Por el contrario, supone objetar estas acciones y promover la construcción de políticas públicas que reivindiquen derechos y no los vulneren. Todo esto supeditado a la concepción de solución adecuada elaborada con los actores afectados. Esto es, promover participación para desarrollar política pública.

## Notas

**-1-** Las ocupaciones de tierra han sido calificadas por distintos autores como informales, populares, irregulares o ilegales. Estos conceptos han sido utilizados en forma indiscriminada sin mediar un consenso en cuanto a cuál es el que más se acerca para describir un fenómeno que remite a una situación en conflicto con las normas jurídicas, urbanísticas y arquitectónicas hegemónicas. Por este motivo, la mencionada informalidad-irregularidad-ilegalidad utilizada para definir la apropiación de tierras, se encuentra sintetizada en este documento bajo el concepto de asentamiento irregular, siempre comprendiendo el fenómeno a partir de sus múltiples perspectivas.

**-2-** La elección de Villa Evita (ubicada en el Partido de General Pueyrredón, provincia de Buenos Aires, República Argentina) como escenario de la investigación, se encuentra relacionada al trabajo social que los autores han desarrollado en el sector desde el año 2009.

**-3-** Por experiencia Villa Evita se conoce al proceso de desarrollo territorial de un amplio sector de Mar del Plata, distribuido en dos barrios y en cuatro áreas de pertenencia: Villa Evita, Pehuajó y Magnasco, en el barrio Fortunato de la Plaza; Nueva Esperanza en el barrio Santa Rita, en el periodo 2009 - 2015. Esta experiencia adopta su nombre luego de la creación del Programa de Urbanización, Regularización Dominial, Mejoramiento Habitacional y Desarrollo Social del asentamiento conocido como Villa Evita, promovido por el Poder Legislativo de General Pueyrredón en el año 2010.

**-4-** *Se considera esencial aprehender la mirada de los protagonistas de los procesos (...). No solo hay que integrarlos en el campo de las políticas públicas, haciéndolos activos partícipes de los procesos que los involucran, sino también en el ámbito académico que debiera establecer un diálogo permanente con ellos.* (Canestraro, 2012: 187)

**-5-** Para Burin et al. (citado en Barrientos, 2005) es un proceso social que supone un ejercicio permanente de derechos y responsabilidades reproduciendo un modelo de sociedad, por la que una de sus claves es la adecuada combinación de derechos y responsabilidades. Participar es ejercer ese poder de toma de decisiones, actuar y transformar la realidad. Se pertenece como portadores potenciales de las fuerzas para la transformación social.

**-6-** Se entiende por Mesa de Desarrollo Territorial a la herramienta metodológica que intenta romper con la vieja instancia vertical de toma de decisiones y posibilita, entre otras cosas, la aprehensión de los discursos construidos en el territorio y la comprensión de lógicas de pensamiento diferentes. Constituye un dispositivo pedagógico para la evaluación, propuesta y gestión.

**-7-** A diferencia de las Mesas de Desarrollo Territorial, las Mesas de Gestión son espacios con participación excluyente de la gestión pública, es decir, de distintos sectores del gobierno. Estas instancias de diálogo entre el Estado y la sociedad pueden ser promovidas por el Estado o desde la sociedad y el objetivo de las mismas es el tratamiento y/o construcción de agenda pública.

**-8-** Para Canestraro, *“el accionar de los políticos (...) resulta esporádico (...) ligado a coyunturas propicias para la obtención de réditos para lo cual recurren a mecanismos clientelares”.* Continúa la autora, *“las prácticas de los políticos también están atravesadas por tensiones, que (...) podrían estar ligadas a sus aspiraciones de constituirse como actores gubernamentales”* (Canestraro, 2012:186).

**-9-** La experiencia descrita no se diferencia de otras de la región señaladas en el informe generado por ONU Habitat en el año 2012: si carece de mecanismos de protección adecuada, el presupuesto participativo puede convertirse en un espacio de legitimación de intereses de grupos específicos, refuerzo de las desigualdades y reducción de los espacios de discusión de los presupuestos públicos (ONU HABITAT, 2012: 136).

**-10-** Organización No Gubernamental fundada en el año 2010 por estudiantes de la Licenciatura de Servicio Social de la UNMdP.

## **Bibliografía**

Barrientos M. (2005). La participación. Algunas precisiones conceptuales. Recuperado de <http://agro.unc.edu.ar/~extrural/PARTICIPACION.pdf>.

Bentancor Harretche M. (2011). Empoderamiento: ¿una alternativa emancipatoria? Revista Margen, Edición Digital Núm. 61 (Junio 2011) Recuperado de <https://www.margen.org/suscri/margen61/bentancor.pdf>

Canestraro M. (2012). Acceso al suelo y legalidades. Sobre las prácticas normativas en los procesos de producción del hábitat. *Revista Bitácora Urbano Territorial*, Núm. 21 (2012). Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5001906>.

Coraggio J. (2003). Las políticas públicas participativas: ¿obstáculo o requisito para el desarrollo

local?. II Seminario Nacional Fortaleciendo la relación Estado – Sociedad Civil para el Desarrollo Local. Buenos Aires, CENOC, CEDES, Universidad de General Sarmiento.

Cornejo E., Aranda P. y Denman C. (1999). Poder y empoderamiento de las mujeres. *Región y Sociedad*, Vol. XI, Núm. 18 (Julio - Diciembre 1999). Recuperado de [file:///C:/Users/Asus/Downloads/Rese%C3%B1a%20de%20%20-Poder%20y%20empoderamiento%20de%20las%20mujeres-%20de%20Magdalena%20de%20Le%C3%B3n%20\(compiladora\).pdf](file:///C:/Users/Asus/Downloads/Rese%C3%B1a%20de%20%20-Poder%20y%20empoderamiento%20de%20las%20mujeres-%20de%20Magdalena%20de%20Le%C3%B3n%20(compiladora).pdf).

Martínez E. (2014). Configuración urbana, habitar y apropiación del espacio. XIII Coloquio Internacional de Geocrítica. El control del espacio y los espacios de control. Universitat de Barcelona, Barcelona.

Núñez A. (2011). Formas socioterritoriales de apropiación del habitar y derecho al espacio diferencial. *Territorios*, Núm. 24. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/357/35718640007.pdf>.

O.N.U. (2012). *Estado de las Ciudades de América Latina y el Caribe 2012. Rumbo a una nueva transición urbana*. Recuperado de <http://estaticog1.globo.com/2012/08/21/Estado-de-las-Ciudades-de-America-Latina-y-el-Caribe-2012.pdf>.

San Giácomo Parodi O. (2001). *Trabajo Social y conocimiento objetivo*. Mar del Plata, Argentina: Universidad Nacional de Mar del Plata.

Schultz D. y Schultz S. (2010). Teorías de la Personalidad. Recuperado de [file:///C:/Users/Asus/Downloads/Teorias\\_de\\_la\\_personalidad\\_-\\_Duane\\_P.\\_Sc.pdf](file:///C:/Users/Asus/Downloads/Teorias_de_la_personalidad_-_Duane_P._Sc.pdf).