

La disputa por la participación y la noción de participación en disputa: una reflexión desde el proceso de urbanización de la Villa 31 (2015-2019)

Tomás Capalbo, IIGG-UBA.
tomascapalbo94@gmail.com

Resumen

En el año 2015 el Gobierno local emitió el Decreto N° 363 que dispone la creación de la Secretaría de Integración Social y Urbana (SECISYU) y le otorga, a su vez, la responsabilidad de llevar adelante la urbanización de la Villa 31. En el marco de dicho proceso, la participación comienza a estar en boca de todos: desde la SECISYU hasta los vecinos organizados, pasando por los Bancos Multilaterales de Desarrollo, conciben a la misma como un elemento central e imprescindible de la política. No nos interesa denunciar la brecha -sin lugar a dudas existente- entre la formulación de la política participativa y su implementación, sino reflexionar sobre los significados en pugna, tratando de aproximarnos a sus raíces y poniendo en cuestión algunos de sus principios. En pos de ello avanzamos en dos sentidos: por un lado, a partir del análisis de datos provenientes de fuentes secundarias (informes elaborados por BMDs y SECISYU) y primarias (trabajo de campo y entrevistas semiestructuradas), nos proponemos describir las distintas visiones que emergen sobre la participación en el marco del proceso de urbanización en cuestión; por el otro, trazamos un breve recorrido histórico de la noción de participación como elemento político de relación entre diversos actores y comunidades locales, con la intención de reflexionar sobre los marcos analíticos de las tradiciones que la han impulsado y sus implicancias para comprender los procesos políticos actuales.

Palabras clave: Participación; Conflicto; Urbanización; Villa 31

Introducción

Esta ponencia es el fruto de cuatro años de militancia en la Mesa de Urbanización de la Villa 31. A su vez, constituye un avance de investigación en el marco de mi Beca de maestría de la UBA. Mi cercanía sentipensante al fenómeno me llevó a reflexionar de manera cada vez más acuciante en torno a la naturaleza de la participación. Me costaba entender cómo actores tan diversos reclamaban para sí el uso y la definición de dicho concepto en un proceso de urbanización sumamente conflictivo, como lo es el de la Villa 31. De manera que, además de comenzar a problematizar desde el territorio cómo cada actor entendía la participación, emprendí una búsqueda bibliográfica en pos de comprender cuáles han sido las distintas tradiciones que han evocado e incluso impulsado su uso. Aquí trato de compartirles, entonces, mis hallazgos hasta el momento pero también mis inquietudes y los interrogantes que aún quedan abiertos.

En esta ponencia me centraré en el período que se abre en 2015, con la creación de la Secretaría de Integración Social y Urbana (SECISYU) como organismo executor de la política de urbanización de la villa 31. Mientras que en otro trabajo hemos hecho foco en los efectos sociales y territoriales de las primeras políticas implementadas por la SECISYU en la Villa 31¹; aquí me propongo como objetivo indagar en torno a la discursividad de los diversos actores en relación a la dimensión participativa del proceso.

Con intenciones de alcanzar dicho objetivo, la ponencia se estructura en dos apartados además de la introducción y las conclusiones. En el primero presento, a grandes rasgos, algunas características del caso y, a partir del análisis tanto de fuentes secundarias como primarias, reflexiono sobre las distintas visiones en torno a la dimensión participativa de la política de urbanización en general y, más concretamente, del proceso desencadenado a partir del cambio de la traza de la Autopista Illia. Luego de dar cuenta de cómo actores tan

¹ En un artículo escrito en el marco del libro *Cartografías del conflicto ambiental III* -que saldrá a la luz a fin de año-, nos propusimos reflexionar sobre los efectos sociales y territoriales de la nueva política de urbanización de la 31. En él observamos cómo se multiplican los mecanismos por desposesión y cómo esta política forma parte de una lógica más amplia que tiende a generar nichos de acumulación para privados y poner en riesgo el derecho al arraigo de los sectores populares en la CABA.

diversos reclaman para sí el uso de dicho elemento, en el segundo apartado trato de identificar distintas tradiciones históricas que han impulsado a la participación como elemento político de vinculación entre actores diversos y comunidades locales. A partir del trabajo sobre la dispersión de los enunciados hacemos foco en las continuidades y rupturas respecto del significado que ha asumido históricamente el concepto. No nos interesa denunciar la brecha existente entre la formulación de la política participativa y su implementación, sino reflexionar sobre los significados en pugna, tratando de aproximarnos a sus raíces y poniendo en cuestión algunos de sus principios.

1. La disputa por la participación

En el año 2008, el entonces Jefe de Gobierno porteño Mauricio Macri, “[*llamó*] al diálogo para erradicar la Villa 31” (Clarín, 04/08/2007). La declaración, que apuntaba a “generar consenso” para erradicar a los villeros tuvo un efecto contrario al deseado: los vecinos de la villa -nucleados en la Mesa de Urbanización- establecieron alianzas con académicos, organizaciones sociales y legisladores, logrando la aprobación de una de las primeras leyes de urbanización de villas, donde se reconoce el derecho de los habitantes a una vivienda digna en el marco de una urbanización con radicación. Dicha ley fue aprobada en 2009 y dispuso la creación de la Mesa de Gestión y Planeamiento Participativa (MGyP). Luego de dos años de trabajo, la MGyP envió un dictamen a la Legislatura en el cual, entre otras cosas, se establecieron los principales lineamientos tendientes a la urbanización del barrio, definiendo para ello criterios relacionados con relocalizaciones, planes de pago para nuevas viviendas, mejoramiento de las existentes y apertura de calles. No obstante, el ejecutivo bloqueó su tratamiento en la Legislatura de manera que, si bien la ley se mantuvo vigente, se obtuvo la aprobación de un plan integral. El letargo se interrumpe en el año 2015, cuando el Gobierno local emitió el Decreto N° 363 que dispone la creación de la Secretaría de Integración Social y Urbana (SECISYU) a efectos de llevar adelante una política de urbanización para la Villa 31. Con su creación se reconfiguró el mapa de actores y, a partir de las líneas de crédito que solicitó, se sumaron al mismo el BID y el BM².

Desde un inicio, tanto el BID como el BM le solicitaron a la SECISYU el diseño de una estrategia participativa donde se contemple la opinión de los vecinos respecto tanto de las intervenciones puntuales como del plan integral de urbanización. En este sentido, el organismo fue reportando avances en el diseño e implementación de la política participativa mediante la presentación de documentos en los que se observa un conteo riguroso de la cantidad de reuniones convocadas e, incluso, de la asistencia de vecinos por reunión (SECISYU, 2017). En estos informes, la participación aparece como algo cuantificable, como un elemento susceptible de ser medido. En términos cualitativos, es concebida por el organismo como un “mecanismo que favorece el diálogo y el encuentro comunitario y a la vez potencia la construcción de consensos, promoviendo la *participación real* y activa de la población en el proceso de transformación de su entorno” (SECISYU, 2016a). La concepción de la participación como algo mensurable y las intenciones de apuntar a una *participación real* (como un ideal a alcanzar), va en línea con la propuesta que realiza el organismo en otro documento (SECISYU, 2016b) donde establece niveles/grados de participación:

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

Estos informes representaban un intento por parte de la Secretaría de sistematizar las estrategias participativas implementadas durante sus dos primeros años de vida. Sin

² Hacia el 2018 la SECISYU contaba con una asignación presupuestaria de \$3.234.444.440, de los cuales más de las dos terceras partes corresponden a financiamiento externo (ACIJ, 2018).

embargo, distintos actores involucrados en el proceso comenzaban a cuestionar las primeras políticas impulsadas por el organismo y el tipo de participación (o la falta de) se erigía como el foco de gran parte de las críticas.

Entre las primeras decisiones de la SECISYU, sin lugar a dudas la más controversial fue la de convertir la superficie de la antigua traza de la Autopista Illia que se eleva por encima de la Villa 31 en un “conector verde”, y definir la apertura de una nueva bajada entre la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires y el Centro de Exposiciones y Convenciones. La modificación de la traza de la Autopista Illia implicó la relocalización de 118 familias, cuyas viviendas se encontraban ubicadas donde se emplazaría la nueva traza. El primer paso para construir los pilotes de la autopista fue mudar alrededor de diez familias para el mes de noviembre del 2017 a un predio a escasos metros del lugar donde vivían. Para ello, la Secretaría llevó adelante talleres participativos con la intención de informar y acompañar el proceso de relocalización de la población afectada. Algunos actores, sin embargo, han cuestionado tanto la decisión de cambiar la traza como la manera en la que se llevó adelante la relocalización de los vecinos. En este sentido se pronunció uno de los representantes de la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ)³:

“Nos parece absolutamente errado que la primera obra concesionada de gran envergadura en el barrio sea la relocalización de una autopista que no se discutió con los vecinos, que no se discutió con ningún organismo urbanístico relevante del resto de la ciudad, y que claramente no es una prioridad para nadie. (...) Creo que tiene que ver con la desconfianza radical a los vecinos y la poca incorporación de la mirada de los vecinos y el poco trabajo serio hecho de participación sobre temas relevantes. Vos podés hacer muchas reuniones con los vecinos sin que eso implique participación. Si vos con los vecinos discutís de qué color querés el muro que te va a separar del resto de la ciudad no estás dando participación, sino una consulta, una opinión absolutamente secundaria, si vos ya tomaste una decisión tan enorme como relocalizar la autopista y que vos vas a tener que ser relocalizado, la participación que te den ya es menor. Pero si además ni siquiera la participación que te dan involucra la vivienda nueva donde vas a tener que mudarte... nada de eso se puso en discusión con los vecinos, y ni siquiera se informó en tiempo y forma, los relocalizados por la obra de la autopista se enteraron después del anuncio público de la obra, incluso los trabajadores sociales que tenían que avisar se enteraron después del anuncio público”.

En relación a esta falta de comunicación, una de las vecinas manifestó lo siguiente:

“No me notificó nadie, me enteré porque queríamos hacer unas habitaciones arriba y de un día para el otro dijeron que no (...) Y después se me dio por preguntarles si mi casa entraba en la reubicación, porque los vecinos decían que tal calle entraba, que tal otra también. Entonces ahí me notificaron que sí, que entraba en la reubicación”.

Una vez formalizado el anuncio, la Secretaría comenzó a llevar adelante Talleres Participativos con las familias a relocalizar. En este sentido, una vecina mostró su disconformidad respecto de la dinámica y la naturaleza de los talleres:

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

³ La ACIJ es una organización de la sociedad civil que formó parte de la construcción del antiguo dictamen (creado a partir de la ley 3343). A su vez integró un espacio de diálogo impulsado por la SECISYU para la creación de la nueva ley 6129 que funciona como marco de la actual política.

En paralelo a asistir a las instancias formales con la SECISYU, los vecinos comenzaron a nuclearse en asamblea con la expectativa de resistir la relocalización ante la falta de poder de decisión y la escasez de información. A medida que crecieron en número y en funcionamiento, comenzaron a estrechar vínculos con diversos actores, generando diversas estrategias de presión: movilizaciones, presentación de notas ante organismos y escraches. De a poco la dinámica de la política fue virando y la Secretaría comenzó a mostrarse más permeable a las demandas. En este sentido, mientras que en un principio no se contemplaban la relocalización de comercios (kioscos, almacenes, etc.), luego de numerosos reclamos el organismo se mostró más propenso a presentar soluciones con el fin de preservar fuentes de trabajo. Sin embargo, en relación a cuestiones estructurales como el tipo de material de las viviendas e incluso la propuesta de vecinos de mover a traza sólo algunos metros de manera que no afectara a nadie, la SECISYU se mostró intransigente. A tan sólo dos meses de efectuarse las relocalizaciones, la Secretaría compartió información relacionada al tipo de material de las nuevas viviendas y la modalidad de pago. Mientras que algunas familias aceptaron la nueva vivienda, otras se mostraron más reticentes:

“Habían más o menos 10 familias que se tenían que ir en noviembre (...). Y había familias que tenían casas de 3/4 pisos y se negaban porque les iban a dar un sólo piso sin la posibilidad de más adelante poder expandirse o algo así. Y bueno, no se querían ir, pero después empezaron los de la Secretaría a ir uno por uno, por familia. Y se encargaban de manejar todo, y estar al tanto de todas las cosas de cada integrante de la familia. Y empezaban con que “tu marido está preso”, “el es el que está en el primer censo que se hizo de la villa”, “vos tenes antecedentes” o “sos extranjero” y esas fueron las amenazas por las que los vecinos, al principio decían “no me puedes amenazar con esto” pero después la presión fue cada vez más grande y se terminaron yendo”.

Como queda reflejado en el testimonio de la vecina, la estrategia de la Secretaría fue avanzar en talleres participativos tratando de generar consenso colectivo, en un primer momento, y luego, ante la resistencia de algunas familias, comenzaron a implementar una política de “familia por familia” que consistió en tratar de llegar a un acuerdo contemplando la situación particular de cada una o, en última instancia, apelando a la amenaza. Finalmente, de las primeras familias a relocalizar, una intentó resistir en el lugar no conforme con los ofrecimientos del organismo. Esta situación se terminó de resolver a través de una orden de desalojo del ejecutivo y un megaoperativo policial en el que, una vez más, las amenazas estuvieron presentes:

“lo único que hacían era amenazarme con que me iban a sacar a los chicos, con que mi pareja y yo íbamos a ir retenidos, que estaba la camioneta afuera esperando a llevar a los chicos a un instituto (...) De golpe te aparecen un sábado a la mañana con un papel administrativo firmado por Horacio Rodríguez Larreta que dice que tenés que desocupar y que si no desocupás, para irte al emplaque sólo te queda un subsidio de 3000 pesos como mucho, o sea, es complicado. Y que te vengan como con 50 policías”.

Uno de los vecinos -integrante de la Mesa de Urbanización Participativa⁴- estuvo presente el día de desalojo y se pronunció al respecto:

“Ahí mostraron la hilacha. Bueno, primero te mando los globitos de colores y hablamos todo bonito, pero después si no me haces caso te mando a la policía (...) Mientras me funcione el discurso new age-macrista somos todos buenos, ahora cuando me dejó de funcionar te mando a gendarmería (...) hay una parodia de la participación, que la venden afuera, que seguramente se la venden al BID –que le pone la plata-. La venden hacia adentro, la venden

⁴ Es un espacio asambleario que nuclea a vecinos y organizaciones sociales y políticas que militan por la urbanización con radicación de los vecinos de la Villa 31.

en el subte cuando dicen que están urbanizando el barrio con la participación de los vecinos.
Pero no es real".

A su vez, este vecino de la Mesa ante la pregunta de cómo se piensa la participación desde este espacio responde:

"La mesa es el Quijote peleando contra los molinos de viento, pero hace un trabajo titánico. No somos muchos y primero se junta todas las semanas, con todo lo que eso implica, y todo el tiempo estamos viendo de cómo ampliar la participación y llevar propuestas de concientizar a los vecinos (...) En el caso de la vecina que desalojaron fue la que acompañó, la que le dio asesoría jurídica..."

A diferencia de la visión de la Secretaría, los vecinos no escinden la participación del conflicto. Mientras que para la Secretaría la participación se restringe a los espacios de diálogos institucionalizados -convocados por el organismo-, los vecinos amplían la noción para pensarla como un momento más del conflicto. En este sentido, vimos cómo en paralelo a las instancias de diálogo con el gobierno, los vecinos conformaban una asamblea del sector donde ponían en cuestión el tipo de participación que se otorgaba y pergeñaban mecanismos de presión con intenciones de encauzar la política. A su vez, el integrante de la Mesa remarcó la necesidad de "concientizar a los vecinos" como una manera de ampliar la participación. Desde la Mesa, entonces, la participación se da a partir de una toma de conciencia que impulsa la capacidad de los vecinos de encauzar la política a través tanto del diálogo como de las acciones directas. A su vez, observamos una percepción generalizada de los vecinos respecto de los espacios formales de participación con la Secretaría como dispositivos que ponen en juego una *participación de baja intensidad o irreal*, en el mejor de los casos, o, en el peor, una *parodia de la participación*, con el objetivo de lograr cierta legitimidad tanto hacia el interior del barrio como hacia el exterior (el resto de la ciudad o incluso los BMDs).

2. La participación como noción en disputa y su inserción en las instituciones

Habiendo identificado distintas visiones en torno a la participación desde nuestro caso de estudio, nos proponemos hacer un brevísimo recorrido por distintas tradiciones que han evocado a la participación como elemento político de relación con comunidades locales en contextos de vulnerabilidad. Como veremos a continuación es posible identificar dos grandes tradiciones: una que parte de premisas marxistas y se propone pensar la participación y el conflicto como dos caras de la misma moneda; y otra impulsada por los BMDs donde la noción de conflicto cede ante las ideas de diálogo y consenso. A su vez, hacia el final, identificamos un elemento común en ambas: ponen en juego un régimen del hacer que presupone la relativa pasividad de la comunidad frente a la actividad (del científico en una, y del Estado/BMDs, en otra).

A) La academia y la participación: de la Investigación Acción Participativa al Diagnóstico Rápido Participativo

En un contexto signado por el auge de los movimientos revolucionarios armados a lo largo y a lo ancho del globo, un grupo de científicos sociales colombianos liderados por el sociólogo Orlando Fals Borda, gestó el proyecto de Investigación-Acción Participativa (IAP). Con su creación aspiraron a poner en cuestión la visión de la sociedad como un todo armónico proyectada por los positivistas en el ámbito académico, dando lugar a un nuevo enfoque que problematizó, desde las ciencias sociales, lo que entendían como una aceleración de los procesos de cambio en América Latina.

Partiendo de la idea de una conflictividad inherente a lo social, Fals Borda planteó una doble objeción a la concepción positivista en torno a la dualidad investigador-objeto de

investigación. En primer lugar, sostuvo, si reconocemos los conflictos que se dirimen al interior de una sociedad, el investigador no puede permanecer neutro, sino que debe contribuir con sus conocimientos a la causa de los explotados; y, en segundo lugar, si aceptamos la idea de que la sociedad debe ser transformada, este proceso se hace con un otro, con aquel cuya “realidad” investigo. En este marco, la participación encuentra asidero en la investigación a partir de la inmersión e injerencia del científico en los conflictos, así como en la producción de conocimiento colectivo con los miembros de la comunidad bajo análisis.

El rol del científico, desde esta perspectiva, consiste no simplemente en acumular conocimiento sobre un determinado conflicto sino, sobre todo, en “aumentar la velocidad de la transformación, o subir el nivel de las confrontaciones de la clase” (Fals Borda, p. 206). Esta concepción del científico como un agente capaz de elevar el nivel de las masas, reposa en última instancia sobre la idea marxista de “conciencia de clase”. De esta manera tanto el proceso investigativo -caracterizado por un constante intercambio entre el investigador y la comunidad-, así como el producto de la investigación, tienen como fin último elevar la conciencia de clase de un grupo social de manera de *activar* la lucha de clases. En síntesis, la IAP se erige como un instrumento de mediación entre el investigador y la comunidad en el marco de un conflicto de clases. Es *investigación* en tanto método concebido para reflexionar sobre lo social, es *participativa* en la medida en que esa reflexión se realiza con y para otros, y es *acción* en tanto y en cuanto tiene como objetivo transformar la realidad social a partir de una toma de conciencia.

En una de sus últimas entrevistas, Fals Borda advirtió el rumbo que tomó la IAP a partir de su institucionalización en el ámbito académico, primero, y su inserción en el Banco Mundial después. Según el propio Fals Borda (2013: 42), fue Robert Chambers quien

“tomó los aportes de la IAP y creó el Diagnóstico Rápido [o Rural, según el caso] Participativo, orientado hacia un aspecto más práctico e incluso fue el puente para que la IAP llegara al Banco Mundial, y el Banco Mundial tuvo que crear un grupo de trabajo interno de participación, para imponer sus reglas de participación popular a los convenios y contratos que hacía con los gobiernos”.

El Diagnóstico Rápido Participativo (DRP) emergió en la década de 1980' como un método capaz de brindar información de primera mano sobre una comunidad, sumando las percepciones de sus integrantes a través de técnicas de recolección de datos cualitativas y en un período relativamente corto de tiempo. En términos de Villarroel (2006: 1), “se trata, por tanto, de un planteamiento eminentemente práctico que permite investigaciones rápidas, económicamente eficientes y con la precisión necesaria”. En esta misma línea, Bermejo Asensio et. al. (s/f: 3) plantean que “el DRP tiene una orientación eminentemente práctica, partiendo de la premisa que la profundidad, el esfuerzo, el tiempo y los recursos invertidos en generar información y análisis, debe ser proporcional a las acciones que se van a emprender”.

En este pasaje de la IAP al DRP la participación se escinde de la idea de conflicto. El objetivo del método pasa de ser “elevar el conocimiento de las masas en el marco de la lucha de clases” a “generar la suficiente o ‘mínima’ información, conocimiento y reflexión colectiva que se pueda traducir en acciones de la forma más inmediata posible” (Bermejo et. al., s/f: 3). A su vez, mientras la IAP presenta un diseño espiralado en tanto se profundiza en la problematización un fenómeno sin prescindir en ningún momento de la reflexión-acción, el DRP se caracteriza por un diseño lineal en tanto su foco está en generar conocimiento *de manera participativa* con la comunidad en un período corto de tiempo que serviría -eventualmente y en otro momento- para la formulación e implementación de acciones concretas.

B) Las políticas participativas: su promoción desde los organismos multilaterales de crédito y su materialización en los territorios a través del Estado

El DRP llega a los Bancos Multilaterales de Desarrollo (BMDs) hacia 1980', en un contexto de creciente peso de las instituciones financieras y de deterioro de las instituciones del Estado de bienestar. Dichos fenómenos han sido problematizados desde distintos imaginarios como la retirada del estado, en el campo de la política, o de financiarización, en el campo de la economía. Sobre la aparente brecha que se abre entre el Estado (producto de su "retirada") y la Sociedad Civil, y teniendo en cuenta el mayor nivel de incidencia del sector financiero, los BMDs se proponen generar políticas de acercamiento/diálogo entre los primeros. A su vez los bancos multilaterales, que venían siendo cuestionados por el financiamiento de megaproyectos donde no se problematizaba su impacto -muchas veces negativo- en las comunidades locales⁵, ven en la participación un dispositivo para generar una mayor legitimidad en los proyectos que financian. En este sentido, hacia los 90' los BMDs comienzan a cambiar su dinámica institucional e incorporan acciones tendientes a dar cuenta de la transparencia en el uso de los recursos y a generar estrategias participativas con las comunidades locales (Casaburi, G. et. a. s/f; BM, 2005). Estos factores de índole socioeconómicos, por un lado, y en las dinámicas institucionales de los BMDs, por el otro, generaron el contexto propicio para que la versión tamizada de participación se inserte en las instituciones.

Durante los primeros años de vida en el ámbito institucional de los BMDs, el elemento participativo tuvo una mayor relevancia en los proyectos destinados a poblaciones en contextos de vulnerabilidad. En un informe del BM titulado *¿Pueden los pobres influenciar las políticas?* (2002), el organismo da cuenta de la creación de la Evaluación Participativa de la Pobreza (EPP): un nuevo método -pariente cercano del DRP- orientado a generar instancias de intercambio con *comunidades pobres*. Para julio de 1998, como indica el informe en cuestión, desde el BM se habían emprendido 43 EPP, de las cuales 28 fueron impulsadas en África, 6 en América Latina y 4 en Asia (BM, 2002). El Sur Global se constituyó entonces como principal objetivo de las políticas participativas de los BMDs y, desde la perspectiva del BM, las primeras experiencias fueron exitosas:

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

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

Desde esta perspectiva la participación se presenta como un proceso de diálogo entre actores donde se produce una 'toma de conciencia' respecto de la situación de vulnerabilidad en la que se vive. La participación aparece, entonces, como motor de cambio individual a partir de un primer momento que pone en juego "la capacidad de la gente para

⁵ En América Latina se ha llegado a identificar el conflicto generado en torno a la represa Yaciretá (con financiamiento del BM), como punto de quiebre en las políticas de los BMDs (Tussie, 1997)

analizar sus propios problemas”. En este sentido, la identidad política del *participante* se da a través de su inclusión en un proceso de diálogo, siendo los procesos en contextos de vulnerabilidad -tal y como se concluye en la cita precedente- los menos efectivos. A su vez, observamos el rol activo que se atribuyen los BMD en pos de “acercar” el Estado a la Sociedad Civil rompiendo, de ser necesario, con los prejuicios de uno y otro respecto de los dispositivos de diálogo. En esta misma línea, en un informe del BID (2004: 3) se sostiene lo siguiente:

“La adopción de este enfoque cooperativo y complementario entre Estado y sociedad civil, alejado de visiones confrontacionales, y sus implicancias en cuanto a la participación de los ciudadanos en las actividades operacionales del Banco, es particularmente relevante si se toma en consideración que, derivado de las condiciones políticas que prevalecieron en décadas anteriores, ha existido entre ambos una relación de limitada cooperación y en algunos casos de desconfianza e incomprensión”.

Es posible observar en acción esta visión de la participación no sólo a través de los informes analizados en el apartado anterior -donde la SECISYU le rinde cuentas de su política participativa a los BMDs-, sino también a partir de la elaboración de un proyecto para la construcción de un edificio-puente que, además de albergar a los funcionarios del BID, servirá como puente entre “la villa y la ciudad” (entre la Villa 31 y el barrio de Recoleta). En relación a este proyecto, el presidente del BID es entrevistado y fundamenta la idea de la siguiente manera:

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

El edificio-puente y las ideas-pilares que le sirven de sostén nos remiten nuevamente a esta idea trabajada a lo largo del apartado de los BMDs como puentes, pero ya no sólo entre Estado y Sociedad Civil (a través de créditos que “llevan al Estado donde antes no estaba”), sino también entre un territorio marginado y uno de los barrios más ricos de la CABA. Además, en línea con la idea de generar una proximidad con los sectores más relegados de la Sociedad Civil -que en este caso se da de manera literal-, el acercamiento de los BMDs se da a partir de talleres, de intercambios participativos con la comunidad donde el diálogo tiene como objetivo la toma de conciencia de la comunidad para “romper el círculo psicológico” en el que está sumido el pobre.

C) La conciencia y el hacer en los planteos participativos

Hasta aquí resultan evidentes las principales diferencias entre la visión de la participación promovida por la IAP, en un principio, y la versión rescatada, reformulada e impulsada por los BMDs. Mientras que la IAP proponía pensar la participación en el marco de un conflicto y como un elemento para transformar de manera radical la sociedad; la versión de los BMDs queda limitada a espacios de diálogo entre Estado/BMDs-Sociedad Civil. Sin embargo, es menester atender a lo que consideramos un elemento común entre las distintas vertientes analizadas hasta el momento. Tanto la IAP, emergiendo de premisas marxistas, como el DRP y la visión de los BMDs, parten de la idea de que *hay un otro - generalmente pobre- que debe ser activado a partir de una toma de conciencia.*

En el caso de la IAP, la participación se pone en juego en el marco de una investigación colectiva en tanto y en cuanto el científico proporciona un conjunto de nociones y de relaciones entre fenómenos que le permite a la comunidad “tomar conciencia” de su situación y movilizarse para transformarla. La idea que subyace a este método es que a mayor nivel de conciencia de clases, más capacidad tiene la comunidad de transformar su situación. Sin embargo, ese mayor nivel de conciencia de clases es impulsado por el científico de manera que la actividad, desde esta postura, está mayormente localizada en el científico y no en la comunidad. Esta postura encuentra su eco en el integrante de la Mesa de Urbanización en el momento en que postula la necesidad de generar, desde su espacio de militancia, un trabajo de *concientización* de manera de *activar* al vecino. Si bien no está tan explicitada la idea de “conciencia de clase” en el sentido estrictamente marxista del término, sí se deja entrever a la Mesa como actor de vanguardia en el conflicto cuya función reside en promover la organización vecinal.

En el caso de los BMDs, que toman y luego modifican la versión del DRP, la participación aparece más claramente limitada a los espacios de diálogo entre actores (Estado/Sociedad Civil). Se parte de la suposición de que en estos espacios se problematizan cuestiones vitales de la comunidad y que, a partir del diálogo en torno a ellos, sus integrantes tomarán conciencia de su situación y contribuirán a una mejor formulación e implementación de la política que viene a mejorarles la calidad de vida.

El caso analizado en el primer apartado nos empuja a repensar estos regímenes del hacer/pensar. En primer lugar, los Talleres Participativos organizados por la SECISYU e impulsados por los BMDs proponían partir de una *tábula rasa* en el sentido tanto urbanístico -a partir de la demolición de los edificios preexistentes- como filosófico del término -con la destrucción de los conocimientos y costumbres anteriores-, y sobre ello construir consensos sobre decisiones ya tomadas. En este contexto, la toma de conciencia se dio por la negativa -la actitud crítica- y los vecinos comenzaron a establecer consensos entre ellos de manera de presionar al organismo y poder, finalmente, incidir en la implementación de la política. A su vez, el caso nos sirve para reflexionar sobre cómo la identidad política de los vecinos se construye no a partir del impulso de una “conciencia de clases” preexistente, sino a partir de la auto-organización en el desarrollo del conflicto mismo.

Conclusiones

Esta ponencia tuvo como principal objetivo indagar sobre los discursos en torno a la participación a partir del proceso de urbanización de la villa 31. En un primer momento nos centramos en la relocalización de un grupo de vecinos en el marco del cambio de la traza de la Autopista Illia. A partir del análisis de documentos elaborados por SECISYU y de los datos provenientes de entrevistas semiestructuradas, identificamos distintas maneras de concebir el elemento en cuestión. Mientras que para la Secretaría la participación se restringe a los espacios de diálogos institucionalizados -convocados por el propio organismo-, los vecinos amplían la noción para pensarla como un momento más del conflicto en el que entran en juego, además, acciones directas como protestas y movilizaciones. A su vez, mientras la SECISYU define los espacios de diálogo como dispositivos que promueven una *participación real*, los vecinos los denuncian como lugares donde se pone en juego una *participación de baja intensidad/irreal* o incluso donde se monta una *parodia de la participación*. Las diferencias en su concepción pero la postura común de que hay una *participación real*, nos llevó a revisar la literatura donde efectivamente encontramos significados en pugna respecto de tal noción. Así, en un segundo momento, intentamos desandar el sendero de la participación como elemento político de relación con comunidades locales -generalmente en contextos de vulnerabilidad-deteniéndonos, sobre todo, en sus bifurcaciones. En este sentido, trazamos un breve recorrido histórico desde 1960' hasta la actualidad donde encontramos dos tradiciones que disputan su sentido: la impulsada, en un primer momento, por la IAP (donde la participación

se piensa en el marco de un conflicto) que es reformulada a través del DRP y, finalmente, es tomada por los BMDs (donde el diálogo prevalece sobre la idea de conflicto). Hacia el final, identificamos un elemento común a las distintas tradiciones que encuentra eco en nuestro caso: ambas ponen en juego un régimen del pensar y el hacer donde las comunidades locales son relegadas -paradójicamente- a un estado de relativa pasividad.

A modo de plantear una línea de investigación a futuro, nos preguntamos si es posible hablar en términos de *participación real vs. parodia* o de establecer *grados de participación* como solución frente a los significados en pugna. Con intenciones de marcar una línea futura de investigación más que de resolver tal cuestión, proponemos que es necesario remitirse a ciertos debates de la sociología lingüística para tratar de romper con cierta línea académica e incluso con cierta postura militante cómoda que simplemente se propone denunciar la brecha entre la formulación de la política participativa y su implementación. Algunos aportes de la sociología lingüística nos llevan a pensar la disputa en torno a los significantes como el proceso constitutivo mismo de la identidad política, de manera que, desde este enfoque, hablar en términos de una “cooptación de la participación por parte de los BMDs (como proponía Fals Borda)”, así como hablar de *grados de participación* o de *participación real* como solución al problema más que aclarar el fenómeno nos oculta la comprensión de la naturaleza política de lo social como campo discursivo.

Bibliografía

- ACIJ (2018). “*El presupuesto de la ciudad para las políticas de vivienda en 2018*”. Disponible en: http://acij.org.ar/wp-content/uploads/2018/02/documento_vivienda.pdf
- Banco Interamericano de Desarrollo (2004). “*Estrategia para promover la participación ciudadana en las actividades del banco*”. Disponible en: http://www.dhl.hegoa.ehu.es/ficheros/0000/0139/estrategias_para_promover_la_participacion_ciudadana.pdf
- Banco Mundial (2002). *¿Pueden los pobres influenciar las políticas?*. Washington D. C.: Banco Mundial.
- Banco Mundial (2005). “Participación, Responsabilidad Social Y Mecanismos De Transparencia En *El Financiamiento De Políticas De Desarrollo En América Latina, 2000-2003*”, *En Breve*. Nro. 74. Jun 2005. Disponible en: http://siteresources.worldbank.org/INTENBREVE/Newsletters/20650457/Jun05_74_Particip_DPLs_SP.pdf
- Bermejo Asensio, L. A. (s/f). “*Aportes del DRP (Diagnóstico Rural Participativo) a las metodologías participativas y aplicación a la gestión de los recursos naturales en la Gomera*”. Disponible en: http://www.redcimas.org/wordpress/wp-content/uploads/2012/08/m_LBermejo_APORTES.pdf
- Casaburi, G. et. al. (s/f). “*BMDs-Sociedad civil: luces y sombras de una nueva relación*”. Disponible en: http://legacy.flacso.org.ar/uploaded_files/Publicaciones/conclusionesfinales.pdf
- Fals Borda, O. (2013). *Ciencia, compromiso y cambio social* [Antología]. Buenos Aires: El Colectivo.
- SECISYU (2016a). “*Proyecto de transformación urbana del AMBA*”. Disponible en: https://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/marco_de_social_y_ambiental.pdf
- SECISYU (2016b). “*Marco de política de reasentamiento*”. Disponible en: https://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/marco_de_politica_de_reasentamiento.pdf
- SECISYU (2017). “*Plan de consultas y disponibilidad de información*”. Disponible en: https://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/plan_de_consultas.pdf
- Tussie, D. (1997). “*El BID, el Banco Mundial y la sociedad civil: nuevas modalidades de financiamiento internacional*”. Buenos Aires: FLACSO.
- Villarroel, V. et. al. (2006). “*Diagnóstico rápido y participativo en la evaluación de proyectos de telemedicina rural: caso de EHAS en Colombia y Perú*”. Disponible en:

https://www.researchgate.net/publication/31553221_Diagnostico_rapido_y_participativo_en_la_evaluacion_de_proyectos_de_telemedicina_ruralcaso_de_EHAS_en_Colombia_y_Peru

Notas periodísticas

Clarín (04/0872007). “Macri convoca al diálogo para erradicar la villa 31”. Disponible en: https://www.clarin.com/ediciones-anteriores/macri-convoca-dialogo-erradicar-villa-31_0_S18QmeyAFg.html

Banco Mundial (04/11/2012). “¿Cuándo funcionan los proyectos de desarrollo participativo?”. Disponible en: <http://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2012/11/14/when-do-participatory-development-projects-work>

La Nación (06/04/2017). “Por qué el BID decidió mudar sus oficinas a la Villa 31”. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/economia/luis-alberto-moreno-es-momento-de-apostarle-a-la-argentina-nid2005856>

ISBN 978-987-4415-60-8



9 789874 415608