



**UNR** Universidad  
Nacional de Rosario

**La participación como derecho:  
reflexiones e interrogantes en torno al  
proyecto de re-urbanización del barrio Cordón  
Ayacucho**

Trabajo Integrador Final

Facultad de Ciencias Políticas y RRII

Licenciatura en Trabajo Social

Alumna: María Paula Turco

Director: Mg. Ignacio Castro Rojas

Rosario, Febrero 2020

Turco, M. Paula. (2020). *La participación como derecho: reflexiones e interrogantes en torno al proyecto de re-urbanización del barrio Cordón Ayacucho* (Trabajo Integrador Final). Universidad Nacional de Rosario, 2020

*“Sólo cuando se entienda que quienes construyen y mantienen la vida urbana tienen un derecho primordial a lo que han producido, y que una de sus reivindicaciones es el derecho inalienable a adecuar la ciudad a sus deseos más íntimos, llegaremos a una política de lo urbano que tenga sentido”*

Harvey, 2013:14

## **Resumen**

El presente trabajo de investigación ha adoptado como principal objetivo el de explorar cuál es la participación que los/as habitantes ejercen en el proyecto de re-urbanización del barrio Cordón Ayacucho, ubicados en la Ciudad de Rosario, en proceso de ejecución en el marco del Plan ABRE y contrastar con lo que dicha política pública propone respecto a la misma. Partimos desde la concepción de la participación como un derecho y comprendemos al hábitat como un constructo social, escenario y sostén de la vida cotidiana. Desde ese marco apuntamos a recuperar las experiencias cotidianas de los/as habitantes del barrio, los sentidos construidos, vivencias y percepciones en torno a la intervención por medio de un trabajo de campo cualitativo. Con dicho propósito realizamos seis entrevistas semi-estructuradas a cinco personas que han habitado el barrio durante muchos años y a la trabajadora social que forma parte del equipo territorial de la intervención. El análisis de la información recabada y la puesta en tensión de la misma con la producción bibliográfica existente referida al Plan Abre, nos permitieron reflexionar en torno a tres ejes de análisis vinculados a las trayectorias vitales de los/as habitantes y cómo ellas se han visto afectadas con la intervención, los espacios de reunión existentes y las modalidades que la participación ha adoptado en dichos espacios y, por último, las expectativas, anhelos y vivencias personales en torno a la participación.

Palabras claves: Participación - Hábitat – Derecho

# ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>2</b>
<b>ANTECEDENTES.....</b>	<b>6</b>
<b>CAPÍTULO 1</b>	
EL HÁBITAT COMO CAMPO DE ESTUDIO .....	10
<i>Diversos enfoques para pensar el hábitat.....</i>	<i>14</i>
LA PARTICIPACIÓN COMO DERECHO .....	18
<i>Alternativas de participación posibles .....</i>	<i>20</i>
<i>La participación en políticas públicas de hábitat y construcción de ciudad.....</i>	<i>23</i>
<b>CAPÍTULO 2</b>	
ALGUNAS CONSIDERACIONES EN TORNO AL PLAN ABRE .....	26
<i>Proyecto de (re) urbanización de Cordón Ayacucho.....</i>	<i>29</i>
<b>CAPÍTULO 3</b>	
PERSPECTIVAS Y SENTIDOS DE LOS/AS HABITANTES DE CORDÓN AYACUCHO .....	33
<i>Trayectorias en juego.....</i>	<i>35</i>
<i>La participación en disputa.....</i>	<i>40</i>
<i>Anhelos, expectativas y experiencias .....</i>	<i>46</i>
<b>REFLEXIONES FINALES .....</b>	<b>51</b>
<b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>54</b>

## **Introducción**

En la actualidad se estima que en la Argentina viven cuatro millones de personas en los más de cuatro mil barrios populares existentes a lo largo y ancho del territorio de nuestro país. Esto implica que 1 de cada 10 argentinos/as vive sin la posibilidad de acceder a los servicios básicos y a una tenencia segura del suelo que habita. Se estima que en promedio los barrios populares de nuestro país tienen una antigüedad de veinticinco años. En este sentido consideramos que esta situación debe ser concebida como un problemática estructural y que representa una profunda deuda de la democracia argentina.

En este marco, la cuestión de la integración-sociourbana de los barrios populares y el acceso a un hábitat digno se presenta como una necesidad urgente para que millones de los/as ciudadanos/as de nuestro país puedan ejercer derechos que son básicos. Ahora bien ¿cómo debe llevarse a cabo dicha integración en clave de posibilitar el ejercicio de derechos y no reproducir su vulneración? Robirosa afirma que

“la situación que un proyecto social viene a corregir no es sino producto acumulado de olvidos, errores, injusticias o discriminaciones anteriores y de los que el Estado ha sido, por lo menos partícipe por acción u omisión. La población “beneficiaria” de ese proyecto se percibe, en realidad, “marginada” por el sistema social dominante de los beneficios que otros gozan o pueden adquirir... Todo intento de resolver carencias concretas mediante un estilo de gestión que continúe excluyendo a los hipotéticos beneficiarios de las decisiones orientadas a favorecerlos implica, cuando menos, un intento equívoco... el proyecto estará proveyendo un escenario en el cual casi necesariamente se reproducirán las relaciones de poder que han operado históricamente los procesos globales que provocaron la marginalización y las carencias concretas” (1990: 114)

Por todo esto, para el autor resulta indispensable pensar en modalidades de planificación y gestión de los proyectos sociales que sean participativas y devuelvan una cuota de poder a los/as propios/as beneficiarios/as. Esta idea nace también del reconocimiento de la propia idiosincrasia de los/as habitantes de cada barrio, que llevan consigo un recorrido de lucha y de producción social de su hábitat, un modo particular de concebirla y de soñarla y un

conocimiento inmensurable de las necesidades y prioridades, conocimiento que parte nada más y nada menos que de vivirlas.

Siendo el Trabajo Social una profesión que dentro de su proyecto ético político incorpora el trabajo con los sectores populares en pos de un ejercicio pleno de los derechos humanos, y que afirma en la declaración de sus principios éticos el derecho a la participación en tanto derecho de los/as usuarios/as a ser parte de la toma de decisiones y acciones que afectan sus vidas, resulta de especial relevancia poder analizar cómo funcionan las intervenciones sociales de re-urbanización vigentes en la ciudad de Rosario con foco en los procesos participativos. Con ese espíritu se abordará en el presente Trabajo Integrador Final, TIF en adelante, el caso de un proyecto en particular: la re-urbanización del barrio Cordón Ayacucho, parte sur de Tablada, que se está realizando en el marco de una intervención del Plan Abre intentando responder *¿Cuál es el marco que se “abre” realmente a la participación de los/as habitantes? ¿Cuáles son las modalidades de participación que promueve? ¿Respecto a cuáles decisiones se ejercita el derecho a participar?* Nos proponemos reflexionar en torno a estos interrogantes recuperando, por medio de entrevistas, la voz de los/as vecinos/as y habitantes del barrio e indagando además la mirada del propio Estado en torno a la participación, plasmada en las propuestas y las distintas evaluaciones y materiales de difusión del propio Plan Abre.

La participación ciudadana es una temática que aparece recurrentemente en la bibliografía escrita sobre el Plan Abre y en las noticias de divulgación en los distintos medios de comunicación. En un libro recientemente publicado se reconoce como uno de los elementos de innovación del mismo al enfoque participativo desde el cual se construyen las intervenciones con los/as vecinos/as de cada barrio en pos de permitir su apropiación. Se afirma que “no se trata de una política pública que “desembarca” en un espacio geográfico, sino de una lógica de co-construcción de las políticas desde los mismos territorios” (Gabinete Social Santa Fe, 2019:54). Sin embargo a la hora de monitorear y evaluar dicha participación el aspecto a observar y medir con cada uno de los hogares contemplados dentro de la muestra es la asistencia de los/as miembros del grupo familiar a alguno de los programas contenidos al interior del Plan Abre (Nueva Oportunidad, Vuelvo a Estudiar, Ingeniería, entre otros) (Salvia, Tinoboras y van Raap, 2018). De este modo, lo que se evalúa

en cierta forma es la participación en tanto asistencia o presencia en los espacios promovidos desde los distintos programas y proyectos, pero no se profundiza en la participación en los espacios de planificación y gestión de la política pública. Por todo esto, consideramos que la posibilidad de indagar la participación ciudadana en el caso específico de Cordón Ayacucho desde esta otra concepción, contribuiría a generar otra perspectiva posible para repensar a las políticas públicas y específicamente a las políticas relativas a la re-construcción del hábitat popular.

Para llevar adelante las reflexiones propuestas debatiremos en el primer capítulo en torno al concepto de hábitat y derecho a la ciudad, así como también sobre el concepto de participación desde una perspectiva de derechos. En un segundo capítulo se contextualizará dando cuenta brevemente de la propuesta del Plan Abre y realizando una presentación del proyecto de intervención de Cordón Ayacucho. En el tercer y último capítulo apuntaremos a poner en tensión los desarrollos conceptuales previamente mencionados con las experiencias relatadas en torno a la re-urbanización por seis personas entrevistadas: dos habitantes del barrio, tres "ex-habitantes" que han sido relocalizados/as, y la trabajadora social, responsable social del equipo territorial del proyecto.

#### Tema:

La participación como derecho en proyectos de re-urbanización y/o integración socio-urbana. La intervención del Plan Abre en el barrio Cordón Ayacucho de la ciudad de Rosario (2016-2019).

#### Problema:

En el presente trabajo se intentará analizar el proceso de re-urbanización del barrio Cordón Ayacucho ubicado en la zona sur de la Ciudad de Rosario que, en la actualidad, se está ejecutando en el marco de una intervención del Plan Abre. En el foco de dicho análisis se ubicarán las modalidades de participación de los/as habitantes del propio barrio que la intervención promueve, entendiendo a esta como un derecho en sí mismo (Cecchini, 2015; Cunill Grau 2010; Robirosa, 1990; Bombarolo, 2019, entre otros/as). En este sentido apuntamos a indagar cuál es la forma y nivel de participación ciudadana de los/as habitantes de Cordón Ayacucho que se ha promovido y promueve desde el Estado. Dicho

análisis se intentará realizar desde un doble prisma: desde los/as vecinos/as y habitantes del barrio y desde la mirada del Estado plasmada en las propuestas y las distintas evaluaciones y materiales de difusión del propio Plan Abre.

Objetivo general:

Explorar cuál es la participación que los/as habitantes ejercen en el proyecto de reurbanización del barrio Cordón Ayacucho, ubicado en la Ciudad de Rosario, en proceso de ejecución en el marco del Plan ABRE y contrastar con lo que dicha política pública propone respecto a la misma.

Objetivos específicos:

- 1- Indagar acerca del grado de información que pobladores del barrio poseen respecto al proyecto
- 2- Relevar espacios de participación en los que vecinos/as de la zona se hayan involucrado durante el proceso de información
- 3- Reconocer las modalidades y grados de participación promovida.

## **Antecedentes**

Son muchos los/as investigadoras/as que en los últimos años se han abocado al estudio de los dispositivos de participación ciudadana en sus diversas variantes y específicamente a la relación entre diseño urbano y participación. Sin embargo, numerosos escritos vinculados a dicha temática han sido y son desarrollados en gran medida por autores/as que provienen de las ramas de la arquitectura y el urbanismo.

El prestigioso arquitecto Victor Pelli ha hecho una gran contribución a la reflexión en torno a la temática de hábitat y derecho a la ciudad. En “La gestión de la producción social del hábitat” publicado en el año 2010 se interpela y profundiza respecto a la complejidad del hábitat social y de sus procesos de producción, complejidad tal que exige necesariamente para su intervención la construcción de modelos de gestión participativa y concertada.

Jorge Martín Motta, en el año 2018, publica un artículo en el que desarrolla el concepto de mejoramiento urbano que representa un paradigma de intervención que apunta a optimizar los esfuerzos y recursos invertidos por diferentes actores intervinientes, principalmente los/as pobladores/as que han producido socialmente su hábitat por medio de la auto-construcción. El autor analiza diversos programas implementados en Latinoamérica con foco en las diferentes perspectivas de abordaje e impacto de los procesos de participación de los/as destinatarios/as. En la misma línea Jordi Bonet Martí (2012) analiza diversas experiencias participativas en los procesos de planeamiento y gestión urbanística en Madrid y Barcelona haciendo foco en su heterogeneidad y en la variabilidad de sus resultados. También partiendo de ejemplos españoles, Carlos Cámara Menoyo (2012) escribe un artículo en el que expone diversos tipos de urbanismo y hace hincapié en el potencial del urbanismo participativo para captar y responder a las necesidades de la ciudadanía.

Viviana Fernández publica en el año 2014 un escrito que se titula “Promoviendo un diseño urbano participativo: experiencias desde la práctica y la docencia”. En el mismo reconoce que a nivel discursivo está plenamente instalada la importancia de la incorporación de la ciudadanía en el diseño urbano pero queda pendiente aún el esfuerzo por instalar una conciencia ciudadana que posibilite el ejercicio del derecho a decidir sobre

la ciudad que se habita. Dentro de dicho desafío, la autora se interroga acerca del rol que debe cumplir la universidad y los/as investigadores en pos de proponer la discusión de temáticas emergentes y ofrecer espacios de encuentro y diálogo. Marcelo Salgado (2015) por su parte hace referencia en su trabajo al proceso de autogestión de las cooperativas de viviendas que se gestan en nuestro país principalmente a partir de la década de los noventa, destacando la participación de diversos actores sociales.

Hasta aquí todos artículos estrechamente vinculados a la temática que se desarrollará en este TIF, pero que ponen en tela de juicio la hegemonía de la arquitectura y el urbanismo a la hora de generar contribuciones teóricas a la misma. No obstante, diversos artículos promueven discusiones y reflexiones que articulan a diversas disciplinas. Cabe mencionar por un lado a un equipo interdisciplinario compuesto por urbanistas, una trabajadora social, una socióloga, doctora en ciencias sociales y una estudiante de antropología que estudian el proyecto integral de re-urbanización de villa 20, Lugano, Ciudad Autónoma de Buenos Aires analizando los dispositivos de planificación-gestión de proceso participativa. En el artículo (Motta, M., Almansi, F., Rocca, M., Acerbo, A., Figueredo, B., Mejía, P. R. & Oliveira, R., 2017) se detallan los distintos espacios participativos que acompañan todo el proceso de intervención en el asentamiento.

Por otro lado, Felix Bombarolo y Octavio Fernández Alvarez (2018), arquitecto y sociólogo respectivamente, se interrogan, en otro artículo, acerca de las luces y sombras que rodean a la planificación urbana participativa. Los autores afirman que ya son casi tres décadas de experiencia respecto a la importancia de la participación ciudadana; sin embargo se preguntan acerca de la verdadera puesta en práctica de dicha participación y cómo se articula con la política, la economía y el mercado en la construcción de ciudades.

En relación al análisis de los dispositivos por medio de los cuales se institucionalizan formas de participación ciudadana, cabe resaltar un artículo titulado “Una propuesta de clasificación de los dispositivos participativos en Argentina” (2013) en el que su autora reflexiona en torno al concepto de “legitimidad de proximidad” de Pierre Rossanvallon, que alienta un tipo de identificación entre gobernantes y gobernados, a partir de la cual los políticos deben presentarse como hombres cercanos, comunes y por ende identificados con las problemáticas de “la gente común”. En esta línea los dispositivos participativos

aparecen, según como las formas institucionales que asume esta nueva modalidad de legitimidad. Para llevar adelante su análisis pone en cuestión ejemplos de espacios participativos de Rosario, Morón y Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Por último, nos gustaría hacer especial mención a tres producciones que toman como objeto de análisis experiencias de reurbanización implementadas en Ciudad de Rosario. En primer lugar, Claudia Eva Rosenstein (2008) proveniente de la facultad de arquitectura y urbanismo de la Universidad Nacional de Rosario, ha investigado la implementación del programa Rosario Hábitat (iniciado en el 2001) en el barrio conocido como “La Lagunita”, ubicado en el distrito oeste de la ciudad de Rosario. La autora se interroga acerca de los distintos sentidos que el concepto de integración puede cobrar para los diversos actores intervinientes; concluye que si bien en términos físicos en general existe un sentido común y compartido, no sucede lo mismo en relación con la organización comunitaria y la participación, quedando pendiente la construcción de espacios en mayor medida participativos como vehículo para la construcción de una ciudadanía plena.

En segundo lugar, una tesina de grado (de Altube, 2016) de la Universidad Nacional de Rosario de la Licenciatura en Ciencia Política analiza la implementación del ProMeBa (Programa de Mejoramiento de Barrios) en Barrio Itatí. Busca llevar adelante un análisis que releve la perspectiva y valoración de los diferentes actores sobre las intervenciones, sus enfoques y sus consecuencias.

Para finalizar, Valeria Faelis (2011), en su Trabajo Final de la Especialización en Planificación y Gestión Social analiza la implementación del programa el Rosario Hábitat en barrio Las Flores. Lleva a cabo una detallada descripción y análisis de los procesos participativos del mismo.

Consideramos que este breve sondeo realizado da cuenta, como hemos mencionado anteriormente de una presencia mayoritaria de la arquitectura en torno a la temática, y por lo tanto, de la importancia de poder contribuir con disciplinas como el Trabajo Social. Son muchos/as los/as trabajadores sociales que llevan adelante en sus prácticas cotidianas intervenciones vinculadas al hábitat y al derecho a la ciudad, de hecho son por lo general parte de los equipos profesiones que ejecutan los proyectos de re-urbanización. Resulta

fundamental que la disciplina se posicione más fuerte como un actor que también tiene algo para decir a la hora de repensar las prácticas de reurbanización y convertirlas en espacios de fortalecimiento de la ciudadanía. El presente trabajo se propone contribuir en ese sentido.

### **El hábitat como campo de estudio**

El presenta TIF se inscribe dentro de un campo de investigación/acción que podría llamarse Hábitat. Consideramos al campo desde la postura de Bourdieu quien en su escrito “Una invitación a la sociología comprensiva” define como

“...red o una configuración de relaciones objetivas entre posiciones. Estas posiciones están objetivamente definidas en su existencia y en las determinaciones que imponen sobre sus ocupantes, agentes o instituciones, por su situación presente y potencial, en la estructura de distribución de especies de poder (o capital) cuya posesión ordena el acceso a ventajas específicas que están en juego en el campo, así como por su relación objetiva con otras posiciones” (2005:150)

En esta línea de pensamiento, afirmamos que el Hábitat constituye un campo en sí mismo, entendiendo como tal no sólo a la cuestión de la vivienda sino abarcando también a la seguridad en la tenencia, la disponibilidad de servicios, facilidades e infraestructura, la habitabilidad del espacio y su asequibilidad, el lugar en que se asienta la vivienda y su conexión con el resto de la ciudad y la adecuación cultural de la vivienda y del barrio (ONU, 1986). Dentro de este campo se pueden detectar diversos agentes tales como: instituciones estatales de diversos niveles, tanto nacionales como provinciales o locales, distintos agentes que representan al mercado (sobre todo empresas constructoras e inmobiliarias), organizaciones y movimientos de la sociedad civil, colectivos académicos, medios de comunicación y ciudadanos/as habitantes de diferentes territorios. Es interesante recordar que para Bourdieu (2005), un agente es alguien involucrado en la lucha por el capital en un campo determinado y que ocupa una posición por medio de la cual tiene influencia y posibilidad de actuar y producir efectos, es decir, tiene capacidad de agencia. Con ello nos interesa destacar que los y las habitantes de barrios populares<sup>1</sup> con mucha

---

<sup>1</sup> Los barrios populares son definidos por el decreto nacional 358 (2017) como aquellos barrios comúnmente denominados villas, asentamientos y urbanizaciones informales que se constituyeron mediante distintas estrategias de ocupación del suelo, que presentan diferentes grados de precariedad y hacinamiento, un déficit en el acceso formal a los servicios básicos y una situación dominial irregular en la tenencia del suelo, con un mínimo de ocho familias agrupadas o contiguas, en donde más de la mitad de sus habitantes no cuenta con título de propiedad del suelo, ni acceso regular a al menos dos de los servicios básicos (red de agua corriente, red de energía eléctrica con medidor domiciliario y/o red cloacal).

frecuencia no se hallan en el campo en calidad de agentes, sino más bien como objeto de diversas intervenciones por parte del resto de actores. En algunos casos sin embargo, en territorios donde existe alguna trayectoria de organización popular se puede evidenciar que sus habitantes efectivamente ocupan una posición de agente pudiendo luchar activamente por sus intereses.

Podría afirmarse que el capital en juego en el campo en cuestión se trata de la producción de hábitat, el derecho a la ciudad y el acceso al suelo, entendiendo que sólo una parte de los/as que vivimos en la ciudad en verdad accedemos correctamente a sus servicios y beneficios y otra gran porción de sus habitantes, alrededor de 50.500 familias del área metropolitana de Rosario según un estudio reciente<sup>2</sup>, sólo acceden de forma marginal a servicios de mala calidad que los ubican en una posición de extrema vulnerabilidad. Una gran cantidad de habitantes de la ciudad parecieran no tener la posibilidad real de constituirse en ciudadanos/as por prescindir de una característica, fundamental en los tiempos que corren: ser propietarios/as de la tierra que habitan. En este sentido, se puede observar cómo en este campo se pone en juego algo fundamental que es el acceso al suelo, *¿de quién es la tierra y para qué es la tierra? ¿es un elemento de cambio o un derecho? ¿Quién va a poder acceder a la tierra y a qué tierras podrá acceder? ¿cualquier ciudadano/a tiene igual derecho a habitar la tierra de cualquier parte de la ciudad o algunos sectores sociales precarizados les corresponde resguardarse en la periferia en sectores urbanos “guettizados”?* Por otro lado, *¿qué tipo de propiedad del suelo se promueve habitualmente? ¿únicamente la propiedad “formal” e individual a precios de mercado o es también la propiedad colectiva una alternativa posible?* Todas estas cuestiones están en juego en el campo hábitat que, como mencionamos anteriormente, no sólo tiene que ver con el acceso al suelo, aunque este es claramente un factor en disputa fundamental, sino que también tiene que ver con la posibilidad de acceso a otras cuestiones involucradas en el hábitat tales como: vivienda digna, servicios básicos, medio ambiente sano, espacio verde, cultura, educación, salud, transporte, entre otros. Es la forma en la que

---

<sup>2</sup> Datos extraídos del Relevamiento de Asentamientos Informales (2015). Disponible en: <http://relevamiento.techo.org.ar/>

se va a producir ciudad y hábitat, involucrando todos estos aspectos, lo que en definitiva está en disputa en el campo.

Es interesante reflexionar cómo el acceso al suelo en parte es un aspecto fundamental debido a la relevancia que tiene en este campo la propiedad en sí misma. Es la propiedad, el título de tenencia lo que en parte habilita el acceso a otros servicios (agua, electricidad, gas). En este sentido podría pensarse en que distintos actores o agentes que luchan por otro tipo de sistema, eliminando la propiedad privada y generando formas alternativas, no luchan por conservar o aumentar su capital sino por modificar las reglas mismas del juego.

Vivimos en un modelo en que la producción de ciudad y hábitat está principalmente liderada por decisiones e intereses de agentes pertenecientes al mercado, con algunas formas de intervención estatal; sin embargo, y en paralelo a esa “producción formal” existen en los diversos barrios populares múltiples formas de organización y de producción social del hábitat, en gran parte motivadas por el hecho de ser barrios relegados y por la urgencia que representan las necesidades cotidianas. Ortiz Flores define a la producción social del hábitat como

“todos aquellos procesos generadores de espacios habitables, componentes urbanos y viviendas, que se realizan bajo el control de auto-productores y otros agentes sociales que operan sin fines lucrativos. Pueden tener su origen en las propias familias actuando individualmente, en grupos organizados informales, en empresas sociales como las cooperativas y asociaciones de vivienda, o en las organizaciones no gubernamentales, los gremios profesionales e incluso las instituciones de beneficencia que atienden emergencias y grupos vulnerables. Las modalidades autogestionarias incluyen desde la auto producción individual espontánea de vivienda hasta la colectiva que implica un alto nivel de organizativo de los participantes y, en muchos casos, procesos complejos de producción y gestión de otros componentes del hábitat” (Ortiz Flores, citado por Marzioni, 2012: 70)

Hasta acá es posible observar cómo el campo en cuestión, por su condición de campo de lucha por el poder (Escolar, 2010), está atravesado por distintas lógicas de saber-poder siendo principalmente dos tipos contrapuestos de discursos los que disputan sentido. Por un

lado se halla el del mercado, cuyo discurso tiene al día de hoy una fuerza hegemónica, y por el otro, el discurso de los/las pobladores/as organizados/as junto con el de distintas organizaciones de la sociedad civil y colectivos académicos, que llevan adelante distintas prácticas y construcciones de saber contra-hegemónicas. En el medio, el Estado ha ido adscribiendo a distintas modalidades de intervención y comprendiendo la problemática de diversas maneras: en principio, alrededor de los años 50, reducida a la problemática de la vivienda; hoy en día, en cambio, con una mirada mucho más puesta en lo que rodea a la vivienda (infraestructura, servicios). Es interesante destacar cómo la manera de comprender la realidad afecta en las distintas formas de intentar transformarla, de modo que miradas más reduccionistas prestan atención únicamente al problema habitacional y a los/as que la padecen y una mirada más amplia permite pensar en la ciudad como sistema global y desigual, en dónde distintos/as actores contribuyen al problema y deben intervenir y ser parte de su solución. Desde dicha perspectiva se pueden pensar por ejemplo medidas que si bien no afectan directamente sobre la producción de hábitat en un territorio específico y circunscripto, permiten la construcción de ciudades más integradas y menos desiguales, mejorando la habitabilidad de las mismas para todos/as sus ciudadanos/as. En este contexto cobra especial relevancia el concepto de derecho a la ciudad anteriormente mencionado. Según la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad

“El Derecho a la Ciudad amplía el tradicional enfoque sobre la mejora de la calidad de vida de las personas centrado en la vivienda y el barrio hasta abarcar la calidad de vida a escala de ciudad y su entorno rural, como un mecanismo de protección de la población que vive en ciudades o regiones en acelerado proceso de urbanización. Esto implica enfatizar una nueva manera de promoción, respeto, defensa y realización de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales garantizados en los instrumentos regionales e internacionales de derechos humanos”. (2001:2)

En este escrito se reconoce al derecho a la Ciudad como interdependiente de todos los derechos humanos reconocidos y como un derecho colectivo de los habitantes de las ciudades, especialmente de los grupos más vulnerados. Además establece la función social de la ciudad de modo que pueda garantizar a todos sus habitantes el usufructo pleno de los

recursos que ofrece dentro de criterios de equidad distributiva, sustentabilidad ecológica y respeto de la cultura y diversidad. Cabe destacar que al hablar de derecho a la ciudad no sólo se refiere al derecho de “consumir” y “vivir” la ciudad en sus condiciones actuales sino que también se considera el derecho a soñar, desear, proyectar la ciudad. Tal como afirma Harvey

“el derecho a la ciudad es mucho más que un derecho de acceso individual o colectivo a los recursos que esta almacena o protege; es un derecho a cambiar y reinventar la ciudad de acuerdo con un deseo. Es además un derecho más colectivo que individual, ya que la reinención de la ciudad depende inevitablemente del ejercicio de un poder colectivo sobre el proceso de urbanización” (Harvey, 2013:20)

#### Diversos enfoques para pensar el hábitat

Victor Pelli ha realizado grandes aportes teórico-prácticos para pensar el concepto de hábitat. Dicho autor comprende al hábitat social desde una mirada integral, como estructura de protección, soporte, herramienta, escenario de vida, expresión de identidad, bien de cambio, patrimonio, entre otras.

Pelli (2010) en uno de sus escritos postula tres enfoques desde los cuales concebir al hábitat. El primero de ellos implica entenderla como sistema de situaciones (físicas, sociales, simbólicas, jurídicas, políticas, económicas, etc.) que interactúan y se interrelacionan, es decir, que son más que una mera agregación de piezas ya que cualquier modificación en uno de sus componentes pone en juego el equilibrio y funcionamiento de todo el conjunto. Un ejemplo expresivo de esto es el de los barrios cerrados o “*country*s” que afectan a la ciudad en su conjunto. Un segundo enfoque permite pensar al hábitat en relación a la dimensión temporal, como señal o marca. Hacia el pasado es testimonio, memoria, registro de cómo una sociedad o parte de ella vivió durante un momento determinado; es también estructura, “molde”, para la vida que viene. Por último, desde un tercer enfoque se define al hábitat social como “estructura coherente con los paradigmas culturales de una determinada sociedad, o de un determinado grupo social, y funcional a su propia versión de las necesidades humanas” (Pelli, 2010:45). Esta perspectiva es fundamental para comprender que en todos los casos el hábitat construido y existente

responde a valores y principios culturales propios de sus habitantes. Por tal motivo, a la hora de planificar intervenciones sobre el hábitat

“... se presenta el desafío para cada uno de los protagonistas, y en particular para los que cuentan con mayor poder, de reconocer y respetar las formas de vida del otro como otra cultura, con su propia escala de valores. Lo que es útil, bello, desechable, desagradable, ofensivo, sagrado, en una cultura, puede no serlo en la otra” (Pelli, 2010:46).

Por lo general aquellos actores con mayor poder leen la situación habitacional de los llamados “excluidos/as” desde la falta, la ausencia, atendiendo a la condición de degradación y construyendo desde sus propios parámetros las soluciones “más convenientes”, poniéndose en evidencia una falta de apertura hacia la otra cultura, una negación de la misma que no permite contemplar la posibilidad y necesidad de acuerdo o negociación. En este sentido, resulta imprescindible, según el autor, que las intervenciones contemplen instancias de convergencia de todos los principales actores involucrados, especialmente de los/as habitantes.

En consonancia con el tercer enfoque desarrollado en el párrafo anterior, que resalta la dimensión cultural del hábitat, resulta enriquecedor recuperar el concepto de territorio en tanto espacio constructor y construido que “se transforma permanentemente en una serie de significaciones culturales con implicancias históricas” (Carballeda, 2015:2). Diversos/as autores aportan a la construcción de una mirada del territorio que supera las cuestiones meramente espaciales y geográficas permitiendo pensarlo en clave de las significaciones que lo atraviesan y que a su vez habilita.

Spataro afirma que

“la noción de territorio va más allá de los límites de la espacialidad física, que se trata, además, de un fenómeno complejo, y que por un lado, presenta múltiples determinaciones (jurisdiccionales o administrativas, físicas, económicas, socio-históricas y culturales), y por otro, constituye una “construcción social”, producida y productora de prácticas, normas y representaciones sociales de sus habitantes... La territorialidad humana, entonces, comparte tanto una dimensión espacial como

temporal, en la que convergen procesos naturales y fenómenos sociales que construyen una historia en común, y por tanto, como construcción social, va adoptando múltiples formas según sean los contextos en los que se manifiesta; así la noción de territorio, se constituye, desde esta perspectiva, con la confluencia de elementos estructurales y dinámicos, que, en una mutua interacción configuran una especificidad propia, histórica y social.” (2008:4)

La autora recupera distintos componentes que confluyen en la configuración del territorio tales como: una superficie geográfica, una organización social y productiva, un conjunto de normas, valores y representaciones sociales compartidas, una historia, una trama relacional específica, modos particulares de comportamiento y prácticas sociales específicas, representaciones espaciales que los sujetos construyen en interacción con sus entornos, entre otros. La cuestión de los límites del territorio y de sus fronteras es un claro ejemplo para comprender el carácter de construcción social de los mismos. Desde agentes externos que intervienen en él, por ejemplo, funcionarios públicos, por lo general se atiende a los límites que figuran en mapas o catastros municipales; sin embargo, en contextos sociales de tanta complejidad esos límites suelen no tener correlación con los que se establecen, explícita o tácitamente, en la vida cotidiana de sus habitantes. “*Yo camino hasta esa calle, pero más allá no voy*” o “*de la canchita para allá sí pero después ya no me meto*” frases como estas aparecen con frecuencia en los discursos de habitantes de barrios populares; discursos que sin lugar a dudas deben ser contemplados para intentar comprender el territorio. Tal como afirma Carballeda “los barrios no existirían sin relatos, sin historias; serían solo una serie de frías descripciones de catastros municipales, ausentes de sentido, zonas grises, sin historia, identidad o pertenencia” (2015:1). Habitualmente es a partir de esas frías descripciones desde donde se piensan las intervenciones relativas al hábitat, desde una mirada técnica que no logra aprehender la complejidad de lo social. En contraposición a esto, Carballeda propone una mirada hacia lo territorial que implica necesariamente un pensar situado

“donde las coordenadas que marcan su cartografía son socioculturales y espaciales, pero también nos hablan de ritualidad, significaciones y vida cotidiana. La intervención en lo social desde una perspectiva territorial implica salir a buscar y

despertar las historias que recorren las calles... las historias del territorio también son las puertas de acceso a los barrios, las calles y las plazas. Como así también a la ciudad en general. En cierto sentido, el arraigo y la vinculación con los espacios territoriales se basa en que vivimos de historias, narraciones, reverberaciones y recuerdos del lugar (propios o ajenos)” (2015:3)

En este sentido recuperar las historias de quienes viven o han vivido en un territorio, resulta un ejercicio fundamental en pos de desarrollar un “pensar situado”. En nuestro país los actualmente denominados barrios populares, en aquel momento considerados “asentamientos informales” o “tomas”, constituyeron a partir de los años 90 un espacio imprescindible para la creación de nuevos repertorios de acción colectiva de las clases populares. Denis Merklen (2010) plantea que con los asentamientos comenzó a desarrollarse un vasto movimiento de organizaciones barriales que apuntaron a la producción del hábitat popular y en definitiva a la construcción de un barrio, es decir a la producción de un hábitat adecuado, y promovieron fuertes lazos de solidaridad territorial. De esta manera cobraron especial relevancia las organizaciones barriales que se convirtieron a su vez, en un contexto de fuerte crisis económica y desempleo masivo, en el lugar en donde los habitantes “redondeaban” sus ingresos a partir del trabajo comunitario y principalmente en donde encontraban un lugar de inscripción social (que ya no podían hallar por su calidad de obreros como sucedía en la sociedad salarial).

La breve mención a la historia de nuestro país en vinculación a los barrios populares da cuenta de la importancia de realizar un profundo análisis de los mismos contemplando sus múltiples componentes que se entretajan para generar su configuración actual. En el territorio se expresan las necesidades y las ausencias, pero también se forjan las luchas colectivas. En esta línea debemos darnos la oportunidad de leer al territorio no sólo desde la perspectiva de sus ausencias y vulneraciones sino también desde la óptica de lo que allí también se ha producido y produce, permitiéndonos detectar y comprender esos núcleos de resistencia de las clases populares.

## **La participación como derecho**

Desde una perspectiva de enfoque de derechos resulta relevante reivindicar la importancia del factor participación durante todo el ciclo de las políticas sociales. Según lo planteado por la CEPAL el enfoque de derechos nace de la idea normativa de una sociedad con ciudadanos/as es decir con personas que son titulares de derechos que contribuyen a su dignidad, autonomía y libertad; la plena titularidad de derechos sociales es entendida como el fundamento ético para avanzar por el camino de la igualdad (Cecchini, 2015). Tal como afirma Cecchini “el enfoque de derechos en la protección social implica que las políticas públicas deben tener por objeto facilitar un mayor disfrute de los derechos económicos y sociales de toda la población” (2015:333). La autora propone seis elementos o componentes esenciales a una política pública basada en un enfoque de derechos, entre los que destaca a la participación (menciona además a la igualdad y no discriminación, la integralidad, institucionalidad, transparencia y acceso a información y rendición de cuentas).

“Para que las políticas y los programas de protección social contribuyan al proceso de transformación de las dinámicas de poder que exigen los derechos humanos, deben garantizar una participación efectiva y significativa de la población. A diferencia de algunos procesos que son puramente formales, simbólicos o llevados a cabo para dar una pátina de legitimidad a políticas predeterminadas, la participación basada en los derechos pretende ser transformadora, y promueve y exige la participación activa, libre, informada y genuina de los destinatarios en todas las etapas de la formulación, aplicación y evaluación de las políticas que les afectan” (Cecchini, 2015:337)

Se plantea así a la participación como un derecho en sí misma, pero a su vez como un mecanismo conveniente desde el punto de vista de la sostenibilidad, eficacia y buena formulación de las políticas públicas. En esta línea Cunill Grau (2010) afirma que para la implementación efectiva de políticas públicas desde un enfoque de derechos se deben desarrollar formas institucionales que promuevan un nuevo espacio público, que se traduzcan en participación ciudadana deliberativa y autónoma, haciendo especial hincapié en aquellos/as que no tienen voz y abriendo la participación a los espacios de planificación y control de las políticas públicas.

La participación de los/as propios/as involucrados/as y afectados/as por una situación considerada problemática promueve sin dudas una mejor comprensión de dicha situación que puede contribuir a generar una mejor solución, más ajustada a las necesidades de esa porción de la población, pero a su vez favorece un involucramiento que genera un mayor compromiso con el proceso y con el producto final. Tal como afirma Nirenberg

“Hay por lo menos tres clases de motivos que fundamentan la participación social:

- Éticos o axiológicos: porque todos aquellos que tienen intereses o se involucran en un particular campo de acción tienen derechos a opinar sobre el mismo, sobre todo porque pueden haber aspectos que los afecten de forma personal.
- Epistemológicos: porque cada tipo de actor de acuerdo a dónde esté ubicado tiene una particular mirada, un especial conocimiento acerca de cuáles son los factores relevantes que inciden en los resultados de la acción y de la realidad donde se procura intervenir, conocer o evaluar, de modo que reunir todos esos saberes implicará un más amplio y profundo conocimiento para una acción más apropiada.
- Pragmáticos o de eficacia: porque si los actores se involucran desde la misma construcción del modelo de acción es posible pensar que estarán más motivados y comprometidos luego, en el momento de la concreción o aplicación, contribuyendo así a su viabilidad.”(2009: 290-291)

Consideramos, como mencionamos anteriormente, a la participación un derecho en sí misma y a la promoción de ella como un deber de todo/a funcionario/a público. Los/as beneficiarios/as de un determinado proyecto deben tener posibilidad de “voz, voto y veto” de cualquier intervención sobre sus vidas.

La participación de los/as propios/as afectados/as, en este caso particular, de los/as habitantes de barrios populares, resulta ineludible para favorecer una democratización en las relaciones de poder que ubique a la población destinataria como una co-gestora de la política. Sin embargo, dado que el desarrollo de procesos participativos supone descentralizar los núcleos de poder existentes en las instituciones, incorporando la mirada y la voz de los/as destinatarios/as y generando así nuevas formas de vinculación entre los/as actores institucionales y los/as actores sociales/comunitarios, aparecen con frecuencia

resistencias, ya que nadie cede poder en forma espontánea sino que para ello se requieren arduos y persistentes procesos de sensibilización, negociaciones y acuerdos (Nirenberg, 2009). Robirosa (1990) asocia dichas resistencias con diversas causas. Una trinchera de resistencia se esgrime desde los perfiles técnicos cuya formación académica y estructura profesionalista y científica tiende a aislar, clasificar, separar. En un proyecto participativo y con múltiples actores el técnico “pierde poder” y comodidad, ya no diseña una política desde la oficina, sino que debe trabajar con muchos otros, que hablar un lenguaje distinto al académico y que recurrirán a él/ella como figura de asesor pero ya no como último (y primer) decisor. Abrir los espacios a la participación implica encontrarse con formas diversas de concebir y mirar la realidad, que muchas veces entran en contradicción y ponen en jaque la mirada del “especialista”.

En muchos casos la resistencia suele estar asociada a la impaciencia: abrir los espacios a la participación implica necesariamente que un proyecto sea más lento en sus primeras etapas, mientras los participantes se van conociendo, aprendiendo a relacionarse, a elaborar consensos, a negociar, resolver, tomar decisiones, generar vínculos democráticos, etc. Este factor, el factor temporal, suele ser un factor determinante a la hora de decidir abrir, o no, los espacios a la participación, dado que por lo general la ejecución de proyectos sociales pretende hacerse lo más rápido posible. En pos de poder garantizar el ejercicio de la participación en tanto derecho se debe intentar dar batalla a estas, y probablemente muchas otras, resistencias. En este sentido Iamamoto (1997) ubica como uno de los desafíos del Trabajo Social a la posibilidad de ampliar los espacios para convertirlos en efectivamente públicos, extendiendo los canales de incidencia de la población en la “cosa pública”, especialmente de las clases populares, permitiendo así un mayor control de la en las decisiones que las involucran.

#### Alternativas de participación posibles

Sherry Arnstein fue una trabajadora social estadounidense que escribió un controversial artículo acerca de la participación ciudadana teorizando los distintos niveles posibles por medio de la idea de una escalera de ocho escalones. La autora sostenía que el slogan de “participación ciudadana” o de “máximo involucramiento de los pobres” representaba por

lo general un eufemismo y una idea trillada que pocas veces significaba una real participación. Arnstein afirmaba que

“la idea de la participación ciudadana es un poco como comer espinaca: nadie está en contra de ella en principio porque es bueno para uno. La participación de los gobernados en su gobierno es, en teoría, la piedra angular de la democracia, idea que es vigorosamente aplaudida aparentemente por todos. Ese aplauso queda reducido a un aplauso meramente respetuoso cuando el principio es citado por los negros desposeídos, mexicanos, americanos, puertorriqueños, indios etc. Y cuando los desposeídos definen la participación como una re-distribución de poder, los consensos americanos en este principio fundamental explotan en múltiples formas de oposiciones raciales, ideológicas, étnicas y políticas” (1969:216)

Salvando las distancias culturales consideramos que este es un fenómeno habitual en nuestra sociedad en donde, cada vez con más frecuencia se apela en los discursos políticos a la participación como práctica que confiere legitimidad. Annunziata (2013) destaca justamente la proliferación de dispositivos de participación, que por lo general vienen con reglas ya impuestas desde una dinámica “top-down”, que son de tinte meramente informativo y/o consultivo sin apuntar a una verdadera toma de decisiones que aporte a la redistribución real del poder y que se vinculan con una nueva forma de legitimidad que, tomando los aportes de Rosanvallon, denomina “legitimidad de proximidad” “que alienta un tipo de identificación entre gobernantes y gobernados, entre representantes y representados, basada en la exigencia de que los políticos sean hombres comunes” (2013:250).

Retomando los aportes de Arnstein, ella afirma que hay una diferencia crítica entre los rituales vacíos de participación y tener el poder real y necesario para producir cambios concretos; “la participación sin redistribución de poder es un proceso vacío y frustrante para los marginados” (1969:216). Desde esta perspectiva la autora teoriza acerca de distintos tipos de participación y “no participación” que para fines ilustrativos, como mencionamos anteriormente, ubica en ocho momentos de una escalera. En los dos niveles inferiores ubica a la “manipulación” y a la “terapia” que representan dos niveles de “no participación” cuyo verdadero objetivo no es habilitar a personas a participar en la

planificación o conducción de programas sino habilitar a quienes sustentan el poder a “educar” o “curar” a los participantes. En los niveles tres y cuatro se ubican los escalones de “información” y “consulta” que habilita a los desposeídos a escuchar y a tener voz, pero no poseen el poder suficiente como para asegurarse de que sus opiniones sean tomadas en cuenta efectivamente; les falta todavía “el músculo” suficiente para tener al menos la posibilidad de generar alguna transformación en el estatus quo. El quinto peldaño se titula apaciguamiento y es simplemente un nivel más alto respecto a los anteriores porque los desposeídos están habilitados a aconsejar pero quienes sustentan el poder son quienes continúan teniendo el derecho de decidir. Un ejemplo de este caso, según la autora, sería si se coloca a un “puñado de pobres” en cuerpos públicos, pero si la elite tradicional retiene los lugares mayoritarios. Hacia arriba se va incrementando el poder ciudadano; en el sexto escalón se ubica la asociación que habilita a participar de negociaciones que se desarrollan en espacios estructurados como comisiones de planeamiento. Por último, en los niveles siete y ocho se ubican la delegación del poder y el poder ciudadano donde los ciudadanos reciben una mayoría y/o todo el poder de decisión.

Otra tipología posible de clasificación es la que postula Lefebvre (citado en Annunziata, 2013) diferenciando distintas escalas: en un polo de menor participación se encontraría la simple información de los habitantes con el objetivo publicitario de poner en valor la acción que se está realizando. La consulta consiste en flujos de información de doble sentido, es decir se busca no únicamente brindar información sino también obtener información. La concertación supone una cierta redistribución del poder en beneficio de los habitantes y una elaboración conjunta de las decisiones. La deliberación implica una lógica de construcción de espacio público en que las personas privadas deliberan y deciden en búsqueda del bien común y en el polo de mayor participación se ubicaría la co-gestión/ co-decisión.

Por su parte Robirosa sostiene que existen tres niveles de participación que varían de una más restrictiva a una más amplia. Dichos niveles son

- “a) información: debe ser la necesaria en calidad y en cantidad, y la población tiene que estar en condiciones de evaluar la información que maneja.
- b) opinión: corresponde a un nivel más complejo de participación en la cual los participantes pueden emitir opiniones sobre asuntos. El destino de la opinión podrá

ser la modificación de decisiones o de acciones...

c) toma de decisiones: los participantes pueden decidir sobre sus propios asuntos, lo que supone una adecuada y oportuna información, el reconocimiento de acuerdos, diferencias, mecanismos adecuados de discusión y de toma de decisiones” (1990:19)

Existen múltiples alternativas para clasificar la participación; sin embargo, un factor que consideraremos fundamental a la hora de evaluar la experiencia concreta de Cordon Ayacucho es la dicotomía dispositivos vinculantes/dispositivos consultivos (Annuziata, 2013), es decir que, nos interesa analizar los niveles de participación promovidos, anteriormente mencionados y principalmente indagar si los espacios de reunión y encuentro existentes y contemplados durante el proyecto son espacios informativos, consultivos y/o vinculantes. De esta manera entendemos que una participación real de los/as habitantes de barrios populares debiera involucrar la posibilidad de toma de decisiones colectivas y no únicamente un intercambio de información. Sin embargo, en muchas ocasiones se promueven dispositivos que Clemente (2017) llama de “participación regulada” que ponen en duda la posibilidad de generar cambios estructurales respecto a la redistribución de poder; dichos dispositivos construyen escenarios en los que se prevé la consulta, la opinión, la información pero se establecen ya de por sí límites y/o se anticipan el resultado.

#### La participación en políticas públicas de hábitat y construcción de ciudad

Hasta aquí hemos intentado conceptualizar a la participación ciudadana como componente esencial para la implementación de políticas públicas desde un enfoque de derechos y hemos hecho un recorrido también por diversas formas y niveles para implementar esa participación en la práctica. Ahora nos gustaría detenernos para pensar a la participación ciudadana en el marco de políticas vinculadas específicamente al hábitat y a la construcción de ciudad. *¿Qué rol se le debiera atribuir a los/as pobladores en un proceso de re-urbanización que interviene y modifica directamente su territorio y cotidianeidad? ¿Deben ser meros objetos de dicha política? ¿Aceptar pasivamente todos los aspectos de las mismas? ¿Deben en cambio participar? ¿Y qué implicaría dicha participación? ¿Tienen algo que aportar cuando hay tantos “aspectos técnicos” puestos en juego?* Pelli (19977) nos dice al respecto que para generar procesos de configuración

urbana que incluyan verdaderamente a los habitantes se deben dar mecanismos que promuevan que estos se constituyan en actores jerarquizados en el momento en que se decide; deben ser ellos/as quienes configuran cuál es la demanda y cuáles son sus necesidades para posteriormente traducirlas en los satisfactores correspondientes. El rol de los/as habitantes en las políticas de hábitat debe ser según el autor el de la participación plena, concertada con los demás actores. Sin dudas esto conlleva, como mencionamos anteriormente, que los procesos impliquen más tiempo, entendiendo que debe hacerse un esfuerzo en principio para la configuración de un grupo que tenga herramientas para discutir, negociar y acordar.

Los límites de un barrio o de un área de intervención no necesariamente tienen correlato con una comunidad, entendiendo a esta como un “grupo en constante transformación y evolución, que en su interrelación genera un sentido de pertenencia e identidad social, tomando sus integrantes conciencia de sí como grupo, y fortaleciéndose como unidad y potencialidad social” (Montero, 2004:102). Sería ingenuo suponer que en una sociedad tan marcada por el individualismo nos encontraremos en cada barrio popular con una comunidad organizada. Por tal motivo, se requiere en un principio sondear los lazos comunitarios existentes, y apuntar a fortalecerlos. A su vez dentro de esa comunidad debiera intentarse generar un proceso de problematización de sus necesidades sentidas y de posterior o conjunta toma de conciencia de sus necesidades latentes (Montero, 2004) para tomar esas problemáticas, priorizadas por la propia comunidad como eje del trabajo. Todo esto no sólo involucra más tiempo como afirmamos anteriormente sino que implica también poner en juego herramientas alternativas, diversas a las de la planificación tradicional, que habiliten y posibiliten la discusión y el intercambio entre actores con lógicas de construcción del sentido común, y formas de ver el mundo totalmente diversas. En este sentido, al intentar construir un espacio de planificación y ejecución de intervenciones sobre el hábitat concertadas entre diversos actores es imprescindible realizar un esfuerzo constante en pos de democratizar ese espacio de construcción colectiva. Esto implica un trabajo intencional y permanente para instrumentar y potenciar a los/as actores más desfavorecidos/as respecto a la distribución de poder, de modo de hacer más igualitaria su participación en los procesos decisorios (Robirosa, 1990).

Esta modalidad de concebir a la participación pone sobre la mesa el enorme desafío del crear con otros/as y construir conocimientos y prácticas colectivamente, entre sujetos diversos/as. En este sentido, Motta (2017) entiende a la participación en la producción social del hábitat

“...no sólo como un método de consulta, sino como un encuentro de conocimientos entre, por un lado, el técnico que aporta saberes especializados, y, por el otro, el usuario que brinda información sobre sus necesidades, expectativas y posibilidades. La participación implica el reconocimiento y la aceptación del otro, permitiendo integrar necesidades jerarquizadas por la población en el proceso de planeamiento y diseño del hábitat” (2017:29)

La figura del técnico debiera ser la de poner su conocimiento a disposición para discutir y crear con un otro/a que vive en carne propia la situación de malestar. De este modo el técnico adoptaría una modalidad más de asesor perdiendo el rol fundamental de decisor (Robirosa, 1990). Bajo esta perspectiva de abordaje el Trabajo Social cobra una especial relevancia por su capacidad para potenciar y favorecer el ejercicio de derechos de las clases populares.

Nos gustaría para cerrar este apartado recuperar los aportes que Bombarolo y Fernandez hacen sobre la temática. Según su enfoque, a la hora de pensar en la planificación y ejecución de políticas públicas que apunten a la construcción de ciudad, hay una necesidad imperiosa de generar...

“encuentros entre otros y otras más genuinos, más hondos. Procesos participativos más efectivos, más igualitarios, más ágiles, más plurales, más productivos, más sostenidos, más abiertos, más amplios... lo que necesitamos es recobrar una forma de ver y de hacer el mundo donde se incluya al colectivo; donde se converse, se discuta, se cree, se juegue, con otras y otros. Se piense y se construya una sociedad más justa y equitativa entre todas y todos, enfrentando el conflicto... Recobrar y enaltecer una forma de participar que no sea castiga para quien necesita acceder a un beneficio sino más bien una forma de hacer” (Bombarolo y Fernandez, 2019:86)

### **Algunas consideraciones en torno al Plan Abre**

El Plan Abre es una política pública implementada por el Gobierno de la Provincia de Santa Fe que propone una estrategia integral de abordaje para los barrios de los grandes centros urbanos que están atravesados por problemáticas sociales complejas. La gestión es llevada adelante por un Gabinete Social conformado por el Ministerio de Desarrollo Social que se desempeña como coordinador, el Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado, Ministerio de Salud, Educación, Trabajo y Seguridad social, Innovación y Cultura, Seguridad, Justicia y Derechos Humanos y la Secretaría de Estado del Hábitat (Salvia, Tinoboras y Van raap, 2018). De este modo el Plan Abre se configura como un “paragüas” que nuclea variadas intervenciones sociales y que apunta a tener una mirada integral sobre las mismas, evitando los recortes que generan los abordajes ministeriales sobre la realidad. En este sentido, el Gabinete Social de la Provincia de Santa Fe sostiene que “las intervenciones fragmentadas, y a veces superpuestas, de diferentes áreas y niveles del Estado no logran el impacto deseado y muchas veces agudizan los problemas. Ante esta compleja realidad social, se hace necesario un abordaje integral” (Gabinete Social Santa Fe, 2019:27)

La propuesta se puso en marcha en diciembre del año 2013. De acuerdo a lo planteado por el informe de la Universidad Católica Argentina, realizado por su Observatorio de la Deuda Social Argentina, en ese momento el Gabinete Social comenzó a identificar un conjunto de barrios que “se destacaban por el incremento de la violencia personal, el retraimiento de la participación ciudadana, la escasez de los espacios públicos, el debilitamiento de los lazos sociales, problemas de infraestructura y dificultad en el acceso a los servicios públicos” (Salvia, Tinoboras y Van raap, 2018:9). A modo de respuesta a ese diagnóstico en el año 2014 se puso en marcha la estrategia territorial denominada Plan Abre. La misma se propuso los siguientes objetivos:

“- Mejorar la calidad de vida en los barrios mediante la generación de obras de infraestructura estratégicas y vinculadas a la mejora del hábitat, el equipamiento barrial, el saneamiento y al acceso a luz y agua seguras.

- Fortalecer las redes sociales del barrio promoviendo el encuentro, la participación y la convivencia en el espacio público como estrategias para prevenir la violencia y garantizar la seguridad ciudadana.
- Impulsar la constitución de Mesas Barriales como espacios de participación ciudadana y de diálogo con autoridades locales y provinciales, a fin de priorizar en conjunto los problemas a resolver.
- Abordar a las familias desde una perspectiva integral asegurando el acceso a los derechos fundamentales” (Gabinete Social Santa Fe, 2019:18)

Con ese horizonte de trabajo las intervenciones barriales, según lo estipulado, incluyen tres ejes centrales que son el de Infraestructura y Hábitat, Convivencia y Participación y ABRE Familia. A grandes rasgos, el primero de esos ejes apunta a lograr una mayor accesibilidad y conexión de los barrios con el tejido urbano garantizando además el acceso a bienes y servicios de calidad. El segundo eje busca generar estrategias para habitar el espacio público por medio de actividades colectivas haciendo especial foco en el acceso a bienes culturales especialmente por niños, niñas y adolescentes. Por último, el Plan Abre familia corresponde a una reciente incorporación al Plan Abre (2016) y pone la mirada en el grupo familiar para un abordaje singular e integral para familias en situaciones de vulnerabilidad (Gabinete Social Santa Fe, 2019).

Resulta importante destacar que a los fines de este trabajo nos abocaremos únicamente a línea de intervención del Plan Abre vinculada a la “mejora del hábitat”, específicamente a los “Proyectos urbanos en asentamientos irregulares” dejando por lo tanto por fuera una amplia gama de programas y proyectos que también se ubican al interior del Plan Abre. En la descripción de los proyectos urbanos en asentamientos irregulares se afirma “Mejora integral del espacio público en asentamiento irregulares, entendiendo en un sentido amplio como espacio de vivienda, tránsito, disfrute y encuentro. Promueve el acceso a servicios públicos” (Gabinete Social Santa Fe, 2019:20). La intervención en el barrio Tablada conocida como Cordón Ayacucho que tomamos como objeto de este estudio se enmarca dentro esta línea de intervención mencionada; a posteriori ahondaremos en las características de la misma.

Un punto resaltado y compartido por la diversa bibliografía existente sobre el Plan Abre es su posicionamiento desde un enfoque de derechos con foco en la participación ciudadana. De acuerdo a lo planteado en una de las publicaciones más recientes, pensar políticas públicas desde dicho enfoque implicaría transversalizar su perspectiva en el diseño, implementación y monitoreo de las mismas con un fuerte componente de participación ciudadana (Gabinete Social, 2019:49). De esta manera se resalta explícitamente a la participación como parte necesaria de todo el ciclo de la política pública, sin embargo, en la misma publicación, a la hora de dar cuenta de su implementación se desarrollan diversos dispositivos (mesas barriales, consorcios de FONAVI, consorcios sociales, etc.) asociados más a la participación en procesos ya de ejecución o una vez finalizada dicha ejecución. A su vez a la hora de monitorear la participación por parte de sus instrumentos de evaluación y monitoreo lo que se mide es la asistencia o no de los/as miembros/as de los hogares tomados como muestra a alguno de los proyectos o programas contemplados dentro del Plan Abre. En la última evaluación realizada por la Universidad Católica Argentina, en el apartado dedicado a la “Participación en el Plan ABRE”, “se analiza la participación de los hogares encuestados en las acciones del Plan Abre” (2019:58)<sup>3</sup>; de este modo se asimila participación con “asistencia” o no a determinado espacio. Esto entra en contradicción con el enfoque teórico adoptado por el mismo Plan Abre desde el cual se sostiene a la participación en la construcción de las intervenciones como uno de sus elementos de innovación, afirmando que “No se trata de una política pública que “desembarca” en un espacio geográfico, sino de una lógica de co-construcción de las políticas desde los mismos territorios” (Gabinete Social, 2019:54).

“Los espacios participativos permiten desmarcarse de agendas impuestas desde otros lugares para poder plantear las necesidades, las problemáticas y las visiones de quienes habitan los territorios. La experiencia de los sujetos permite una interesante problematización en tanto se realiza desde una praxis y en tanto los convierte en sujetos protagonistas de las transformación de aquellas prácticas que vulneran sus derechos” (Gabinete Social. 2019:84)

---

<sup>3</sup> Se puede revisar el anexo estadístico sobre participación en las páginas 67 y 68 de la misma publicación.

Esta perspectiva teórica y política podría considerarse coincidente con el enfoque teórico sobre la participación adoptado por este Trabajo Integrador Final. No obstante, como hemos anteriormente mencionado, pareciera entrar en tensión con las prácticas llevadas adelante durante su planificación, ejecución y/o monitoreo. En este sentido nos interrogamos... *¿Se contemplan efectivamente, en el plano de los “proyectos de intervención en asentamientos irregulares”, dispositivos que promuevan la participación en los procesos de su planificación? ¿Puede ser posible la creación de políticas que “no desembarquen en un territorio sino que promuevan una lógica de co-construcción” sin generar dispositivos de este estilo?* Buscaremos profundizar sobre estas líneas y reflexionar sobre el caso específico de Cordón Ayacucho en apartados posteriores.

#### Proyecto de (re) urbanización de Cordón Ayacucho

Nuestra propuesta de trabajo se enmarca en el proyecto de (re) urbanización que ha sido llamado Cordón Ayacucho, ubicado dentro del histórico barrio Tablada, en la zona sur de la ciudad de Rosario. El área de intervención está delimitada por las calles: Ayacucho, Quintana, Necochea y Juarez. Se trata de un histórico barrio de la ciudad, cuya antigüedad se estima que es de entre cuarenta y cuarenta y cinco años. En el área correspondiente a la intervención vivían, al momento de comenzar a intervenir, aproximadamente mil trescientas veinte familias (dato obtenido a partir de vista aérea, calculado a partir de los techos de las casas); en la mayor parte de las superficies ocupadas por dichas familias figura el Estado Nacional como titular registral.

En el proyecto inicial de intervención se afirma que

“El asentamiento denominado “CORDÓN AYACUCHO” ocupa un lugar central del Distrito Sur de la ciudad de Rosario, en un área de mediana densidad que se encuentra atravesada por avenidas de alta circulación vehicular. Conformar una barrera que dificulta la accesibilidad, generando sectores relegados al desarrollo urbano. Dar una solución a este asentamiento, es clave para el crecimiento de todo el distrito”

A su vez, más avanzado el proyecto se afirma que esta dificultad en la accesibilidad y la existencia de “pasillos laberínticos” agravan los problemas de seguridad que se dan dentro

del asentamiento. De este modo se logra percibir cómo la cuestión de la seguridad aparece como un factor crucial a la hora de tomar la decisión política de intervenir en un territorio determinado. En relación a ello, el libro del Gabinete Social (2019), abordado en el apartado anterior, explica el cruce que se ha realizado, a la hora de pensar las intervenciones del Plan Abre, entre las zonas en donde se ubican la mayor cantidad de homicidios y hechos de violencia y las zonas de mayor vulnerabilidad y/o inequidad social (medida a partir de índice de Necesidades Básicas Insatisfechas).

Al interés político de intervenir en el barrio, contemplando las cuestiones de inseguridad y múltiples hechos de violencia, se le sumó una oportunidad de generar un convenio público-privado para financiar la intervención. De este modo el proyecto de re-urbanización se encuentra financiado por una UTE (unión transitoria de empresas) que ganó una licitación para la construcción de torres de edificios destinadas a personas de clase media-alta en el predio del ex batallón 121 y como contraparte debe realizar obras en el barrio.

El proyecto Cordón Ayacucho se propone como objetivo “lograr la integración social y urbana del asentamiento Cordón Ayacucho a través de la apertura de calles, regularización de loteo, provisión de infraestructura y regularización dominial”. Es decir que el proyecto implica apertura de calles con la correspondiente relocalización y mudanzas de familias, cortes y corrimientos en otros casos, provisión de servicios tales como agua, servicio eléctrico, cloacas, alumbrado público, desagües pluviales y por último, un proceso de escrituración. Para llevar adelante dicho objetivo la intervención se ha dividido en tres etapas/sectores: un primer sector a ubicado entre las calles Uriburu y Garibaldi cuya ejecución comenzó en el año 2016 y continúa en la actualidad con la pendiente instalación de algunos servicios (agua, servicio eléctrico y cloacas) y posterior regularización dominial; un segundo sector ubicado entre Garibaldi e Ivanowsky que está siendo intervenido actualmente y un tercer sector que abarca la zona entre Uriburu y Santa Rosa de Lima. Hasta el momento se han relocalizado un total aproximado de ciento ochenta familias de las cuales algunas accedieron a viviendas sociales provistas por la provincia en los barrios Avellaneda Oeste, Cordero, Godoy, Bonano y Villa Olímpica mientras que otras optaron por la posibilidad de recibir una compensación económica y comprar una nueva casa cerca de su barrio de origen. La contraprestación acordada con la empresa involucraba además de

la realización de las obras de apertura de calles e infraestructura mencionadas, la construcción de viviendas sociales ubicadas en un predio en la zona oeste de nuestra ciudad, para la posterior relocalización de familias ubicadas sobre el trazado de calles o veredas

Cabe destacar que en la ejecución de todo el proyecto intervienen distintos niveles y áreas del Estado, siendo el nivel provincial el encargado del financiamiento y la articulación con el sector privado, y el nivel local, específicamente un equipo del Servicio Público de la Vivienda y el Hábitat, el encargado del trabajo cotidiano en el barrio. Dicho equipo está conformado por un líder de proyecto, una responsable social (trabajadora social) a quién acompaña otras dos personas con tareas sociales, una responsable técnica (arquitecta) con otras dos personas con conocimiento técnico a cargo y un grupo de operarios pertenecientes a distintas cooperativas encargado de llevar adelante obras de pequeño porte tales como corrimientos y/o cortes.

Antes de concluir este apartado nos gustaría hacer breve mención a algunas características del barrio. El llamado Cordón Ayacucho representa un barrio que por su ubicación cercana a importantes avenidas y al centro distrital, se encuentra en gran parte conectado con el resto de la ciudad; por tal motivo, a su vez posee, a diferencia de otros barrios populares ubicados en zonas más alejadas de la ciudad, una calidad relativamente buena respecto a los servicios aunque sus conexiones son informales realizadas autogestivamente por los/as vecinos/as del barrio, lo cual genera altos riesgos, sobre todo respecto a la conexión eléctrica. Hay una gran densidad de viviendas, ubicadas muchas sobre angostos pasillos, que en general se encuentran en buenas condiciones, es decir, se trata de viviendas en gran medida consolidadas. Otro aspecto a resaltar es la frontera simbólica que atraviesa y divide a la mitad la zona de intervención y que se ubica en la calle Centeno. Existe una fuerte resistencia a involucrarse entre vecinos/as de las dos zonas, e incluso a participar de actividades ubicadas en la zona “contraria”. En relación a esto el proyecto de intervención afirma “Pese a que existe una continuidad física en el asentamiento irregular, y características socio-culturales homogéneas, se pueden identificar zonas claramente diferenciables tanto por sus referencias espaciales y simbólicas, así también por la denominación que los propios vecinos le dan a las mismas”. Por último, otra

característica del territorio en cuestión es la presencia de múltiples instituciones barriales reconocidas (centro de salud, centro de convivencia barrial, clubes, espacio comunitario, etc.) las cuales, en el proyecto de intervención se reconocen como miembros indispensables y activos que deben ser considerados para la realización de acciones conjuntas durante todo el proceso.

**Perspectivas y sentidos de los/as habitantes de Cordón Ayacucho**

Nos propusimos en el presente trabajo analizar el proceso de re-urbanización de Cordón Ayacucho haciendo hincapié en las modalidades de participación de los/as habitantes del barrio durante el mismo. Con ese fin apuntamos a recuperar sus propias experiencias por medio de "un trabajo de campo cualitativo orientado a la reconstrucción de experiencias cotidianas en la recepción de programas sociales" (Soldano, 2008:2). Si consideramos al hábitat como una construcción social resulta fundamental superar los análisis estrictamente objetivos que con frecuencia se hacen sobre estas temáticas para considerar el conjunto de vivencias y percepciones producidas por los sujetos que habitan los territorios (Soldano, 2008). "Es necesario desustancializar los espacios urbanos, es decir, poner en cuestión la idea según la cual las razones por las que un espacio tiene determinadas cualidades, se encuentran exclusivamente en el espacio mismo, en una supuesta esencia de la que ese espacio sería portador" (Carman, Vleiras y Segura, 2013:12).

Los sujetos que tomamos como eje de este trabajo son habitantes de un barrio popular que está atravesando un proceso de intervención. Esto nos brinda al menos dos dimensiones en torno a las cuales reflexionar. En primer lugar los une a estos sujetos entre sí, la categoría de barrio:

“La categoría barrio convoca inmediatamente la noción de vecino/vecindario, términos que aluden a una modalidad específica de ser sujeto, definida por el hecho de habitar en la proximidad. El barrio se presenta, pues, como el terreno donde se despliegan las relaciones vecinales y se convive con los “otros”, quienes se vuelven identificables y reconocibles en función de la cercanía, la visibilidad y la repetición” (Carman, Vleiras y Segura, 2013: 39).

En segundo lugar, otra dimensión que caracteriza a estos sujetos es su condición de usuarios/as de políticas sociales, su condición de sujetos "asistibles" que existe aun antes de que la asistencia sea otorgada pero que los une en torno a la actitud colectiva que la sociedad adopta hacia ellos (Georg Simmel, citado en Soldano, 2008:59). Como usuarios/as de políticas sociales a su vez están sometidos/as a tendencias "normalizadoras" que intentan

modificar hábitos, costumbres, modos de interpretar y operar sobre la realidad. Tal como afirma Soldano “Independientemente de los niveles de control e intervención sobre los cuerpos y los proyectos de los sujetos, en cada uno de los programas- alimentarios, sanitarios, de empleo, de vivienda, de mejoramiento barrial- se define un “sujeto de partida” y un “sujeto de llegada”, es decir, existe una intencionalidad deliberada del Estado para modificar las prácticas de las personas” (2008: 61). Esta tendencia “normalizadora”, tal como afirma Auyero (2013), se vale habitualmente de la práctica de la espera como herramienta para el disciplinamiento de los cuerpos de los/as habitantes de los barrios populares.

En pos de recuperar los sentidos propios de estos sujetos intentamos adoptar una perspectiva cualitativa que apunte a representar la visión del mundo del usuario/a, la forma que en se ven a sí mismos/as y a la sociedad, sus deseos, expectativas y demandas hacia las políticas que los/as toman como objeto (Sautu, 2008). Con dicho propósito se llevaron a cabo entrevistas a cinco personas que se han visto afectadas de distintas formas por el proceso de re-urbanización, con el objetivo de aportar desde una diversidad de miradas a las reflexiones de este trabajo. Se buscó entrevistar a personas que continúan habitando en el barrio y a personas que han tenido que ser relocalizadas. Dentro de las que se han mantenido en el barrio hemos entrevistado a Juliana<sup>4</sup> y Lidia, en cuyo caso si bien continúa en el barrio habita una nueva casa ya que, por estar ubicada sobre el trazado de una calle, debió ser relocalizada y optó por la opción de compensación<sup>5</sup>. También entrevistamos a personas que han sido recientemente relocalizadas a un barrio ubicado en la zona oeste de Rosario: Lucas, Ramón y Juana. A su vez, consideramos enriquecedor recuperar la voz de la trabajadora social, responsable social del equipo de trabajo territorial, en relación al proceso de intervención.

---

<sup>4</sup> Todos los nombres han sido modificados en pos de mantener la confidencialidad de los/as entrevistados/as

<sup>5</sup> La compensación es una de las opciones que se le ofrece a las familias que deben ser re-localizadas cuando no están conformes con la opción de viviendas sociales construidas por la Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo ubicadas en distintas zonas de la Ciudad. Consiste en una tasación de la vivienda de origen con una posterior compensación económica en pos de comprar una nueva vivienda.

Se utilizó como instrumento de recolección de información la entrevista semi-estructurada cuyos ejes versaron sobre: trayectorias y experiencias de vida en el barrio, participación e información sobre el Proyecto, expectativas y deseos respecto a la misma. A continuación desarrollaremos los distintos ejes de análisis.

### Trayectorias en juego

*“Uno se acostumbra a su barrio... a la gente, y a uno le duele cuando se va la gente, porque son gente buena porque no se merecen irse”*

Lidia, habitante desde hace cuarenta años de Cordón Ayacucho.

Partimos desde una concepción del Hábitat como un constructo social, según la cual, tal como hemos mencionado anteriormente, se constituye en escenario y soporte de la vida cotidiana, a la vez que es construida y transformada por sus propios habitantes. En esta línea, nos resultó relevante indagar, por medio de las entrevistas, acerca de las trayectorias y experiencias vitales de los sujetos usuarios/as de la intervención, y analizar en qué medida las mismas se han visto afectadas.

En principio, es importante destacar que todos/as los/as entrevistados/as viven o vivieron por más de treinta años en el barrio y poseen fuertes vínculos y redes de apoyo dentro de él que en gran medida se han visto afectados a partir de la intervención. Juliana, en relación al vínculo con sus vecinos/as nos relata *“No nos vemos más con los vecinos porque se los llevaron a todos. Y a los pocos que quedan los veo a la tardecita, salimos todos a la vereda a tomar mates”*. Juana por su parte, recientemente relocalizada, haciendo referencia a su papá (Ramón) afirma *“Los vecinos se quedaron re tristes todos, porque se va él, él es el que arregla todo siempre”*. Esto permite observar cómo, el debilitamiento de lazos y vínculos se manifiesta no sólo desde la perspectiva de quien ha sido relocalizado/a sino también en gran medida desde la perspectiva de quién se ha quedado y en el proceso ha perdido a un referente con disposición a la ayuda comunitaria como es el caso de los/as vecinos/as de Ramón o simplemente ha perdido amistades y personas con las que ha compartido las mismas costumbres durante muchos años como en el caso de Juliana.

*“Yo tengo cuarenta. Mi hijo y yo vivíamos en Cordón Ayacucho, y estuve como treinta años. En esa casa, pero me crié ahí, donde vive mi hermano ahora, Ameghino y Patricias Argentinas. Yo conocía a todos los vecinos”* Nos cuenta Lucas, que hace un mes vive en Barrio Bonano, en el otro extremo de la Ciudad. Relata como una de sus principales complicaciones respecto a la re-localización, el vivir lejos de sus familiares que facilitaban anteriormente el cuidado de su hijo de nueve años: *“Yo antes salía y lo dejaba con mi vieja y mi hermano”*.

Lucas, así como otras personas afectadas por un proceso de relocalización, al abandonar su vivienda y trasladarse a un nuevo barrio que, en este caso en particular, queda en una zona totalmente opuesta<sup>6</sup> a la que habitaba, ha tenido que resignar las redes de apoyo y solidaridad con las que contaba en su barrio de origen, construidas en base a la cercanía desde la cotidianeidad de toda una vida. Dichas redes surgen a partir del vivir colectivo, del vivir con otros y resultan un recurso para romper el aislamiento, generar apoyos y actuar políticamente; su existencia se manifiesta en tareas tales como el cuidado y sostenimiento cotidiano (Vega, Buján y Paredes, 2018). Estas redes están constituidas en muchos casos en base a relaciones de parentesco pero también constituyen este entramado los espacios de referencia territoriales estatales (centro de salud, centro de convivencia barrial, distrito, escuelas, etc) como no estatales (organizaciones sociales, comedores, iglesias, etc.), así como “la comunidad” en sí misma. Maritza Montero (2004), tal como hemos mencionado, define a la comunidad como un grupo de personas que habitan un territorio común pero que a su vez las une una historia compartida y un sentido de pertenencia que las identifica recíprocamente. En barrios populares por lo general lo comunitario cobra relevancia al aparecer como una de las esferas de provisión de bienestar.

El caso de Lucas es tan sólo uno de los casos en los que se visualiza cómo las estrategias de cuidado se han visto afectadas a partir de la re-localización. También se han visto afectadas las inserciones y referencias respecto a instituciones públicas.

---

<sup>6</sup> Hasta el momento se han relocalizado familias de Cordón Ayacucho (zona sur) a diversas zonas de la Ciudad, a los barrios: Avellaneda Oeste (46), Godoy (11), Bonano (17), Cordero (2) y villa Olímpica (21)

Al preguntar respecto a las instituciones del nuevo barrio, Lucas responde *“En la escuela tenemos que ir a hablar y en la salita tenemos turno para el veinticinco para entregar todos los papeles. Lo tuvimos que gestionar todo nosotros, no nos aseguraron cupo en la escuela tampoco”*. Esto marca la necesidad no sólo de una intervención participativa sino que sea asimismo integral, contemplando las diversas dimensiones vinculadas a los modos de habitar un espacio de cada sujeto que, como ya hemos afirmado anteriormente, no se reducen a aspectos físicos como una vivienda o el acceso a servicios, sino que debe incorporarse también la accesibilidad a espacios, dentro y fuera del barrio, en los que se garantizan derechos tales como la salud, la educación, el deporte, el esparcimiento, entre otros.

La realidad de Lucas, y seguramente de múltiples personas que han sido relocalizadas, entra en contradicción con la definición del Plan Abre en tanto “respuesta integral del Estado Provincial a las complejas problemáticas sociales existentes en los grandes núcleos urbanos de Santa Fe. El plan fue diseñado a partir de un enfoque integral, basado en la coordinación de distintas áreas gubernamentales” (Salvia, A., Tinoboras C., van Raap, V., 2019:9). Se posiciona así como un plan que adopta una perspectiva integral en pos del acceso a derechos. La trabajadora social, en relación a esta temática afirma:

*“Yo creo que se piensan los barrios, se lo piensa desde la perspectiva de vivienda, se sabe que necesitan la infraestructura pero la infraestructura viene después, la infraestructura institucional digamos: centro de salud, la escuela, los jardines, todo esto que hace que uno pueda vivir en un barrio llega con posterioridad. La punta de lanza, o sea lo que marca el camino es terminemos las casas y no se piensa en todo el contexto que un hábitat tiene.”*

Otro emergente que surge en las entrevistas en torno a este primer eje, está vinculado con el profundo conocimiento de las dinámicas territoriales que poseen los/as vecinos/as luego de tantos años transcurridos en el barrio, dinámicas que en el caso particular de Cordón Ayacucho están íntimamente ligadas a la conflictividad y a los circuitos delictivos.

Al preguntarle a Lidia cómo es su barrio afirma:

*“Antes era más peligroso, ahora un poco menos. De vez en cuando alguna muerte... Es como que te acostumbras o te habituas a lo que es el barrio, me parece a mí. Por ahí si se escuchan muchos tiros ya sabés que no podés salir a la calle, es como que ya estamos acostumbradas... se hace un rutina. Si hay tiros o alguien te dice que va a haber ya sabemos, o cuando vemos autos raros o nuevos o mucho movimiento es porque algo va a pasar. Te acostumbras a lo que es tu barrio, porque si yo me voy a vivir a otro barrio yo no sé como es. Uno se acostumbra a su barrio”.*

Por su parte Ramón, respecto a las dinámicas territoriales vinculadas al narcotráfico comenta *“uno conoce de vivir tantos años ahí, como no va a conocer? uno conoce quién es, qué hace”* ante lo cual, su hija agrega *“en cambio acá (en relación a su nuevo barrio) vemos unas caras”.*

Los/as entrevistados/as narran en primera persona cómo sus trayectorias de vida en el barrio nos sólo les han permitidos desarrollar vínculos y redes, sino que también les han posibilitado la construcción de estrategias de supervivencia y cuidados a partir de las lógicas que operan en el territorio. La intervención de re-urbanización, en el caso de los/as relocalizados/as los/as expone ante nuevas lógicas hasta el momento desconocidas y en el caso de “los/as que se han quedado”, transforma las lógicas territoriales potenciando dinámicas tales como la usurpación de viviendas en pos de obtener un beneficio económico de las mismas. En relación a ello, Lidia se pregunta *“¿Por qué no le dan esas viviendas a gente que las necesitan o las tiran abajo y ponen un dispensario?”* Posteriormente agrega *“Si ya saben lo que pasa ahí, ¿qué esperan para hacer algo?”*. Sin duda se podría ahondar mucho más en la problemática de la inseguridad, el narcomenudeo y la violencia horizontal entre jóvenes del barrio, pero entendemos que no es el objetivo del presente trabajo aunque queríamos igualmente destacar cómo aparecen en los/as relatos de los/as entrevistados/as el conocimiento de las dinámicas territoriales como un factor que facilita la supervivencia en el propio barrio, la cual se percibe en riesgo en un nuevo territorio en donde se observan “unas caras”, caras nuevas, desconocidas que aparecen como amenaza.

Quisiéramos concluir este primer apartado recuperando una frase a Juliana que entendemos da cuenta de una identidad construida en torno a una fuerte pertenencia territorial:

*“Vivo en el barrio desde que nací. Por eso de la esquina nadie nos saca, decimos nosotros”*

## La participación en disputa

*“Nunca explicaron bien cómo iba a ser el proyecto”*

Ramón, habitante por más de cuarenta años de Cerdón Ayacucho, recientemente re-localizado.

En este segundo eje de análisis se intentó indagar acerca del rol que ejercen los/as pobladores de Cerdón Ayacucho en tanto usuarios/as del Plan Abre ahondando específicamente en las instancias de participación de las que han sido parte los/as entrevistados/as y las modalidades que adoptaron las mismas.

Al interrogar en relación al inicio del proyecto y a la llegada al barrio de los equipos de intervención los/as entrevistados/as comentan que en primer lugar se realizó un censo casa por casa en algunas manzanas del barrio que en un principio generó desconfianza:

*“Este proyecto nosotros nos enteramos porque vinieron a censar y nosotros siempre decíamos no vengan a censar porque después no hacen nada”* Afirma Juliana.

Lidia por su parte recuerda cómo en principio quien es actualmente el responsable del proyecto ingresaba al barrio con la policía: *“primero vinieron, vino Gabriel, Gabriel siempre estuvo adelante. Vinieron primero con policías todo eso. ¿Y viste que venían con los colores? cada uno tenía su color y ahí veías cuando te sacaban”* Los colores refieren a una modalidad de censo utilizada por medio de la cual se identificaba cada vivienda con un número y cada manzana con un color específico.

Luego del censo Juliana refiere haber sido citada a una primera reunión

*“Al mes vienen, y dejan una orden y nos pusimos de acuerdo con todos los vecinos y fuimos al distrito a ver qué era lo que iban a hacer y ahí le planteamos. Estaba este muchacho Leone y empezamos a hacer preguntas preguntas preguntas hasta que nos mostraron los planos.*

*Primero nos convocaron y después hablamos con los vecinos a ver qué hacemos, ¿vamos o no vamos? hay mucha gente que no se quería ir y hay otra que sí porque tenían terreno u otras casitas”*

Lidia también afirma haber sido convocada a una primera reunión introductoria: *“Una vez vino la intendenta, vinieron un montón, una persona de la EPE, el gobernador, todos vinieron. Estábamos todos los vecinos y nos presentaron a toda la gente con la que teníamos que hablar”*. Este no es el caso de los/as otros/as entrevistados/as que no recuerdan haber sido parte de una reunión inicial, ni de muchas otras reuniones más que las vinculadas a la relocalización, lo cual puede explicarse quizás por la ubicación de sus viviendas de origen, localizadas en zonas más alejadas respecto a la zona de inicio de la intervención. Tanto Ramón como Juana y Lucas refieren no recordar instancias de encuentro con el equipo de intervención y otros/as vecinos/as aunque al preguntarles respecto a la relocalización en todos los casos comentan haber sido avisados/as de la misma y convocados/as a una reunión para conversar sobre ella: *“Fueron a mi casa y me dijeron que iban a abrir Esperanto y ahí tuve que ir a una reunión en el distrito y ahí nos dijeron lo que iban a hacer”* (Lucas). *“Fuimos a una reunión para entrega de la casa ahí en el distrito, una maqueta te dan los números y vos ponés en cuál vas a vivir, a mí me quedaba este número y bueno...”* (Ramón).

Surge entonces un primer interrogante en torno al proceso de llegada de los equipos de intervención al barrio: *¿quiénes validan dicha llegada?* Por otro lado, en el relato de las dos entrevistadas acerca de la primera reunión aparece un dato fundamental: se arriba al barrio con un proyecto construido imposibilitando desde el inicio la elaboración de un diseño participativo y a su vez, se va socializando “de a partes” dicho proyecto. Lidia dice en relación a la primera reunión a la que fue convocada en el distrito junto a sus vecinos/as: *“Nosotros cuando fuimos acá que estuvimos todos reunidos nos mostraron los mapas de cómo iba a quedar la calle”*. A su vez agrega *“El proyecto terminado no lo vimos, digamos la maqueta no la vimos... Yo de tiempos no sé nada, porque ellos empiezan... sabés cuando empiezan pero no sabés cuando terminan”*. La trabajadora social comenta sobre esta instancia de presentación: *“Después de hacer ese censo a todas las familias se hace una presentación formal en donde se explica de qué se trata el proyecto y después se empieza a trabajar. Se presenta todo, se cuenta cómo va a ser, cuáles son las calles que se van a abrir, por qué se eligió el barrio.”*

Resulta fundamental, a los fines de este trabajo hacer hincapié en este aspecto: nos referimos a un Plan que se dice a sí mismo participativo, pero que no contempla espacios de construcción colectiva del diseño barrial. Sin dudas para dicha construcción se debieran tener en cuenta aspectos vinculados a la factibilidad técnica del proyecto y se requieren de conocimiento disciplinares específicos, pero no se pone nunca en consideración la posibilidad de, como sugiere Robirosa (1990), cuyas ideas se han desarrollado ya en el marco teórico, posicionar a los equipos técnicos como facilitadores y democratizadores de su saber y potenciar a las comunidades para que las mismas se puedan informar en pos de opinar y decidir sobre las políticas públicas de las que van a ser usuarias; más aún si se trata de políticas que apuntan a intervenir directamente sobre un hábitat cuya producción ha sido durante muchos años, históricamente producida.

Ahondando en las entrevistas respecto a los espacios de reunión de los/as que habían sido parte aparecen los siguientes comentarios:

*“Hubo varias reuniones. Yo tuve más porque me sacaron”. “Ahí te explican que te iban a sacar. Primero se hacía esta reunión grupal y después específicamente con la gente que sacan. Te marcaban y te decían: miren que vamos a sacar tal parte, miren acá tienen el mapa y mirábamos y sí, no pertenecíamos ahí” “Vos ibas y ahí te mostraban el mapa y te mostraban los números. Yo tenía el 31 azul, y ahí me dijeron, marcaron el papel y bueno, yo tenía que salir. Después vinieron y de lunes a viernes sacaban” (Lidia)*

Destacamos de ese relato algunos puntos: han sido convocadas en general a más reuniones las familias que debían ser relocalizadas y a su vez, esta convocatoria se iba realizando a medida que se estaba por intervenir en cada calle y pasaje, dejando a la espera al resto de las familias de otras zonas, desprovistas de información sobre el futuro de sus hogares. Esto mismo puede leerse en el discurso de la responsable social de proyecto:

*“En este caso en este proyecto que más que nada nuestra intervención es sobre la apertura de calle, o sea, en la combinación la empresa que es la UTE que va a trabajar en los terrenos del batallón, en este caso nosotros como equipo en lo que trabajamos más que nada es en la apertura de calles, entonces la segunda instancia*

*(la primera sería la presentación del proyecto) en la que hacemos reuniones con vecinos es cuando se definen los vecinos afectados por las calles. Se convoca a una reunión a vecinos de cada calle que se va a abrir en donde se le cuenta la situación en que están y cuáles son las opciones que tenemos para todos y cada uno va eligiendo cuál es su mejor opción”*

Otro aspecto a destacar es que tanto en estos fragmentos de entrevista como en otros anteriormente citados se puede visualizar una modalidad de encuentro que responde a un polo inferior de participación en donde se ubica la simple información (Lefebvre, 2007) en el cual hay un flujo unilateral de información, es decir, desde el equipo hacia los/as pobladores, sin llegar siquiera a la consulta o a participaciones que promuevan decisiones vinculantes.

En el caso de los/as entrevistados/as que han sido relocalizados/as sí refieren haber sido parte de un encuentro (Relato de Ramón previamente citado) en el cual se tomaban decisiones respecto al lote que les gustaría habitar en su nuevo barrio. Consideramos a esta, una práctica interesante y necesaria en pos de facilitar un entorno amigable en el marco de un territorio desconocido, permitiendo elegir a quiénes conservar (o no) como vecinos/as, pero en sí misma insuficiente.

Otro espacio de encuentro que relatan dos entrevistadas, refiere a una mesa barrial que sigue gestándose aún en la actualidad, a la cual ambas fueron convocadas pero no asistieron. Juliana dice al respecto:

*“Me invitan a las reuniones pero yo no voy. ¿Sabés que pasa, por qué no voy? porque del grupo de todos los vecinos siempre hay una que habla y los otros quedan callados, después cuando preguntan si hay algo más que decir nadie dice nada y después cuando se va el arquitecto o la arquitecta o la gente que está encargada de hacer la obra se van y los vecinos hablan “no, esto es así y así” y ¿por qué no lo dijiste antes?”*

Ante el interrogante “¿Y por qué crees que pasa eso?” responde “Porque la gente está insegura. Si lo van a hacer o no lo van a hacer, o a lo mejor quieren que se arme una cooperativa para una sola hable”. Resulta enriquecedor re-pensar estos espacios en clave

de la teoría de Arnstein (1969), previamente citada, y cuestionarnos si estos espacios de participación son espacios que apuntan realmente a la redistribución del poder, o, como sostiene Annunziata (2013), apuntan únicamente a dar una pátina de legitimidad a las intervenciones estatales. De una forma u otra, es importante resaltar que la participación no es un proceso que se dé per se, por el mero encuentro, sino que si esperamos una participación genuina la misma se debe estimular, fomentar e instrumentar para promover discusiones críticas y horizontales, a la vez que se deben superar dificultades que muchas veces se presentan en los propios equipos de trabajo vinculadas a resistencias a la democratización del saber y de las decisiones (Robirosa, 1990); de no ser así entendemos que estos espacios corren el riesgo de transformarse en meros espacios de reclamos, sin posibilidades alguna de intercambio y construcción con otros/as. En torno a la mesa de gestión barrial consideramos interesante retomar la mirada de la trabajadora social:

*“En realidad para mí el respeto de la participación ciudadana tiene que ver con, y el éxito, tiene que ver con ciertos niveles de resolución, no digo que sea lo único que moviliza, pero si yo voy a un lugar, como vecino, dedicando mi tiempo a pensar más allá de mi casa, a pensar en mi barrio, en las cuestiones de mi barrio y después hay una instancia decisiva que no tiene la respuesta, o somos nosotros mismos haciendo catarsis sobre lo que nos pasa, eso se agota en sí mismo, si son solo vecinos haciendo catarsis de lo mal que viven o festejando lo bien que viven y no hay actores que tomen decisiones o las puedan tomar, no tiene sentido.”*

Tal como afirmamos anteriormente, en la mayor parte de los espacios de encuentro presenciados por los/as habitantes entrevistados/as se ha desarrollado un nivel muy bajo de participación calificado como información. Cabe aclarar igualmente que hay distintas modalidades posibles de información; retomando a Robirosa (1990) la misma debe ser la necesaria en calidad y cantidad y debe ser entendible de modo que la población pueda evaluar la información que maneja. En esta línea encontramos un déficit en relación a la información que contaban los/as entrevistados/as en lo que respecta principalmente al alcance y los tiempos de la intervención.

Al interrogar a Juliana en relación a la información que le gustaría saber del proyecto responde *“a mí no me interesa cuándo lo van a terminar pero me interesa que empiecen y*

*terminen y hagan bien las cosas. ¿A vos te parece que en el tiempo que empezó la obra te rompan cuatro o cinco veces la vereda? Ellos vienen, te rompen, te abren, te ponen caños y después te vuelven a romper. Sin decirte nada, así de cheto nomás te lo hacen".* Al preguntarle acerca de cuándo se van a terminar las obras *"no tengo esa información, no tengo nada y tampoco quiero preguntar cuándo se van a terminar porque te dicen no, esto ya lo pedí, no esto ya se va a hacer, te dicen mañana vienen de aguas provinciales y te aprueban el agua y la gente está cansada ya, eso no pasa"*. A su vez, Ramón, en el relato sobre la reunión en la que participó afirma en relación al lugar en el que fue relocalizados *"acá no sabemos cómo es la terminación de obra. El arquitecto me termina la casa y me la entrega, pero a mí me falta el piso. No te dicen cuántos metros cuadrados, está bien tiene cloacas aguas luz, eso es lo principal, pero no te dicen nada...Le falta el piso, le falta el piso de arriba y nadie nos dijo nada"*. Ante el interrogante acerca de cuándo se van a terminar las calles en el nuevo barrio agrega *"Nada, de esa información nada"*. Asimismo, al preguntar sobre las expectativas que tuvieron al inicio de la intervención Lidia comenta *"Yo pensaba que nos sacaban. Pasa que no te decían a vos te vamos a sacar y a vos no... no, de a poquitos, de a grupitos. Al principio veíamos que venían y marcaban una raya acá, otra raya acá, pero no te decían nada. Y nosotros decíamos ¿pero qué puede ser?"*. Juliana por su parte agrega *"yo de entrada cuando dijeron que iban a abrir la calle y todo eso y yo me guiaba con la calle de enfrente. Si vos la ves de en frente para acá a mí me sacabas toda la cocina, si la abrían derecho. Yo estaba por arreglar el frente, íbamos a poner cerámico y después le digo no mamá, que vamos a arreglar si después abren la calle y nosotros nos vamos, vamos a esperar"*.

Todas estas narraciones dan cuenta de que la información transmitida ha sido y continúa siendo insuficiente y retrasada en comparación con las expectativas, ansiedades, temores e incertidumbre de la población. Además es posible contemplar una distribución desigual de la información vinculada fundamentalmente a cuán afectada está una familia respecto al proyecto dado que, tal como afirma la trabajadora social *"las instancias de mayor información son estas cuando tenés que abrir la calle y tenés que avisarle a esos vecinos que van a estar afectados"*

A modo de síntesis del presente apartado, consideramos que los niveles de participación existentes en el proyecto se vinculan más bien a los niveles tres y cuatro desarrollados por Arnstein (1969), es decir, a la información y consulta que, según la autora, habilitan a que los/as habitantes puedan escuchar y en algunos casos tener voz pero no poseen el poder suficiente para que sus opiniones sean tenidas en cuenta o para que se promueva su opinión en decisiones de mayor envergadura. Manifestación de esto es la imposibilidad de los/as habitantes de participar en el diseño del proyecto, lo cual permite pensar que los espacios en los que se promueve la participación son en verdad dispositivos de participación regulada (Clemente, 2017) en donde se ponen en consideración pequeños detalles de la intervención y no se generan verdaderas modificaciones en las relaciones de poder; estos dispositivos han sido a su vez previamente definidos por Annunziata (2013) como dispositivos “top-down”.

#### Anhelos, expectativas y experiencias

*“Tenés que seguir esperando, esperando, esperando, hasta que de última, se haga cuando se haga”*

Fabiana, habitante desde hace cuarenta y ocho años de Cordón Ayacucho.

Por último, en el tercer eje de las entrevistas se intentó interpelar a los/as entrevistados/as sobre las diversas formas posibles de intervenir y crear barrios. Fue de nuestro interés relevar tanto opiniones sobre otras modalidades de intervención así como anhelos, deseos, expectativas.

Ante el interrogante “¿qué hubiesen hecho distinto en la intervención?” Surgieron en principio cosas materiales concretas: poner luces en el nuevo pasaje, incorporar bocas de tormenta en las calles, construir un dispensario al interior del barrio, evitar la ampliación de la plaza y utilizar esos recursos en otra cosa, construcción de un centro comunitario que aloje a los jóvenes, entre otras. Nos resulta más enriquecedor en cambio, reflexionar sobre los discursos de los/as habitantes del barrio que surgen al interrogarlos acerca de qué tipo de participación hubiesen deseado en la intervención. En algunos casos no contemplan a la

misma como necesaria o relevante o consideran que podría traer complicaciones respecto a la posibilidad de concretar el proyecto:

*“¿Participación? ¿Como contradecir lo que ellos nos decían? A mi me gusta el cambio que hicieron, está buenísima la obra para el barrio, es una mejora bárbara. No sé si consultaron la opinión de los vecinos pero para mi estuvo buena. No es que nos preguntaron si nosotros queríamos que mejoren el barrio pero nosotros siempre quisimos una mejora. No hubo preguntas pero lo que hicieron estuvo bueno” (Lidia)*

*“No, yo creería que mejor que no participen los vecinos, porque con los años que están ahí no van a querer que se abran las calles y los saquen. La participación complicaría el proyecto” (Lucas)*

*“Pasa que si vos le preguntas a la gente algunos iban a decir que sí y otros que no, así que te convenía abrir por abrir. Para mí estuvo bueno lo que hicieron ellos de no consultar, porque si vos consultás hay mucha gente que no va a querer. Que se yo, para mí está bueno, sin consultar, no importa la consulta.” (Lidia)*

En otros casos como el de Juliana, Juana y Ramón se puede contemplar un mayor interés por la participación:

*“Ser parte del armado del proyecto le gustaría a cualquiera. Pero yo no le puedo decir a los arquitectos che hace esto, che hace lo otro si ellos están formados” (Juliana)*

*“Ellos no te incentivan para que seas parte del proyecto, no te vienen a buscar para ver si vos querés participar” (Juana)*

*“No, para que participe del armado de proyecto tiene que ser una persona instruida, vos podés hablar pero yo tengo tercer grado nada más, ¿qué participación puedo tener más que hablar como te estoy hablando?. Yo tengo pensamiento de proyecto sí, yo soy el que arregla el pasillo, o el agua o la cloaca, yo tengo mucho conocimiento en ese sentido, pero ¿a quién le aporto yo?” (Ramón)*

Consideramos que la imposibilidad de posicionarse en tanto actores que tienen derecho a decidir sobre las políticas públicas que afectan directamente sus cotidianidades puede estar vinculada con una tradición histórica de intervención sobre los sectores populares que los ha ubicado en un rol pasivo, como objeto de intervención y que, a su vez, esta situación se retroalimenta ante la imposibilidad de decidir y participar, en este caso, en el diseño de sus barrios, por las diversas razones descritas en los relatos anteriormente, generando un círculo vicioso. Resultan especialmente conmovedores los casos de Ramón y Juliana que sin terminar de auto-legitimar sus trayectorias y saberes, los consideran inválidos para aportar a una construcción colectiva; en verdad, en ninguno de los casos se logra visualizar la opción de pensar en una construcción colectiva como una posibilidad.

Esta tradición histórica de intervención sobre los barrios populares “parte de reconocer una profunda asimetría entre el “intervenido” y el “interventor” y conlleva a moverse de forma tal que coloca al primero en la situación de “paciente”, de receptor más o menos pasivo de acciones que le ayudarán a resolver su no deseada situación” (Bombarolo & Pauselli, 2007:10). Desde esta perspectiva, se reproducen intervenciones en los barrios populares en las que:

“la definición de necesidades, la disponibilidad de saberes y, en definitiva, la transformación del deseo en discurso, presenta una polaridad definida. Son los “asistentes” o “promotores”, o más propiamente dicho los factores de poder y financiamiento que les dan origen, los que reservan para sí estas definiciones. Las personas, grupos o comunidades “atendidas o promovidas” son objetos del quehacer técnico, político, religioso, académico de las unidades de trabajo que intervienen en sus vidas a fin de mejorarlas” (Bombarolo & Pauselli, 2007:31)

Creemos que los factores de poder mencionados en la cita, en el caso particular de la intervención de Cordón Ayacucho, exceden incluso también al equipo territorial que, en las palabras de su responsable social expresa:

*“Incluso nosotros lo tomamos como un déficit nuestro que los tiempos que fueron marcados y todo no dieron tanto espacio a la cuestión social. En otros proyectos hay muchos más espacios para trabajar sobre la participación: o tenés la mesa de*

*gestión o laburo de diseño participativo. La mesa de gestión siempre era como un objetivo pero se fue postergando porque se priorizaba avanzar en la apertura de la calle... eran más tiempos políticos digamos. Al haber una licitación y una empresa que necesitaba tener liberadas cuerdas para avanzar con la obra”*

Entendemos que la imposibilidad de participar activamente en la toma de decisiones y la falta de fluidez de información respecto a la intervención que analizamos en el eje anterior deja atrapados/as a los/as usuarios/as de la misma no sólo bajo la función de objeto, sino también de “Pacientes del Estado”. Tal como afirma Auyero “los habitantes urbanos pobres, aprenden a ser pacientes del Estado, a través de sus frecuentes intercambios con políticos, burócratas y funcionarios. Dado que se ven recurrentemente forzados a cumplir y obedecer los mandos del Estado, los habitantes pobres de las ciudades reciben a diario una sutil lección, por lo general no explícita, de subordinación política” (2013:25). De esta manera, los/as habitantes de Cordón Ayacucho y también los/as “ex-habitantes” han vivido y continúan viviendo a la espera de información, reparaciones, terminaciones, intervenciones y certezas que parecen nunca llegar.

En reiterados casos aparece el discurso acerca de la desconfianza inicial por falsas promesas anteriores que, ante coyunturas electorales, los/as dejaron a la espera de una intervención que nunca se concretaba. Juliana lo cuenta claramente

*“Antes venían los políticos, venía te prometían cosas, venían por el voto. La gente entusiasmada y después nunca se hizo nada, de los años que estoy acá nunca se hizo nada. Dentro de todo, el año pasado arrancaron, vinieron directamente... pero esto ya hacía rato que lo tenían que haber hecho”*

También la dimensión de la espera aparece vinculada a las relocalizaciones y los tiempos en los que les llegaba la información. “Recién en la semana que te iban a sacar nos llevó a avellaneda y garibaldi y nos llevó a ver las casas. Nos llevó nena y nos dijo, esas son las casas. No sabían dónde quedaban, nada, te llevaban y te decían esta es la casa” cuenta Lidia en relación a la visita a las casas que ofrecía la provincia para mudar a las familias relocalizadas.

Por último, consideramos que el rol de “Pacientes del Estado” puede contemplarse en el relato de Juliana en torno a su espera para recibir una solución a un problema causado por errores durante la ejecución de una apertura de calle:

*“El problema de que se me acumula el agua lo tengo desde que hicieron las calles nuevas. Hace un año. Vos le preguntas a cualquiera y te dicen que el problema lo tiene tal de la empresa. Dijeron que en el proyecto no está hacer bocas de tormenta y otros te dicen que lo tiene que hacer la municipalidad. Nosotros le dijimos, entre todos los vecinos nos organizamos, le compramos todos los caños y que él lo conecta. “No, no puedo” te dice. Entonces cuando vos te vayás y ya no exista más la obra lo vamos a hacer los vecinos porque esta agua no podés tener, los chicos no pueden andar en bicicleta, no podes hacer mandados porque te mojás, pasan autos y se te llena todo de agua”*

Estas prácticas reproducen procesos de dominación por medio de la espera que operan cuando unos se rinden ante el poder de otros: “esperar con ilusión primero y luego con impotencia que otros tomen decisiones y, en efecto, rendirse ante la autoridad de otros” (Auyero, 2013:19).

## **Reflexiones finales**

En el presente trabajo nos hemos propuesto explorar cuál es la participación que los/as habitantes ejercen en el proceso de re-urbanización del barrio Cordón Ayacucho ejecutándose, en la actualidad, en el marco del Plan Abre. A modo de cierre, recuperaremos a continuación los objetivos específicos que hemos adoptado para el desarrollo del TIF.

En primer lugar y en relación con el primer objetivo, hemos visto, a lo largo de todas las entrevistas un déficit en la llegada de información acerca de la intervención a los/as habitantes del barrio. A causa de esto, se han visto posicionados/as en muchos casos como objetos de la política pública, en una función de espera, que hemos catalogado como “pacientes del Estado” (Auyero, 2013).

En segundo lugar hemos podido relevar distintos espacios de encuentro, dentro de los cuales se resaltan principalmente dos. Por un lado, la instancia de presentación del proyecto que, tal como hemos desarrollado anteriormente, es una instancia en la cual se presenta el proyecto armado, imposibilitando cualquier intento de diseño participativo del mismo. Sería interesante pensar en la posibilidad de presentar un proyecto preliminar a los/as vecinos/as, con las correspondientes explicaciones técnicas de modo que, teniendo en cuenta sus saberes específicos y también los anhelos y sueños que tienen para su barrio, se pudiera construir colectivamente el proyecto inicial y que el mismo sea re-pensado y revisado durante su ejecución por una mesa de gestión participativa en la cual los/as habitantes tengan voz, voto y veto. Lejos de ello, en la intervención de Cordón Ayacucho han sido decisiones muy acotadas las que han podido tomar los/as habitantes y por lo general, se ha tratado de decisiones individuales o familiares vinculadas a situaciones de re-localización. Esto nos lleva a la segunda instancia de encuentro que se destaca en el discurso de los/as entrevistados/as que son las reuniones vinculadas a la re-localización. Pudimos observar que dichas reuniones son las más frecuentes en el proceso, generando entonces más espacios de participación para aquellas familias que se van que para las que continuarán viviendo en el barrio.

En relación al tercer objetivo, es decir, las modalidades y grados de participación, hemos contemplado a lo largo de este trabajo que la participación se presenta en el menor de sus

niveles (Lefebvre, 2007), es decir, es predominantemente informativa, llegando sólo en breves ocasiones a la consulta que, tal como la ha sido definida por Arnstein (1969), habilitan a los/as participantes a tener voz pero no poseen poder suficiente para participar en decisiones de gran envergadura. A su vez, como ya hemos mencionado, la información sobre el proyecto llega con demoras, recortada y de forma diferencial a los/as distintos habitantes del barrio. Con todo esto, hemos definido a los espacios de participación hallados como dispositivos de participación regulada (Clemente, 2017) o dispositivos “top-down” (Annunziata, 2013) que no promueven en ninguna medida una democratización en las relaciones de poder.

Por último hemos podido corroborar que, al menos en el caso de Cordón Ayacucho, el plan Abre aparece efectivamente como un plan que “desembarca en el territorio” en detrimento de la construcción colectiva del mismo, lo cual entra en profunda contradicción con lo que plantean los distintos escritos previamente citados (Gabinete Social, 2019). A su vez, a lo largo de este trabajo hemos puesto en cuestión no sólo el carácter participativo del Plan sino también su carácter integral. En esta línea nos fue posible problematizar no sólo la forma de construir y diseñar políticas públicas, sino también, el modo en que las mismas son evaluadas. En el caso del Abre, se trata de un plan que en sus objetivos incorpora a la participación y al encuentro (Gabinete Social Santa Fe, 2019:18), pero que, a la hora de evaluarla, se la mide de forma numérica, en tanto asistencia o no a determinado dispositivo construyendo datos que no se corresponden con los objetivos que adoptan y, por lo tanto, no permiten medir su cumplimiento ni aportar a su fortalecimiento.

Al comienzo del trabajo introducíamos que el Trabajo Social incorpora en su proyecto-ético político el trabajo con los sectores populares en pos de un ejercicio pleno de sus derechos y se reconoce entre sus principios éticos al derecho a la participación de los/as usuarios/as en la toma de decisiones que afectan sus vidas. En este sentido, nos preguntamos *¿cuál es el alcance y posicionamiento de la profesión para poder incidir en estas intervenciones? Y ¿de qué manera se pueden promover espacios más participativos, desde el lugar que ocupe el/la trabajador/a social?* Al concebir a la práctica profesional inserta dentro de procesos de trabajo, se puede comprender que los condicionantes que aparecen a menudo como externos son en verdad parte intrínseca de los mismos. De esta

manera hemos podido observar cómo el trabajo social en el campo de hábitat y específicamente dentro de un equipo de intervención territorial se encuentra por lo general condicionado por una política pública que impone límites y posibilidades, tiempos marcados desde lugares jerárquicos, demandas institucionales y políticas que exigen inmediatez sin mediaciones críticas posibles (Montaño, 1998) que habiliten otras lógicas de trabajo. Sin embargo, en estos escenarios siempre se abren espacios de autonomía relativa (Iamamoto, 1997) que, sin desconocer todas las limitaciones, le posibilitan al trabajador/a social construir intervenciones alternativas que, escapando de la urgencia favorezcan el reconocimiento de los/as usuarios/as en tanto sujetos de derechos y la garantización de los mismos. En este sentido, creemos imprescindible en este campo en particular el fortalecimiento de los espacios de encuentro comunitarios que propicien la construcción de trincheras en el mismo territorio, de espacios de lucha, de resistencia y de reivindicación de derechos. Reconocemos en el Trabajo Social un rol fundamental respecto a la legitimización y puesta en valor de los saberes populares. En un campo hegemonizado por lo técnico y con una tradición histórica de construcción de proyectos desde oficinas alejadas del territorio, entendemos que al Trabajo Social le corresponde la función ética política de posicionar la voz de los/as habitantes y de trabajar en pos de que los/as mismos/as puedan concebirse como sujetos con derecho a decidir sobre las intervenciones que afectan sus vidas, pero a su vez con trayectorias y conocimientos legítimos para aportar y contribuir al armado de dichas intervenciones y fundamentalmente con derecho a soñar, anhelar y desear desde su propia cosmovisión, qué lugares quieren habitar.

## **Referencias bibliográficas**

Annunziata, R. (2013). *Una propuesta de clasificación de los dispositivos participativos en Argentina*. Recuperado en: <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/3207>

Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. En *Journal of the American Institute of planners*, 35(4), 216-224.

Auyero, J. (2013). *Pacientes del Estado*. Buenos Aires: Eudeba.

Bombarolo, F., & Fernandez, O. D. (2018). Planificación urbana participativa: Luces y sombras. Recuperado en: <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/87456>

Bombarolo, F., & Pauselli, E. (2007). Programas sociales construcción de equidad y paradigma de la" intervención social. *Centro de Documentación en Políticas Sociales, Documento*, (37).

Bourdieu, P. Wacquant, L. (2005) *Una invitación a la sociología comprensiva*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Cámara Menoyo, C. (2012). Las iniciativas de participación ciudadana en el urbanismo. El urbanismo participativo, una nueva forma de entender la ciudad y la ciudadanía en la configuración de espacios públicos. En *Dialnet* (2) 2012, pp.19-32

Carballeda, A. (2015). El territorio como relato. Una aproximación conceptual. En *Revista Margen*. (76) Recuperado en: <https://www.margen.org/suscri/margen76/carballeda76.pdf>

Carman, M., Neiva, V., & Segura, R. (2013). Introducción. Antropología, diferencia y segregación urbana. En M. Carman, V. Neiva & R. Segura (coords.) *Segregación y diferencia en la ciudad* (pp. 11-34.). Quito: FLACSO.

Cecchini, S., & Rico, M. N. (2015). El enfoque de derechos en la protección social. En *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización*. Santiago: CEPAL, p. 331-365.

Clemente, A. (2017). La Participación social en las políticas sociales. Una necesaria revisión. En *Medio Ambiente y Urbanización*, 86(1), 191-204.

de Altube, P. (2016) *Implementación del Promeba en barrio Itati: Un análisis a partir del enfoque territorial*. Tesina de grado Lic. en Ciencia Política, Facultad de Ciencia Política y RR. II., Universidad Nacional de Rosario

Escolar, C. (2010). Institución, Implicación, Intervención: revisando y revisitando las categorías del Análisis Institucional. En *Acciones e investigaciones sociales*, (28), 235-250.

Faelis, V. (2012) *Rosario Hábitat: Un ejemplo de implementación estratégica y adaptativa: Diseño participativo en el Proyecto Las Flores*. Trabajo Final Integrador, Especialización en Planificación y Gestión Social, Facultad de Ciencia Política y RR. II., Universidad Nacional de Rosario

Fernández, V. (2014). Promoviendo un diseño urbano participativo: experiencias desde la práctica y la docencia. En *Revista AUS*, (15), 22-27.

Gabinete Social del Gobierno de Santa Fe (2019) *Integralidad, Territorio y Políticas Sociales Urbanas: La experiencia del Plan Abre de la Provincia de Santa Fe*. Rosario.

Grau, N. C. (2010). Las políticas con enfoque de derechos y su incidencia en la institucionalidad pública. En *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (46), 41-72.

Hábitat, O. N. U. (2001). Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad. "*PATRIMONIO: ECONOMÍA CULTURAL Y EDUCACIÓN PARA LA PAZ (MEC-EDUPAZ)*", 1(3), 91-106.

Harvey, D. (2013). *Ciudades rebeldes: del derecho de la ciudad a la revolución urbana*. Madrid: Ediciones Akal.

Iamamoto, M (1997). *El servicio social en la contemporaneidad*. Sao Pablo: Editorial Cortez

Iamamoto, Marilda (1997) *El servicio social en la contemporaneidad*. San Pablo: Editorial Cortez.

Martí, J. B. (2012). El territorio como espacio de radicalización democrática. Una aproximación crítica a los procesos de participación ciudadana en las políticas urbanas de Madrid y Barcelona. En *Athenea Digital: revista de pensamiento e investigación social*, 12(1), 15-28.

Marzioni, G. J (2012). *Hábitat popular: encuentro de saberes*. Buenos Aires: Nobuko

Merklen, D. (2010). *Pobres Ciudadanos: las clases populares en la era democrática*. Buenos Aires: Gorla

Montaño, C. (1998). *La naturaleza del servicio social*. Sao Pablo: Editorial Cortez.

Montero, M. (2004). *Teoría y práctica de la psicología comunitaria* (Vol. 5). Buenos Aires: Paidós.

Motta, J. M. (2017). Procesos de mejoramiento del hábitat y la vivienda en Latinoamérica. La participación como instrumento de producción de la ciudad. En *Cuestión Urbana*, (3), pp 27-57

Motta, M., Almansi, F., Rocca, M. E., Acerbo, A. E., Figueredo, B., Mejía, P. R., ... & Oliveira, R. (2017). La planificación y gestión participativa holística en el ejercicio del derecho a la ciudad. Proceso participativo en el marco del Proyecto Integral de Re-Urbanización de Villa 20. Lugano, CABA. *Cuestión Urbana*, (3), pp.179-196

Nirenberg, O. (2009). Evaluación y participación: orientaciones conceptuales para una mejora de la gestión. En Chiara, M.; di Virgilio, M.; Arriagada, I. *Gestión de la política social: conceptos y herramientas*. Buenos Aires: Prometeo Libros, pp.267 a 294.

ONU (1986) *Pacto de derechos económicos, sociales y culturales en su observación general* nro 4. Recuperado en:

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infoleginternet/anexos/20000-24999/23782/norma.htm>

Pelli, V. S. (1997). *El sector popular en la construcción democrática del hábitat*. Recuperado en: <http://habitat.aq.upm.es/iah/ponenc/a010.html>

\_\_\_\_\_ (2010). La gestión de la producción social del hábitat. *Hábitat y Sociedad*, 2010,(1) pp.39-54.

Robirosa, M., Cardarelli, G., & Lapalma, A. I. (1990). *Turbulencia y planificación social: Lineamientos metodológicos de gestión de proyectos sociales desde el Estado*. Unicef.

Rosenstein, C. E. (2008). El Programa Rosario Hábitat y la integración como factor de mejora en la calidad de vida. El caso del asentamiento “La Lagunita”. En *Estudios del hábitat*, 10, pp. 59-73.

Salgado, M. (2015). Aportes para la gestión y producción del hábitat social: las experiencias de las cooperativas de viviendas. En *XXXIV Encuentro Arquisur 2015 y XIX Congreso de Escuelas y Facultades Públicas de Arquitectura de los países de América del Sur (La Plata, Argentina)*.

Salvia, A., Tinoboras C. & van Raap, V. (2019). *La integralidad como estrategia de política social: evaluación de resultados, desafíos y percepciones sobre el Plan ABRE en la Provincia de Santa Fe (2014-2019)*. Buenos Aires: Educa.

Salvia, A.; Tinoboras, C y Van Raap, V. (2018) *Territorio y políticas públicas integrales en la Provincia de Santa Fe. Diagnóstico, avances y desafíos del Plan Abre 2014-2018*. Buenos Aires, Educa.

Sautu, R., Dalle, P., & Vega, L. (2008). Clientelismo político y reproducción de la pobreza en una comunidad indígena del norte argentino. En Ziccardi A. (Comp.) *Procesos de Urbanización de la pobreza y nuevas formas de exclusión social: Los retos de las políticas sociales de las ciudades latinoamericanas del siglo XXI (pp.319-345)*. Bogotá: Siglo del Hombre.

Soldano, D. (2008). Vivir en territorios desmembrados. Un estudio sobre la fragmentación socio-espacial y las políticas sociales en el área metropolitana de Buenos

Aires (1990-2005). En Ziccardi A. (Comp.), *Proceso de urbanización de la pobreza y nuevas formas de exclusión social* (pp. 37-69). Bogotá: Siglo del Hombre

Spataro, G (2008). La noción de territorialidad en la práctica profesional del trabajo social. En *Revista Margen*. (51). Recuperado en: <https://www.margen.org/suscri/margen51/spataro.html>

Vega, C., Buján, R. M., & Paredes, M. (2018) *Experiencias, ámbitos y vínculos cooperativos en el sostenimiento de la vida. Cuidado, comunidad y común*. Madrid: Traficantes de sueños