



Tipo de documento: Tesina de Grado de Ciencias de la Comunicación

Título del documento: Análisis de los procesos comunicacionales y la participación social del Subprograma de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios en el barrio La Cava

Autores (en el caso de tesis y directores):

Marcela Marincioni

Daniela Bruno, tutora

Datos de edición (fecha, editorial, lugar,

fecha de defensa para el caso de tesis): 2008

Documento disponible para su consulta y descarga en el Repositorio Digital Institucional de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.
Para más información consulte: <http://repositorio.sociales.uba.ar/>

Esta obra está bajo una licencia Creative Commons Argentina.
Atribución-No comercial-Sin obras derivadas 4.0 (CC BY 4.0 AR)



La imagen se puede sacar de aca: https://creativecommons.org/choose/?lang=es_AR





Universidad de Buenos Aires

Facultad de Ciencias Sociales
Ciencias de la Comunicación Social

Tutora: Lic. Daniela Bruno

Tema:

Análisis de los procesos comunicacionales y la participación social del Subprograma de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios en el barrio La Cava

Marcela Marincioni

DNI 92 590 453

marcemarincioni@gmail.com

EL TRABAJO

El trabajo se propone analizar los procesos comunicacionales y modos de participación de los vecinos, organizaciones de la Sociedad Civil y Gobierno durante la fase de ejecución del proyecto social de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios en el barrio de emergencia La Cava en San Isidro, Buenos Aires.

Dicho proyecto es uno de los que forma parte del Plan Federal de Construcción de Viviendas que se encuentra en plena implementación. En este marco, se pretende caracterizar y entender los espacios de participación compartidos entre los actores sociales involucrados, es decir, los representantes del Gobierno, beneficiarios y organizaciones de la Sociedad Civil, poniendo la mirada en la comunicación e implementación del cambio en la población beneficiaria de La Cava.

Con el ánimo de lograr una mayor comprensión acerca de la participación de los vecinos en temas públicos como la construcción de viviendas, nos hemos percatado de que la información disponible en los medios de comunicación y en organismos estatales de distintos niveles – nacional, provincial y municipal- apunta en general a comunicar los resultados de los avances de la construcción y concentra sus esfuerzos en la comunicación de gobierno:

- Identificar las empresas que ganaron las licitaciones y la cantidad de empleo que se generó a través de las contrataciones con la UOCRA
- Listar los logros obtenidos por la reactivación de la Secretaría de Obras
- Publicar los avances de la implementación concreta de la política habitacional (número total de casas que están en proceso de construcción y cantidad total de casas que fueron entregadas)
- Enfatizar el rédito político que implica que desde el Gobierno se cumplan con la promesa de combatir la pobreza y con los plazos en los que se calcula que el Plan concluirá

Sin embargo, poca es la información que circula a nivel oficial y en los medios de comunicación sobre cuáles fueron las acciones comunicacionales que se implementaron para que los beneficiarios comprendieran su nueva realidad habitacional y las responsabilidades que conlleva.

En este marco, el trabajo se propone, como se dijo al inicio, documentar dichas instancias en las que actores del Estado, Sociedad Civil y la comunidad afectada coordinan la puesta en práctica del proyecto social.

CAPÍTULOS

Capítulo 1 - Introducción

Se comenzará con un breve recorrido histórico sobre las políticas públicas de vivienda en la Argentina y se delinearé el marco legal vigente.

Luego de describir la situación en la que se encuentra la política habitacional en la actualidad, se concentrará en el Plan Federal de Construcción de Viviendas, marco en el cual se inscribe el subprograma de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios.

Finalmente se realizará un análisis de uno de los barrios de emergencia seleccionados para la implementación del subprograma, La Cava, localizado en el distrito de San Isidro, en el cono urbano bonaerense. Se brindará un panorama general de las condiciones del barrio para lograr un entendimiento de la situación en la que se encuentra y luego adentrarnos en el análisis micro de los espacios compartidos con los beneficiarios.

Capítulo 2 - Desarrollo

La fase de implementación del proyecto de urbanización es la instancia en la que efectivamente se reconfigura de manera directa el barrio y la realidad de los vecinos.

Por consiguiente, se analizarán en este capítulo aspectos macro como el contexto de elecciones presidenciales en el que se produce. Asimismo, se hará foco en la participación de los vecinos en temas públicos, se definirán los espacios y las historias de cada uno de los actores sociales así como una breve caracterización de perfil, antecedentes y orientación política, poderes y saberes de cada uno de los involucrados, categorizándolos en actores protagonistas o secundarios.

Por último se describirán sus funciones, es decir sus tareas formales como los aspectos más emocionales y afectivos delineando los intereses, alianzas y conflictos. El rol que se le adjudica al otro y en consecuencia los factores que favorecen y obstaculizan la participación de los vecinos, también serán tenidos en cuenta a la hora de reflexionar sobre los escenarios de participación e interacción social en la Cava.

Para el desarrollo del análisis se retomarán autores especialistas en el estudio de proyectos sociales. Se revisará literatura acerca de la temática para conformar un robusto marco teórico y se relevará información de fuentes primarias y secundarias mediante entrevistas a representantes clave. La investigación se completará con anotaciones realizadas en un cuaderno de campo donde se tomará nota de información clave relevada en cada encuentro barrial, asamblea, exposición, evento, etc.

Capítulo 3 – Conclusiones

En base a lo relevado con las técnicas de investigación y retomando el marco conceptual así como los objetivos del trabajo, se extraerán conclusiones.

INDICE

EL TRABAJO	0
CAPÍTULOS	1
1. INTRODUCCIÓN	3
Marco Legal: Derecho a la vivienda	3
Historia: Política Habitacional en la Argentina	4
1.A POLITICA DE VIVIENDAS	5
De 2003 a 2005 se firmaron una serie de convenios para construir viviendas	5
2004: Se suman los Programas Federales de Construcción y Mejoramiento de Viviendas	5
2005: Se da inicio a otros dos importantes programas	6
1.B SUBPROGRAMA DE URBANIZACIÓN DE VILLAS Y ASENTAMIENTOS PRECARIOS	7
Análisis de la propuesta integral	7
2. DESARROLLO	13
2.A OBJETO DE ESTUDIO: Procesos comunicacionales y participación social en La Cava	13
2.B MARCO CONCEPTUAL	14
2.C MARCO METODOLOGICO	23
Operacionalización de la variable. Dimensiones de análisis	24
2.D ANÁLISIS DEL CONTEXTO MACRO Y ACTORES SOCIALES	22
Circunstancias político-sociales y económicas	28
Mapa de actores sociales	33
3. CONCLUSIONES	52
BIBLIOGRAFIA	69

1. INTRODUCCIÓN

Marco Legal: Derecho a la vivienda

El derecho a la vivienda digna está protegido desde hace 50 años en la Constitución Nacional pero todavía no cuenta con un marco jurídico ni con políticas que garanticen su protección en el nivel nacional y provincial.

Aunque la Argentina incorporó a la Constitución la Convención Interamericana de

Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica) que por el artículo 21 establece “La propiedad tiene una función social”, aún no es considerado en los fallos judiciales ni en las políticas públicas.

Lo cierto es que no existe en la Argentina aún una política de vivienda que supere el incentivo al sector empresarial de la construcción, que sea descentralizada, que articule los recursos locales, que contemple la integralidad del hábitat y que favorezca los esfuerzos comunitarios.¹

Asimismo, la planificación urbana esta postergada en la agenda pública, es tecnocrática y la sociedad civil, con sus organizaciones, tiene escasos espacios para decidir cómo se construyen las ciudades.

Historia: Política Habitacional en la Argentina

1980 a 2000 - Durante las últimas dos décadas, el sistema FONAVI (Fondo Nacional de Viviendas) construyó en forma sostenida entre 30 y 40 mil viviendas anuales con un presupuesto de \$600 a \$900 millones anuales.

Precisamente, entre 1994 y 2004 sólo se construyeron 6000 viviendas en la provincia mientras que en los últimos cinco años casi se triplicaron las villas en los 24 distritos que integran el gran cordón del conurbano bonaerense (de tener 385 asentamientos a más de 1000) y se consolidaron 24 nuevos asentamientos de emergencia en la metrópoli.

2003 a 2007 - Ante esta situación, cuando el presidente Néstor Kirchner asume la presidencia el 25 de mayo de 2003, promete un cambio en el ámbito de la construcción de viviendas mediante la implementación de Planes de Construcción de Vivienda que emplearan mano de obra, bajaría los índices de desempleo y pobreza, que en aquel entonces eran cifras acuciantes.

El ministerio de Planificación, Inversión y Obras Públicas queda en manos del arquitecto Julio de Vido, uno de los varios ministros que abandonaron la provincia de Santa Cruz para integrar el Gabinete del gobernador patagónico devenido en presidente con el 22.3% de votos a su favor y el explícito respaldo del ex presidente interino Eduardo Duhalde.

Apenas comienza la nueva gestión, la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda implementa una política de vivienda cuyo objetivo general es mejorar el acceso a la vivienda, generando en forma masiva una diversa gama de operatorias que permitan cubrir el amplio espectro de la demanda habitacional.

¹ Datos publicados por el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) , Confederación de Entidades de Fomento de la Provincia de Buenos Aires (CO.EN.FO)- Centro por el Derecho a la Vivienda (COHRE) - ¡ en el marco de las primeras jornadas de debate “Desafíos de la política habitacional en la región metropolitana de Buenos Aires”, Noviembre 2006. Universidad General de Sarmiento e INFO-HABITAT.

Asimismo todos los programas están orientados simultáneamente al mejoramiento del hábitat y a la reactivación productiva, contribuyendo de ese modo a la inclusión social de los sectores más desprotegidos.

Entonces, más allá de las diferencias políticas persistentes, lo cierto es que desde el Gobierno de Kirchner se impulsó una iniciativa inédita de construcción masiva de viviendas centrada en la reactivación económica y generación de empleo formal.

1.A POLITICA DE VIVIENDAS

De 2003 a 2005 se firmaron una serie de convenios para construir viviendas

Los primeros programas que se impulsan son dirigidos a la reactivación de las obras Fonavi, que se encontraban paralizadas como consecuencia de la crisis de 2001, cuando el entonces presidente Fernando De la Rúa se ve obligado a renunciar a su cargo en medio de fuertes convulsiones sociales y económicas y una gran inestabilidad política.

En el contexto del gobierno de Kirchner el Programa Reactivación I ya concluido se logró terminar 14.659 viviendas, siendo el aporte nacional de \$67.031.000.

Con el programa Reactivación II se reactivaron 23.087 viviendas, de las cuales ya se terminaron 9.238 unidades. El monto financiado por Nación, equivalente al 50% de cada certificado, es de \$302.095.786 de los cuales ya se ha girado a las jurisdicciones el 81.3%.²

Los segundos programas estaban orientados a atender dos de las situaciones más apremiantes tanto por los niveles de desocupación como por las carencias habitacionales que caracterizan a las áreas pobres de las grandes ciudades y a las provincias de las regiones NOA y NEA.

Y por último, los Programas de Emergencia y Solidaridad Habitacional tuvieron por finalidad solucionar la emergencia habitacional y laboral de áreas urbanas empobrecidas, utilizando a los beneficiarios de los planes Jefes y Jefas de Hogar organizados en forma de cooperativas de trabajo para la construcción de viviendas.

2004: Se suman los Programas Federales de Construcción y Mejoramiento de Viviendas

Durante el segundo año de gestión de Néstor Kirchner se inaugura el Programa Federal de Construcción de Viviendas.

De acuerdo a una Publicación Oficial de Lydia Mabel Martínez de Jiménez, directora de la Dirección Nacional de Políticas Habitacionales, *"este nuevo Plan tiene como finalidad*

² Web del Ministerio de Planificación Federal, Inversiones Públicas y Servicios, Secretaría de Obras Públicas, Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda. <http://www.vivienda.gov.ar/doceestadisticas.html>
<http://www.vivienda.gov.ar/noticias.php?noticia=88#>
<http://www.obraspublicas.gov.ar/documentos/pfcv2firma.pdf>
<http://www.vivienda.gov.ar/construccion/index.html> Consultas realizadas de Mayo a Octubre 2007.

fortalecer el proceso de reactivación económica del sector habitacional y consolidar la evolución decreciente del déficit habitacional registrada en la última década”.

En tanto, el Programa Federal de Mejoramiento de Viviendas “Mejor Vivir”, mediante el mejoramiento de 140.000 viviendas actualmente deficitarias, procura resolver una situación tanto tiempo postergada como es la del 80% de los hogares con problemas habitacionales, unos 2.000.000 de familias, que no necesitan una nueva vivienda, sino que su actual vivienda sea completada y/o mejorada.

Hasta ahora, sólo las provincias de Chaco y Jujuy han firmado contrato para la ejecución de las obras.

2005: Se da inicio a otros dos importantes programas

El primero es el de mayor incumbencia el marco de este trabajo, el Subprograma de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios que está destinado a atender la grave situación social que padecen millones de argentinos, muy especialmente en el conurbano bonaerense, donde alrededor del 50% de la población es pobre, en número absolutos casi 5 millones de personas.

Esta población que puebla las villas y asentamientos precarios del conurbano está excluida de casi todos los beneficios que brinda la ciudad.

- Carecen de una vivienda adecuada.
- Tienen situaciones irregulares de tenencia de la vivienda que ocupan.
- No tienen acceso a los servicios de agua potable y redes cloacales.
- Viven en barrios con escasa accesibilidad a los lugares donde se localizan la oferta de empleo, los establecimientos de salud y educación, etc.

A su vez, se da inicio a un segundo, el Subprograma para el Mejoramiento del Hábitat Urbano, Obras de Infraestructura y Complementarias implementado mediante la Disposición Nº 5 del subsecretario de Desarrollo Urbano y Vivienda, donde se especifica que a través del mismo se financiarán en forma parcial o total las obras que resulten imprescindibles para la habilitación de las viviendas que se construyen a través de los Programas Federales de Construcción y Mejoramiento de Vivienda así como también de los otros Programas Federales Vigentes y de los que se implementen en el futuro.

Dicho financiamiento no será reintegrable y se concederá una vez analizada en cada caso la viabilidad de su otorgamiento, a partir de la premisa que establece que, concluida la obra de vivienda, ésta debe ser habitada inmediatamente por los adjudicatarios en condiciones razonables de urbanización y con todos los servicios básicos funcionando situación que no se verifica en la realidad.

Para resumir lo recién expuesto, los programas que fueron implementados desde el Gobierno de Néstor Kirchner han sido ordenados cronológicamente a continuación, y a los efectos de este estudio, retomaremos uno en particular que fue resaltado.

2003: Programa Reactivación I, Programa Reactivación II y Programas de Emergencia y Solidaridad Habitacional

2004: Programa Federal de Construcción de Viviendas y Programa Federal de Mejoramiento de Viviendas "Mejor Vivir".

2005: Subprograma de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios y Subprograma para el Mejoramiento del Hábitat Urbano, Obras de Infraestructura y Complementarias.

1.B SUBPROGRAMA DE URBANIZACIÓN DE VILLAS Y ASENTAMIENTOS PRECARIOS³

Análisis de la propuesta integral

Para su ejecución se firmaron convenios entre nación, provincia y municipio donde se determina que el municipio será el responsable de proveer las tierras, realizar el proyecto, licitar y contratar las obras. La nación es la que financia el Plan y la provincia es el agente de control, el que monitorea y realiza un seguimiento para garantizar que las obras sean ejecutadas.

Las acciones del programa están dirigidas a villas y asentamientos precarios, localizados en terrenos no inundables y cuya situación de dominio permita la regularización dominial de las viviendas del asentamiento y abarcarán:

- Regularización dominial.
- Redes de infraestructura: agua, cloacas, electricidad, gas.
- Apertura de calles internas.
- Construcción de vivienda nueva para permitir la apertura de la red vial y/o reemplazar viviendas cuyas características las hacen irrecuperables.
- Mejoramiento de las viviendas existentes: construcción de núcleo, ampliación mediante la construcción de un ambiente, refacción de muros y techos.

En el convenio se establece que los proyectos en cada villa se realizan en etapas, en la medida que se vayan liberando tierras para seguir construyendo las nuevas viviendas.

En números esta primera etapa supone:

- La construcción de 15.827 viviendas y 1.781 mejoramientos
- Una inversión de unos 550 millones
- Una generación de 34.000 empleos directos y 18.000 empleos indirectos
- La inclusión social de unas 90.000 personas.

³ Ver Anexo 1 donde están los convenios legales y status del programa federal y los subprogramas.

La 1era. Etapa concentró las inversiones en algunos partidos y puntualmente, los asentamientos del conurbano bonaerense que están en proceso de urbanización desde hace dos años son los siguientes:

Avellaneda

Villa Tranquila: 750 viviendas

La Matanza

Villa Palito: 1.358 mejoramiento de viviendas y 406 viviendas nuevas por cooperativas de trabajo

Las Antenas: 927 viviendas nuevas; 423 mejoramientos por cooperativas de trabajo

La Plata

Autopista 798 viviendas

Lomas de Zamora

Barrio Obrero, Santa Catalina Arroyo del Rey, Arroyo Unamuno: 1500 viviendas

Morón

Villa Carlos Gardel: 432 viviendas

Quilmes

Villa Novak La Odisea: 541 viviendas

Villa Totalgas, Bº 24 de marzo, Libertad: 113 viviendas

Villa Veteranos I: 26 viviendas

Villa Veteranos II: 46 viviendas

Barrio 24 de Marzo (Totalgas): 113 viviendas

Barrio el Monte/Matadero: 1.800 viviendas

San Isidro

Villa La Cava: 1.882 viviendas

Villa Uruguay: 374 viviendas

Villa Bajo Boulogne: 650 viviendas

Villa Covicom: 94 viviendas

San Martín

Villa La Cárcova: 1.181 viviendas

Villa La Rana: 1.024 viviendas

Villa La Tranquila: 105 viviendas

Vicente López

Villa Las Flores: 1.498 viviendas.

Como consecuencia de la implementación, los resultados obtenidos hasta ahora son:

- 1410 licitaciones
- 101 500 viviendas
- contratados: 2245 proyectos, 14 269 viviendas ejecutadas por 179 empresas
- Enero y Febrero contrataron 205 proyectos para construir 9633 viviendas, marzo y abril las restantes 5586 viviendas

Selección de uno de los asentamientos implicados en el proceso de urbanización

Localización y Entorno

El distrito de San Isidro se encuentra en el cono urbano bonaerense. Es una zona residencial donde gran parte de la población es de alto poder adquisitivo y por su cercanía al río queda posibilitado el desarrollo de actividades de tipo turístico.

Contrasta con la realidad del barrio de La Cava, de Necesidades Básicas Insatisfechas (N.B.I.). El barrio de emergencia "La Cava" ocupa una superficie de 32 has. y se encuentra delimitado por las calles Int. Neyer, Avda. Rolón, Int. Tomkinson y Hudson.

Los diferentes sectores del barrio son:

- Quinta del Niño (parte alta sobre Tomkinson y Rolón)
- Cava (zona del pozo-acceso por Neyer)
- La Isla
- La montaña (zona delimitada por las calles J. Newbery, Mosconi y Alvarado)
- Cava Chica (sobre Neyer, sector ganado a un bañado)
- 20 de Junio (sobre Hudson)
- Departamentos (sobre Avda. Andrés Rolón, construidos como parte de un plan de radicación)
- Barrio Angelita (sobre Tomkinson)

Historia

En **1946** Obras Sanitarias solicita a la Nación los terrenos que actualmente forman parte de La Cava para utilizar la tierra colorada para filtrado de agua y para la fabricación de ladrillos, lo que generó una excavación o "cava" de donde proviene su nombre. Esta excavación llegó hasta la napa freática, muy superficial, motivo por el cual se abandonó el proyecto, ya que se formaron lagunas en la superficie.

Las obras del posterior relleno se hicieron con un terraplén y sólo en forma parcial, quedando parte del pozo sin tapar que comenzó a ser ocupado por pobladores provenientes de Chile y de varias provincias argentinas, quienes habían sido empleados en las obras (corriente migratoria 1943/47).

En **1956** se produce el reacondicionamiento de las villas de la Panamericana y gran cantidad de sus habitantes se trasladaron a estos terrenos. Desde esa época hasta la actualidad el barrio se fue poblando en forma continua y datos del censo realizado por el Centro Periférico La Cava en **1995**, arrojó un total de 1690 viviendas para la población de 8056 personas.

En **1998**, una relevamiento realizado por la misma institución, mostró un notable incremento en las cifras anteriores, al dar un total de 2138 viviendas para 10480 personas.

La primera canilla para extraer agua de pozo en La Cava se habilitó en **1965**. La segunda, en **1968**. Y debieron pasar veintidós años desde aquella segunda canilla para que La Cava dispusiera de agua potable mediante un tendido de cañerías aéreas.

En la actualidad, estos terrenos (unas 32 hectáreas) son propiedad de la Municipalidad de San Isidro quien tiene por objetivo proseguir con la tarea de urbanización, con la apertura y pavimentación de calle.

Desde 2003 una solución habitacional se comenzó a implementar en el marco del Programa Federal de Construcción de Viviendas, para mejorar la situación y contribuir a la seguridad tanto de los pobladores del asentamiento como del resto de los sanisidrenses.

Infraestructura barrial

Este barrio se fue conformando sin ningún plan previo de urbanización. Las vías de acceso son estrechos pasillos de tierra, escombros y piso de cemento, bordeados de zanjas que funcionan como desagües pluviales y cloacales.

Dado que los espacios de circulación y transitabilidad son los mínimos indispensables resulta casi imposible pensar en una diagramación edilicia acorde a la densidad de población y que permita la existencia de pulmones de aire, manteniendo la distribución en planta baja como se presenta en estos momentos.

Aún contando con una red suficiente de comunicación hacia el exterior, proliferan dentro del barrio todo tipo de negocios (quioscos, almacenes, carnicerías, pizzerías, ferias americanas, pools, videojuegos, etc.)

En 1987, sobre Avda. Rolón, se concretó un proyecto edilicio propuesto por el gobierno de la Pcia. de Buenos Aires, que consistió en el traslado de 230 familias, las más antiguas de La Cava, hacia un complejo habitacional con diseño urbanístico adecuado.

Servicios

El abastecimiento de agua corriente se hace por medio de cañerías aéreas ubicadas sobre las casas, y que algunos habitantes han extendido hasta sus hogares. También hay canillas de uso público, que son utilizadas sólo por los pobladores de instalación reciente o por aquellos que se establecieron transitoriamente.

Los pozos ciegos son poco profundos y las letrinas llegan rápidamente a la napa freática. Esto produce un tratamiento inadecuado de las excretas, acentuado por la facilidad de subida de dicha napa.

Para la recolección de residuos domiciliarios hay contenedores -que resultan insuficientes -en las intersecciones laterales del barrio.

En algunos sectores se observan basurales donde proliferan roedores y debido al estancamiento de agua también hay una amplia variedad de insectos, mosquitos y bacterias.

El barrio cuenta con luz eléctrica por conexiones clandestinas múltiples al cable maestro. Hay pocos medidores instalados.

El gas es envasado -utilizan garrafas- o leña ya sea para la cocción de los alimentos o para protegerse del frío.

Los pobladores de la villa tienen acceso a todos los canales de televisión y de video cable como así también a la radio. Hay una casilla de correo a diez cuadras, locutorios en la zona periférica y a partir del año 1994 las familias de situación económica más estable han instalado líneas telefónicas particulares.

Un hospital se encuentra a punto de ser inaugurado sobre la calle Rolón, frente a la estación de servicio Shell donde suelen registrarse con frecuencia asaltos a mano armada.

Características habitacionales / Viviendas

Las viviendas difieren según el sector en el que están ubicadas. En Cava y Cava Chica, que son los sectores donde se produjeron los primeros afincamientos, las viviendas más antiguas son de construcción sólida, muchas de ellas de material y están ubicadas en terrenos más amplios.

Las casas que se agregaron posteriormente se levantaron en espacios reducidos, con materiales diversos y estructuras de menor consistencia.

A partir de **1996** se establecieron nuevos pobladores de alto nivel de pobreza provenientes de otras localidades de la Pcia. de Buenos Aires o del interior del país, que dando lugar a dos nuevos sectores conocidos como "Isla" y "Montaña".

Las viviendas -en su generalidad de construcción precaria- muestran la madera de container y el cartón prensado como material predominante, aunque en los últimos tiempos se han levantado algunas casas de material.

En los sectores Quinta del Niño y 20 de Junio, predominan las casas de material, techos de chapa de zinc, pisos de alisado de cemento, aberturas convencionales y algunas cuentan con red sanitaria instalada.

Es característica común la falta de ambientes abiertos, como el hacinamiento. En la mayoría de los casos los baños son precarios, ubicados en el exterior de las viviendas, sin las instalaciones mínimas.

Otros factores predominantes son la escasa ventilación y la falta de espacio físico que determina la multifuncionalidad del ambiente.

Población: Dimensión Sociocultural

Dentro de la villa existen estratos sociales, descendiendo los mismos hacia el interior del barrio, a medida que se llega a la zona del pozo.

El nivel de escolaridad alcanzado por los emigrantes del interior, es en general bajo. Al venir a Buenos Aires en busca de trabajo abandonaron sus estudios en los primeros años.

Si bien hace 40 años ya se incorporaron familias de extranjeros, la mayor afluencia de los mismos se produjo en los últimos 10 años. Así se comparte la tierra con bolivianos, con peruanos, con paraguayos y con chilenos. Cada uno de estos grupos étnicos se nuclean por sectores y funcionan como clanes, unidos por lazos solidarios y de autoconservación de sus costumbres y tradiciones.

Son pocas las familias que conservan una estructura organizada y estable. Los nuevos modelos vigentes en la sociedad, aquí se ven reiterados con crudeza. Los vínculos conyugales y parentales se diluyen, la conformación familiar tradicional está fracturada.

Son muy frecuentes los casos de mujer jefa de hogar, la figura de padre está muchas veces ausente o representada por un alcohólico o drogadependiente. Ocurre que el padre es una figura relacionada con lo público, es quien desempeña el rol de proveedor en el hogar y cuando se ve impedido de hacerlo tiende a caer en depresión y siente frustraciones que lo llevan a consumir sustancias que lo aíslan del contexto.

Los abuelos asumen la responsabilidad del cuidado y atención de los nietos y bisnietos. La maternidad adolescente seguida de actitudes abandonicas es otro factor predominante, que lleva a los más pequeños a un estado de desprotección. Cabe destacar que ser madre es una de las maneras de que la mujer logre cierto status, es decir que sea reconocida en la sociedad. De hecho, muchas de las políticas públicas implementadas en el barrio, presentan como condición que el beneficiario tenga hijos (a veces escolarizados, otras no). Por lo tanto, para ser una figura pasible de recibir los beneficios del Estado, ser madre es una condición necesaria.

La televisión es muchas veces la compañía durante largas horas. Esto lleva a los niños a colocarse en una actitud pasiva, receptiva, que refuerza su dificultad de expresión.

Por otra parte, la droga, el alcohol, la violencia, el uso de armas son parte de lo cotidiano, a lo que se suma la inseguridad económica, laboral, de la salud, etc.

Seguridad

El barrio es considerado por los medios de comunicación como uno de los más peligrosos de la provincia. A pesar de que desde 2004 el Gobernador Felipe Solá ordenó que gendarmería controlara todos los accesos a la villa debido a los reiterados secuestros express y otros delitos, el índice de violencia en la zona es alto.

Situación Laboral

Cabe consignar que los hombres de las familias de La Cava están incluidos en la categoría de desocupados o sub-ocupados durante gran parte del año.

Los trabajos más estables y con cierto grado de especialización se encuentran en los sectores de mejor nivel socioeconómico, ubicados en la zona periférica del pozo. Los hombres trabajan como repartidores de diferentes productos, choferes de colectivos, etc.

Las mujeres registran sus empleos en el servicio doméstico o en gastronomía. Muchas de ellas trabajan también en empresas de limpieza o han puesto en marcha emprendimientos personales de fabricación y venta de pan y facturas.

Los ocupantes de la zona más crítica se dedican en general al cirujeo, a la recolección de cartón, botellas, etc. Los hombres esporádicamente hacen changas en construcción.

El trabajo de los niños es frecuente y constituye una importante fuente de ingresos. Comienzan desde temprana edad con tareas de venta ambulante, recolección de cartones y botellas, changas en supermercados o ayudantes, cadis de golf, empleados de McDonalds de Av. Marquez, toman pedidos de taxis en remiserías cercanas, etc.⁴

2. DESARROLLO

2.A OBJETIVO DE ESTUDIO: Procesos comunicacionales y participación social en La Cava

Analizar los procesos comunicacionales y su incidencia en la participación social en el Subprograma de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios en el barrio La Cava.

Se intentará identificar cuáles fueron los procesos de comunicación para estudiar su incidencia en los espacios de participación social. En este marco se abordará la gestión de la comunicación como recurso.

Se analizará qué actores -protagonistas o secundarios- asistieron y con qué propósito, es decir cuáles fueron los funciones y roles desempeñados y de qué manera se aliaron o entraron en conflicto los intereses.

En este marco, algunos de los interrogantes guiarán el análisis son:

1. ¿Qué tipo de espacios participativos y con qué frecuencia se generaron?
2. ¿Quiénes participaron de las discusiones?
3. ¿Qué roles (aspectos más emocionales) y funciones (tareas formales) desempeñaron?
4. ¿Cómo se combinaron las estrategias, intereses y objetivos de cada actor social para llegar a un acuerdo?
5. ¿Cómo se efectuó la convocatoria de los actores a través de diversos formatos y medios de comunicación?

⁴ La información sobre las características del barrio La Cava fue producida por el Grupo de Voluntarios Llenos de Vida del cual soy miembro fundador desde 1997 y de fuentes del gobierno municipal de San Isidro. Ver fotos en el anexo.

6. ¿Cómo fue el acceso a la información y a sus fuentes?
7. ¿Qué vías o canales oficiales de comunicación se abrieron para propiciar el intercambio entre los vecinos y las instancias estatales?
8. ¿Qué espacios, canales e interlocutores favorecieron u obstaculizaron los procesos de participación?

2.B MARCO CONCEPTUAL

El marco a continuación, proveerá al lector con un encuadre conceptual y también servirá para guiar la selección de instrumentos que harán observables las condiciones bajo las cuales los procesos de participación social pueden cuestionar, detener o revertir situaciones de exclusión social y generar prácticas para promover mayores niveles de inclusión social.

El objetivo del trabajo es analizar los procesos comunicacionales y su incidencia en la participación social en el Subprograma de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios en el barrio La Cava. Este programa de construcción de viviendas fue impulsado por el Estado Nacional, por lo tanto creemos importante definir qué entenderemos por Estado a lo largo de la investigación.

El Estado será entendido como *“...la organización del poder político dentro de una comunidad nacional, mediante instituciones objetivas que declaran el Derecho y lo sostienen, conservando el orden por medio de una dirección política y un cuadro administrativo diferenciado”*.⁵

Su estructura tiene como elementos esenciales *“el poder, el ordenamiento jurídico, la población y el territorio. La soberanía, como cualidad del poder, y el imperio de la ley, como cualidad del ordenamiento jurídico, proporcionan significación y sentido a la estructura.”*

Cuando Fayt dice “población” se está refiriendo a lo que entendemos hoy por sociedad civil, término que expresa las tensiones de la relación entre el individuo y el Estado. Puede decirse que la Sociedad Civil es el ámbito en el cual se producen los intercambios (simbólicos, materiales, favores, prestigio) entre la esfera privada y la pública (estatal y no estatal).

Para el contexto de este trabajo tomamos la definición de Gabriela Agosto quien nos dice que la sociedad civil es una *“forma de interacción social situada entre el régimen político de Gobierno y el régimen social de acumulación compuesto por la esfera íntima (especialmente, la familia), la esfera de las asociaciones (voluntarias, productivas y de servicios), los movimientos sociales, y formas de comunicación pública.”*⁶

⁵ Fayt, C. (1995). Derecho Político. Tomo I. Editorial Depalma. Buenos Aires. p.157.

⁶ Agosto, G. (2003). Capital Social Comunitario en la República Dominicana. Centro de Estudios Padre Juan Montalvo, República Dominicana. La definición se ubica en el marco de los análisis gramscianos, más aún en tanto la autora hace explícita la referencia a José Nun. p.23.

Luego de haber definido qué entendemos por Estado y por Sociedad Civil, podemos pasar a definir un concepto central para este trabajo que a su vez es uno de los principales vínculos entre Estado y Sociedad: la Política Pública.

Se tomará la definición que ofrece Manuel Tamayo Saez ya que el autor define a la política pública como *“el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios”*⁷.

Esta definición de la política pública, como indica su autor, permite entenderla como un proceso. A su vez, la idea de proceso, a la que Tamayo Saez también se refiere como ciclo de construcción, permite dar cuenta de momentos o fases del mismo.

La idea de la política pública como un proceso garantiza un modelo de análisis que supera los modelos más estructurales o simplistas y da una visión más compleja del fenómeno analizado. Pero es importante aclarar que este ciclo o proceso de la política sólo es una construcción conceptual para hacer más fácil su análisis y que de ninguna manera se trata de una serie de secuencias que se dan cronológicamente en la realidad. Por el contrario, existen superposiciones, revisiones y/o omisiones entre ellas. Se trata de una separación analítica y no real.

Teniendo en cuenta el objetivo y los alcances de la investigación, las fases que serán tenidas en cuenta en el análisis de la política son:

- 1) Identificación y definición del problema
- 2) Formulación de las alternativas de solución
- 3) Adopción de una alternativa
- 4) Implantación de la alternativa seleccionada**
- 5) Evaluación de los resultados obtenidos**

Se hará foco sobre las últimas dos fases del proceso debido a que el Plan de Construcción de Viviendas que comenzó en 2002, se encuentra actualmente en dichas etapas (implementación y evaluación).

Esta decisión de hacer foco no significa ignorar la importancia de las otras fases en el proceso ni desconocer que éste es una unidad que va mucho más allá que la suma de sus partes.

El enfoque interactivo que será tenido en cuenta en el análisis introduce una nueva variable en este marco teórico: la autonomía y la capacidad del Estado, dos dimensiones del poder estatal. La autonomía y capacidad del Estado deben ser entendidas en términos relacionales y no absolutos.

La autonomía hace referencia a los grados de libertad del Estado frente a la sociedad para la formación independiente de metas. La referencia a la autonomía en término de grados supone que el Estado puede tener cierto grado de autonomía respecto de algunos actores sociales y más o menos autonomía respecto de otros.

⁷ Tamayo Saez M. (1999). En capítulo 11, El análisis de las políticas públicas. p.126.

De esta manera, las políticas públicas no deben ser entendidas como resultado de la autonomía del Estado o de la falta de ella, sino como parte de un proceso entre el Estado y la sociedad dominado por **la interacción** entre uno y otro.

La política pública, entendida aquí como proceso interactivo, es inseparable de **la cuestión** porque es ésta la que la origina. Oszlak y O' Donnell definen la cuestión como "esos asuntos (necesidades, demandas) socialmente problematizados. En otras palabras, "aquellas necesidades o demandas respecto de las cuales ciertos grupos de personas, clases, organizaciones sociales, etc. creen que puede y debe hacerse algo a su respecto y están en condiciones de promover su incorporación entre los problemas socialmente vigentes"⁸.

Las demandas o necesidades que han sido socialmente problematizadas integran la **agenda sistémica**, también llamada pública o constitucional que está integrada por "todas las cuestiones que los miembros de una comunidad política perciben comúnmente como merecedoras de la atención pública y como asuntos que caen dentro de la jurisdicción legítima de la autoridad gubernamental existente". (Oszlak y O' Donnell)

Del total de demandas y necesidades socialmente problematizadas por los actores sociales y, por lo tanto, que integran la agenda sistémica, sólo algunas logran concentrar la atención de la administración pública. Las que lo consiguen pasan a formar parte de la agenda política.

Luis Aguilar Villanueva define **la agenda de gobierno**, llamada también institucional, formal o gubernamental, como "el conjunto de problemas, demandas, cuestiones y asuntos que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objeto de su acción y, más propiamente como objetos sobre los que han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar"⁹.

En nuestro caso, cabe recordar que de 1994 y 2004 sólo se construyeron 6000 viviendas en la provincia mientras que en los últimos cinco años casi se triplicaron las villas en los 24 distritos que integran el gran cordón del conurbano bonaerense.

Ante esta situación, Kirchner promete un cambio en el ámbito de la construcción de viviendas mediante la implementación de Planes de Construcción de Vivienda que emplearan mano de obra, bajaría los índices de desempleo y pobreza, que en aquel entonces eran cifras acuciantes.

En este marco, los primeros programas que se impulsan son dirigidos a la reactivación de las obras Fonavi, que se encontraban paralizadas como consecuencia de la crisis de 2001.

Por su parte, Tamayo Saez hace referencia a los factores que pueden dificultar la entrada de los problemas sociales en la agenda institucional. Los denomina "sesgos en la accesibilidad a la agenda institucional". Algunos de ellos, seleccionados para este marco teórico en función de la política pública analizada, son: el poder y capacidad de

⁸ Oszlak O. ; O'Donnell G. (1994), Estado y Políticas Estatales en América Latina en Hacia una Estrategia de Investigación.

⁹ Aguilar Villanueva, L. Estudio Introductorio sobre políticas públicas. Editorial p. 112.

los grupos de presión, los sesgos culturales, el peso de la tradición y las actitudes y valores de los decisores públicos.

Según Eduardo Amadeo y Sara Caputo del Observatorio Social, *“una buena política social es aquella capaz de solucionar las carencias transitorias o estructurales, de modificar las condiciones ambientales y sociales en las que se desarrolla la pobreza, de fortalecer a las personas para que puedan ser actores y transformar positivamente su propia vida y la de sus familias, en síntesis es aquella política pública generadora de prácticas que generan una mayor inclusión social”*.¹⁰

Una política social es el resultado de un proceso de planificación, que en este trabajo se entenderá como un *“procedimiento mediante el cual se seleccionan, ordenan y diseñan las acciones que deben realizarse para el logro de determinados propósitos, procurando una utilización racional de los recursos disponibles”*.¹¹

Lo cierto es que en las políticas sociales es clave la participación social, entendida como *“una relación y una práctica que se produce en un espacio de encuentro e intercambio entre actores en la esfera pública y ejerce algún tipo de incidencia en el contexto y en los sujetos”*.¹²

Entonces se define aquí **política social como políticas públicas de inclusión social**, donde las acciones orientadas a los aspectos materiales de la vida cotidiana -salud, educación, hábitat e ingresos- son solamente un aspecto vinculado a la dimensión económica (redistribuir) en el análisis de las políticas de inclusión.

Si acordamos esta nueva definición, el rol del Estado se estructura entonces en base a su capacidad para la articulación de actores dotados de autonomía en el desarrollo de un proyecto concreto. Como ya se señaló, esto implica construir un tipo de liderazgo relacional y concretar acciones conjuntas a partir de la autonomía y especificidad de cada uno de los actores, desde una visión y unos objetivos estratégicos compartidos y clara-mente definidos.

Eso significa que los gobiernos deben asumir, mas allá de la gestión de las propias competencias, un rol promotor en la articulación de los diferentes actores que intervienen en la acción social. Este deberá centrarse en la habilidad para crear un entorno viable de participación de la pluralidad de instituciones y entidades con capacidad de acción y decisión conjunta en el territorio, para construir consenso sobre temas claves y conseguir compromisos concretos de acción.

En esta misma línea de pensamiento Hall sostiene que las Políticas Sociales participativas *“deben involucrar a la comunidad en el proyecto desde la formulación del*

¹⁰ Web del Observatorio Social. <http://www.observatoriosocial.com.ar/publica.html>
Publicación: Cuaderno “Análisis de Procesos Participativos de Diseño e Implementación de Políticas Sociales” Metodología de observación de espacios participativos instituidos por el Estado.

¹¹ Pichardo Muñoz, A. (2000). Capítulo 1, Planificación, Introducción al tema. Planificación y programación social. Ed. Norma.

¹² Cuaderno Observatorio Social (2006). “Análisis de Procesos Participativos de Diseño e Implementación de Políticas Sociales” Metodología de observación de espacios participativos instituidos por el Estado. Pag 10 - 15.

problema hasta la discusión sobre cómo encontrar soluciones y resultados. Debe ser vista como una experiencia educativa total que sirve para establecer necesidades de la comunidad y aumentar la conciencia y el compromiso dentro de ésta”¹³

Cada uno de los participantes en estos espacios será entendido como un actor social retomando la definición de Oszlak y O’Donnell, “*clases, fracciones de clase, organizaciones, grupos e incluso individuos estratégicamente situados en un sistema de poder*”¹⁴. La parte de la definición que indica “*estratégicamente situados*” implica que cada actor tiene objetivos, intereses, estrategias y recursos para llevarlos a cabo y que en esa acción de promoverlos se enfrentará con otros actores sociales con sus propios objetivos, intereses, estrategias y recursos.

Esta consideración de los actores sociales introduce algunas cuestiones teóricas importantes para el análisis de las políticas públicas.

En primer lugar, su ubicación en un sistema de poder implica que para cada actor social no sólo será diferente la lista de lo que consideran problemas a resolver sino que incluso en caso de coincidir en la existencia de un problema, variarán las formas en que cada actor defina y perciba ese problema.

“Los problemas no existen sino que son contruidos, definidos subjetiva e interesadamente por un observador. Actores distintos entenderán el problema planteado de manera diferente reflejando en sus respectivas definiciones sus propios intereses y valores”¹⁵.

En segundo lugar, el hecho de que los actores perciban un problema de manera diferente introduce en el proceso oposiciones, negociaciones y alianzas entre ellos que modificarán a los propios actores sociales y al curso del proceso. Oszlak y O’Donnell reconocen una dimensión subjetiva en estas interacciones entre los actores: “la forma en que cada actor define y redefine la cuestión y percibe la toma de posición de los otros actores”.

La tercera consideración teórica en relación a los actores sociales consiste en que éstos no promueven un problema por vez sino que al mismo tiempo participan de varias de las cuestiones incluidas en la agenda sistémica. Por lo tanto, la posición que mantengan en relación a un problema será significativa para la que tomen en referencia a otro.

La **participación social** de los actores involucrados en la Política Pública de construcción de viviendas es considerada, para este trabajo, como **un derecho**. El ejercicio de este derecho a la participación está ligado al concepto de empowerment, cuya traducción al castellano es empoderamiento y se entiende por el un proceso orientado a capacitar a los distintos sectores de la comunidad a adquirir poder y a usar y administrarlo en forma eficiente y responsable en todo aquello que los afecta en sus

¹³ Hall, Budd (1981). El conocimiento como mercancía y la investigación participativa. En Investigación participativa y Praxis Rural, Lima, Mosca Azul.

Cardarelli G. y Rosenfeld, M (2005). Las Participaciones de la Pobreza, Programas y Proyectos Sociales, Paidós, Tramas Sociales.

¹⁴ Oszlak, O. y O’Donnell O., Estado y Políticas Estatales en América Latina. Hacia una Estrategia de Investigación.

¹⁵ Manuel Tamayo Saez, El análisis de las Políticas Públicas.

distintas esferas de actividades en su existencia diaria. Es decir *“capacitar a la gente a actuar en forma autónoma y así fortalecer la capacidad de autogestión de la comunidad”*¹⁶

Para acotar el significado del concepto “participación social” tomaremos la definición del Observatorio Social enunciada en el Cuaderno “Análisis de Procesos de Participación de Diseño e Implementación de Políticas Sociales”¹⁷, donde se realiza el abordaje a través de dos variables: “calidad del proceso participativo” y “potencialidad del espacio participativo”.

La calidad del proceso ha sido pensada para reconocer elementos que facilitaron u obstaculizaron la relación entre Estado y Sociedad Civil en esta instancia particular enmarcada en el Subprograma de Urbanización de Villas y Asentamientos precarios en el municipio de San Isidro.

La potencialidad del espacio participativo se refiere a las condiciones de reconocimiento por parte de los actores de los cambios operados en ese espacio participativo en términos de aprendizajes culturales, institucionalidad democrática y distribución de bienes y oportunidades.

Se realizará una adaptación tomando los aportes de Graciela Cardarelli y Mónica Rosenfeld quienes diseñaron indicadores que despliegan un arco situado entre dos ejes bipolares, uno en cada extremo, que contienen diversas situaciones que abarcan desde menores a mayores alcances en el proceso participativo, menores a mayores grados de inclusividad de actores, etcétera.

La comunicación y la participación social están aquí ligadas al concepto de ciudadanía, precisamente al proceso de empowerment y ciudadanización.

Cuando decimos “ciudadanía”¹⁸ nos referimos al conjunto de prácticas (jurídicas, económicas, políticas y culturales, que colocan a una persona como miembro competente de una sociedad, y que tienen su fuente de legalidad y legitimidad en la titularidad de derechos.

El programa de urbanización de villas y asentamientos precarios así como todo proyecto con fines públicos debe contemplar la aceptación y el compromiso de los afectados y debe poner especial atención a las estrategias comunicativas. Si la propuesta de reforzar el proyecto no tienen sentido para los implicados, la implementación tiene muchas dificultades y la sostenibilidad es dudosa.¹⁹

¹⁶ Gyrmati, Gabriel: “Salud, Poder y Democracia. Notas para una teoría de atención primaria, en revista médica de Chile, n121, 1993.

¹⁷ Burin, D. y Sternschein N. Análisis de Procesos de Participación de Diseño e Implementación de Políticas Sociales. En Metodología de observación de espacios participativos instituidos por el Estado, Observatorio Social, .

¹⁸ Cardarelli G. Y Rosenfeld M. (2005), Las Participaciones de la Pobreza, Programas y Proyectos Sociales, Paidós, Tramas Sociales, Página123.

¹⁹ TORO, J. La comunicación y la movilización social en la construcción de bienes públicos, Banco Interamericano de Desarrollo, Bogotá, Enero 2001.

Una cosmovisión democrática lleva a tomar decisiones comunicativas que favorezcan la inclusión, la participación, la transparencia, el debate público, la libertad de expresión y la diversidad cultural.

Un ciudadano es una persona capaz, en cooperación con otros, de crear o transformar el orden social que él mismo quiere vivir, cumplir y proteger, para la dignidad de todos. Para colaborar con un proceso educativo en temas de derechos humanos, los comunicadores pueden desempeñar un rol de facilitador para empoderar a los ciudadanos. Empoderar viene de “apoderar” que significa poner algo en poder de alguien o darle posesión de ello. Hacerse dueño de algo, ocuparlo, ponerlo bajo su poder, hacerse fuerte, fortalecerse.

En esta instancia cabe rescatar el sentido original de la palabra comunicación retañido en sus raíces latinas: *communis* (común) es raíz de *communicare* (sinónimo de comulgar, con el significado de participar en común, poner en relación) y de sus derivados *communio-onis* (comunión) y *communicatio-onis* (comunicación).

Communicare, con su sentido de hacer común, compartir, tener acceso y participar, ingresó en la Vulgata, la primera versión de la Biblia en el siglo IV, traducida por San Jerónimo. Y es con este mismo significado que el vocablo comunicación apareció en las lenguas modernas como el francés, español y el inglés desde mediados del siglo XIV, aún con acepciones antiguas que comprenden incluso la unión de los cuerpos.

No obstante, en el siglo XVII y XVIII, **participar y compartir** pasan a un segundo plano, cediendo el lugar a la idea de **transmisión y difusión**. A partir de 1948, abundaron los modelos y paradigmas que la definieron como un proceso de transmisión y la redujeron a un modelo telegráfico, salido de la física matemática, que sólo refleja el funcionamiento de los medios tecnológicos.

No obstante, en este trabajo, la **comunicación entendida como educativa y creadora de ciudadanía** *“tiene como protagonistas a los sectores en ella involucrados; refleja las necesidades y demandas de éstos; se acerca a su cultura, acompaña procesos de transformación, ofrece instrumentos para intercambiar información, facilita vías de expresión, permite la sistematización de experiencias mediante recursos apropiados a diferentes situaciones, etc”*.²⁰

En esta misma línea de pensamiento, las políticas públicas son entendidas como garantía para que los ciudadanos puedan ejercer los derechos fundamentales definidos en la Constitución. Es decir que *“las políticas sociales deben transitar hacia una perspectiva de derechos humanos y libertades humanas centradas en el ámbito de lo público y no solo de lo gubernamental”*.²¹

²⁰ Cortés, C (1997), La comunicación al ritmo del péndulo, medio siglo en busca del desarrollo, Bogotá y Quito.

²¹ Jaramillo López J (2004). El aporte de la comunicación a la construcción de políticas públicas, texto de la conferencia dictada por el autor en el UBR Campaign Workshop de Plan Internacional, realizado en Ciudad de Panamá del 9 al 11 de noviembre.

De acuerdo al profesor Jesús Martín Barbero, comunicar es esencialmente “poner en común” un sentido, una idea, una información²². Esta manera de entender la acción comunicativa como un lugar de encuentro y construcción de sentido compartido resulta útil para delinear la relación que existe entre comunicación y política, porque se instala en lo que el profesor Jürgen Habermas ha definido como la esfera pública que da origen al concepto de “lo público”.

En síntesis, la comunicación entonces deja de ser entendida como un “conjunto de medios, recursos e insumos al servicio del desarrollo”. En definitiva, “canales” o “formas” más o menos acertadas para difundir innovaciones, propiciar hábitos saludables o dar a conocer noticias relevantes²³. La comunicación deja de ser un “instrumento al servicio de”, para convertirse en una “dimensión estratégica” del desarrollo y la creación de ciudadanía.

En este marco de referencia, el comunicador es entendido como un facilitador de procesos educativos que, deliberada y explícitamente, se propongan el desarrollo de conocimientos, actitudes y habilidades básicas para la realización de los derechos humanos en una situación social determinada.

El desarrollo de capacidades para el ejercicio ciudadano procura que los sujetos se reconozcan como titulares de derechos, desarrollen conocimientos y habilidades para ejercerlos y exigirlos y abogar por un orden económico y social respetuoso del bienestar común.

Según como el comunicador aborde el proceso, estará haciendo más que desarrollar capacidades, estará también empoderando a otras personas y grupos para el ejercicio de la ciudadanía y colaborando en la construcción de democracias más fuertes, inclusivas y participativas.

Desde esta perspectiva, los comunicadores en las organizaciones sociales y estatales tienen la posibilidad de:

-Facilitar espacios para el fortalecimiento de capacidades y la promoción de una conciencia como sujetos de derechos.

Crear situaciones de diálogo e interacción entre personas, para identificar los obstáculos que se interponen en el ejercicio de los derechos.

- Promover la participación en la toma de decisiones.

- Colaborar en el diseño de estrategias para incidir en el espacio público.

²² Barbero M (2002), Oficio de Cartógrafo, Travesías latinoamericanas de la comunicación en la cultura, Fondo de Cultura Económica, Santiago de Chile, p.217.

²³ UNICEF, Cuadernillo 5 Desarrollo de Capacidades para el ejercicio de la ciudadanía, Prógogo, Daniela Bruno.

- Brindar conocimientos necesarios para establecer estrategias de comunicación tendientes a promover el desarrollo de capacidades en los otros.²⁴

Esta es la base para construir un proceso de cambio colectivo, a la vez que se facilita la articulación simbólica entre actores sociales, para la construcción de procesos y de desarrollo de políticas públicas que garanticen el cumplimiento de los derechos para todos.

Este nuevo enfoque nos obliga a superar una visión instrumental de la comunicación como vehículo de contenidos culturales o medios de propagación cultural y entender lo que en la comunicación hay de creación y apropiación cultural en la que se juega de manera decisiva la suerte de lo público y la reconstrucción de la democracia.²⁵

Hasta aquí hemos repasado algunos conceptos clave para el trabajo comenzando por la definición de **Estado, Sociedad Civil y Política Pública**. Seguimos luego con abordaje preciso de **Política Social** y su relación con la **Participación Social**. Y finalmente hicimos referencia a los **actores sociales** y la **comunicación** como recurso para **el empoderamiento y la ciudadanía**.

Ahora pasaremos al marco metodológico, del cual se desprenderá el set de instrumentos desarrollados especialmente para recabar información pertinente al objeto de estudio, la participación social y los procesos comunicacionales en el marco del subprograma.

2.C MARCO METODOLOGICO

Se combinó la recopilación de información ya existente (a través de la revisión de publicaciones y otros documentos) con la obtención de nueva información (en un primer momento a partir de la observación y luego mediante entrevistas semiestructuradas a informantes clave).

Se realizó una revisión de las publicaciones on-line o impresas relacionadas con la temática en cuestión, y específicamente dedicadas a la implementación de programas de urbanización de asentamientos precarios. También se buscaron estudios, artículos, libros o informes publicados por académicos o referentes en el ámbito de las políticas públicas.

Se utilizó la etnografía en su concepción de enfoque, como concepción y práctica de conocimiento que busca comprender los fenómenos sociales desde la perspectiva de sus miembros²⁶. Por ello, el trabajo de campo asumió *un enfoque artesanal, paciente y personalizado para conocer a esos "otros" distantes y próximos*.²⁷ Se mantuvo como postulado central el comparecer en persona y cara a cara ante los sujetos de estudio. Los fundamentos y características de la flexibilidad o apertura metodológica con la que

²⁴ UNICEF, Cuadernillo 5 Desarrollo de Capacidades para el ejercicio de la ciudadanía, Pág 34., Daniela Bruno

²⁵ Bruno, D, Avatares y debates actuales de la comunicación para el desarrollo en América Latina.

²⁶ Íbid, pág 17.

²⁷ Guber, (2001) R. La etnografía, Método, Campo y reflexividad, Enciclopedia Latinoamericana de Sociocultura y Comunicación, Grupo editorial Norma, Introducción, Buenos Aires.

se trabajó radicarlos, precisamente, en que permanentemente se buscó que fueran los actores y no el investigador, los privilegiados para expresar en palabras y en prácticas el sentido de su vida, su cotidianidad, sus hechos extraordinarios.

Se utilizó un cuaderno de campo en el que se realizaron anotaciones de testimonios de los actores, reflexiones a partir de las observaciones, se realizó un seguimiento de los temas discutidos, fechas, características de las reuniones, cantidad y características de los actores sociales participantes en los encuentros, etc.

El método etnográfico y el cuaderno de campo recién descritos se utilizaron sobre todo para registrar información de los vecinos y representantes del Gobierno y ONGs que asistieron (de Junio a Octubre, 2007) a las reuniones de la Mesa de Seguimiento. La Mesa de Seguimiento del Plan de Construcción de Viviendas es una de las tres instancias de participación que tienen lugar en el marco de la política de inclusión social, junto con la Mesa de Integración y la Comisión de Tierras y Viviendas.

Respecto de estas dos últimas instancias, se avanzó sobre ellas ya promediado el trabajo de campo. En estos casos se privilegió el uso de la entrevista semiestructurada.

Con el objetivo primordial de valorar la incidencia de los procesos de comunicación en las prácticas participativas, las observaciones y las entrevistas se diseñaron tomando en cuenta la definición de participación social desarrollada en el marco conceptual y su posterior operacionalización de acuerdo al siguiente criterio:

(a) Variable antecedente: calidad del proceso participativo. Orientada a describir la política a través de los factores contextuales, operativos y simbólicos.

(b) Variable consecuente: potencialidad del espacio participativo. Se trata de indagar cómo y en qué medida se ha avanzado hacia mayores niveles de integración social en término de tres dimensiones: aprendizajes culturales, institucionalidad democrática, distribución de bienes y oportunidades.

Se diseñaron las observaciones y las entrevistas a los efectos de detectar rasgos clave en virtud de articular la variable calidad del proceso participativo (en tanto elementos que moldean la política pública) con la variable potencialidad del proceso participativo (en cuanto a los resultados o impactos generados en el desarrollo de la experiencia participativa).²⁸ Para ello se tomaron como referencia las operacionalizaciones propuesta por el Observatorio Social, en el llamado Cuaderno “Análisis de Procesos Participativos de Diseño e implementación de Políticas Sociales” Metodología de observación de espacios participativos instituidos por el Estado. Estas referencias se entrecruzaron con las de “Evaluación de la Participación Social” de Rosenfeld y Cardarelli (2005). Aunque introduciendo algunas modificaciones que nos permitieran valorar con mayor justeza la incidencia de los procesos comunicacionales en la participación social del Subprograma en La Cava. Más concretamente, incorporamos un set de preguntas que apuntan a indagar con mayor profundidad los criterios utilizados para diseñar las herramientas comunicacionales y sistemas de gestión, así como detalles acerca de soportes, canales y niveles de comunicación que tuvieron lugar.

²⁸ Operacionalización de la variable Participación Social diseñada por Observatorio Social. Cita falta alinear formato.

Operacionalización de la participación social

Variable antecedente: Calidad del Proceso Participativo

Esta serie de preguntas permite la observación de la variable “**calidad del proceso participativo**”. Ha sido pensada para reconocer elementos que facilitaron u obstaculizaron la relación entre Estado y Sociedad Civil en esta instancia particular enmarcada en el Subprograma de Urbanización de Villas y Asentamientos precarios en el municipio de San Isidro.

Esta variable intenta dar cuenta de las condiciones de generación y producción de la participación social en los distintos espacios.

Permite identificar y describir los enfoques desde los cuales se abordan los procesos de participación social (metodológicos, instrumentales o ligados a la democratización y ampliación de derechos ciudadanos), así como las formas en que se gestionan los diversos espacios de participación y las concepciones y expectativas de los diferentes actores.

Las preguntas se organizan en base a **tres factores** que moldean distintos aspectos de la política pública: **el contexto, lo operativo y lo simbólico**.

Factores contextuales

Aspectos que moldean la formulación de un espacio de participación público, como pueden ser los conflictos e intereses en tensión, las características de los diferentes actores, su permanencia (o expulsión), las experiencias previas, los capitales que portan los actores, sus roles, las concepciones predominantes en la etapa de diseño, entre otros.

¿Qué condiciones sociales, políticas y económicas dieron marco al surgimiento de los espacios de participación?

¿Qué actores sociales participaron del proceso y cuáles no? ¿por qué?

¿Quién estuvo a cargo de designar responsables y qué criterios se manejaron para elegir a los representantes? (profesionalismo, capacidad de negociación, trayectoria, liderazgo)

¿Qué rol jugaron y con qué nivel de compromiso se asumió el cargo? (se solaparon tareas nuevas con las vigentes, se contrataron especialistas)

¿Qué concepciones de la política social predominaron a la hora del diseño de la mesa? (teorías, supuestos, tendencias, ideología, etc.)

Factores operativos

Se trata de los tipos de procedimientos bajo los cuales se gestiona el espacio participativo, como ser herramientas técnicas seleccionadas, tipo de espacios conformados, organización para la toma de decisiones, limitaciones para la toma de decisiones (sobre qué cosa no se decide), lugar asignado al personal técnico y a la capacitación, criterio para seleccionar o convocar a los participantes (la trayectoria, las capacidades, la representatividad, el reconocimiento social, otros), criterios utilizados para diseñar las herramientas comunicacionales y gestión (formularios, folletos, carteles, propagandas, formas varias de difusión temática o capacitación específica), perfil de los formadores, calidad y estilo de los materiales didácticos o de difusión utilizados.

¿Qué herramientas técnicas se utilizaron para el diseño, implementación y evaluación de los momentos participativos?

¿Quiénes y cómo diseñaron esas herramientas?

¿Cuáles fueron los lugares físicos donde se los convocó y las horas de atención y por qué?

¿Con qué criterios se seleccionó y convocó a quienes participaron de cada instancia o espacio de participación? (trayectoria, capacidades, reconocimiento representatividad).

¿Participaron vecinos? ¿Por qué?

¿Qué decisiones se tomaron con participación de los actores convocados y cuáles no?

¿Cómo se efectuó la convocatoria de los actores a través de diversos formatos y medios de comunicación?

¿Cómo fue el acceso a la información y a sus fuentes?

¿Qué vías o canales oficiales de comunicación se abrieron para propiciar el intercambio entre los vecinos y las instancias estatales?

¿Qué espacios, canales e interlocutores favorecieron u obstaculizaron los procesos de participación?

Factores simbólicos

Son las manifestaciones o atributos de autoridad, poder, reconocimiento y expectativas generadas en torno a la política y al espacio participativo del que se trate. Bajo esta dimensión hemos tratado de integrar algunos aspectos que configuran cierta comprensión o manera de ver y entender el mundo, o al menos los problemas que se tratan de abordar.

¿Cómo interpreta usted que ha sido el marco de relaciones de poder simbólico entre

grupos y organizaciones participantes en el que se desarrollaron los espacios participativos? (manifestaciones de 'autoridad', capacidad de influencia en el proceso).

¿Cuál ha sido, a su juicio, la percepción y expectativas de los diversos actores en relación a la mesa en el que participaron? (vecinos, ONGs, Municipio)

¿Cómo aprecia que ha sido la variación en el reconocimiento social de los grupos participantes en el proceso participativo durante el transcurso del Subprograma?

¿Si es que hubo una variación, a qué se la atribuye? (ej. en principio un actor no había sido convocado y finalmente se lo participó)

Variable consecuente: Potencialidad del espacio participativo

La variable **potencialidad del espacio participativo** se refiere a las condiciones de reconocimiento por parte de los actores de los cambios operados en ese espacio participativo en términos de aprendizajes culturales, institucionalidad democrática y distribución de bienes y oportunidades.

Las preguntas que se encuentran detalladas en esta sección permiten observar dicha variable que da cuenta de los resultados e impactos de la participación social. Permite identificar y describir modificaciones a nivel micro, medio y macro social, es decir, los cambios en los sujetos, las comunidades locales y la sociedad en su conjunto.

Como se menciona al inicio, las preguntas se organizan en tres dimensiones: modalidades culturales previas, institucionalidad democrática y distribución de bienes y oportunidades.

Cuando este instrumento sea llevado a la práctica, intentaremos que los actores o informantes clave contesten los interrogantes en dos pasos diferenciados: el primero, orientado a responder a la pregunta en forma descriptiva; el segundo, orientado a reflexionar sobre las lecciones aprendidas desde el punto de vista, precisamente, de quien responde, para poder también pensar sugerencias para el diseño de nuevas políticas y programas participativos.

A continuación describimos cada uno de estas dimensiones:

Dimensión 1: Aprendizajes Culturales

Aquí se observa la forma en que se van modificando los sistemas de categorías a través de las cuales las personas otorgan sentido a lo que hacen, es decir, sintetizándolo a modo de interrogantes:

¿Puede describir las modalidades culturales que usted advierte en los actores que intervinieron en la experiencia (o en los actores que, con su práctica política, incidieron en los espacios participativos) específicamente con respecto a la práctica participativa?

Se intenta aquí de identificar las formas de ver y de hacer el mundo de los distintos actores sociales representados.

¿Qué advertencias o tensiones específicas se identifican (que pueden resultar potencialmente difíciles a la hora de compartir espacios participativos o que podrían hacer directamente casi imposible su convocatoria)?

Dimensión 2: Institucionalidad Democrática

En esta dimensión incluimos la percepción y actuación que los diferentes actores tienen respecto de las instituciones, validándolas y/o legitimándolas o no. Se refiere a las normas, valores y prácticas sociales a través de las cuales las instituciones se sostienen. Capacidad de la institución para responder eficazmente a las demandas y exigencias de la sociedad en la cual se inscribe y para facilitar las relaciones e interacciones entre actores autónomos, a través de una definición de reglas y procedimientos transparentes e idénticos para todos.

¿Cuáles fueron los elementos que modificaron la institucionalidad democrática a nivel local y nacional? Se trata de identificar alteraciones en las reglas, valores y normas que definen las relaciones e interacciones entre los diversos actores, mediante acuerdos o procedimientos transparentes e idénticos para todos.

¿Qué favoreció y que dificultó tal proceso de cambio en la institucionalidad?

¿Cuáles fueron, a su juicio, los cambios que se produjeron en la institucionalidad democrática?

¿Qué sugerencias podrían realizarse para el diseño de políticas y programas participativos?

Dimensión 3: Distribución de bienes y oportunidades

En esta dimensión observamos de qué manera se han mejorado los sistemas de distribución de la producción material y simbólica en una sociedad dominada por altos niveles de inequidad.

Tradicionalmente, las intervenciones programadas en torno al “combate a la pobreza” no favorecen una lectura crítica porque tienden a naturalizar la desigualdad en la distribución de la riqueza y los recursos. En la actualidad, el Desarrollo Humano se ha definido como “la expansión de la libertad de las personas” y una de las formas de entender la libertad es como un conjunto de oportunidades para ser y actuar, además de la posibilidad de elegir autónomamente. Entonces, la inclusión podría observarse a través de la superación de los obstáculos que dificultan a las personas el acceso a asegurarse una subsistencia autónoma.

Nos referimos tanto a la ampliación de las posibilidades de acceso a bienes y servicios, como al aumento en los grados de libertad -conocimientos, habilidades, opciones- de los sujetos y comunidades para elegir de qué manera quieren vivir.

¿En qué medida la concepción y los mecanismos participativos contribuyeron a mejorar la distribución de bienes y oportunidades y el acceso a ellos?

Se trata de identificar de qué manera se mejoran los sistemas de distribución de la producción material y simbólica de una sociedad dominada por altos niveles de inequidad.

¿Qué se distribuyó y en qué forma?

¿A qué se tuvo acceso que antes estaba vedado para algunos sectores excluidos de la comunidad?

¿Qué favoreció y que dificultó tal proceso de distribución?

¿Qué sugerencias podrían realizarse para el diseño de políticas y programas participativos?

2.D ANÁLISIS DEL CONTEXTO MACRO, ESPACIOS Y ACTORES SOCIALES

En esta sección nos detendremos a analizar los actores sociales, espacios y procesos de comunicación / interacción que se produjeron concretamente en el marco del subprograma de construcción de viviendas en el barrio La Cava considerando el contexto macro en el que se inscribieron.

Circunstancias político-sociales y económicas

El contexto político es un factor clave que atraviesa todas las decisiones, debates y discursos de los diferentes actores sociales en las mesas de participación.

Sucede que el 28 de octubre de 2007 tuvieron lugar las elecciones presidenciales en la Argentina, hecho que preocupó a muchos de los actores sociales que intentaban hacer un seguimiento de los resultados de la ejecución del subprograma.

Por temor a que posterior al período electoral el nuevo gobierno (ya sea una extensión del vigente o uno liderado por la oposición) no le otorgara importancia a los conflictos locales ocasionados por las repercusiones de la ejecución del Subprograma, los afectados directos de la obra determinaron en sus imaginarios que los problemas que no lograran tratarse con fecha anterior a los comicios jamás serían atendidos.

Por consiguiente, existió en la mente de todos los que asisten a las Mesas de Participación, una fecha de expiración para elevar sus demandas y discutir con

autoridades del gobierno sus insatisfacciones, requerimientos y quejas con algún grado significativo poder.

Si las elecciones no hubieran tenido lugar, los funcionarios que participaban de los espacios de encuentro hubieran contado con menor presión por parte de sus superiores para mantener el status quo y con plazos mayores para resolver los problemas imperantes.

En este marco, quienes marcan el ritmo son los representantes gubernamentales, quienes se encuentran de por sí en una situación de ventaja en el plano de poder y saber con respecto a los vecinos.

Esta situación en relación al eje Poder – Saber se vería acentuada luego de los comicios y explica por qué cada estrategia elaborada por parte de los vecinos en conjunto con los representantes de sus derechos, las organizaciones de la Sociedad Civil, están orientadas a obtener lo máximo posible por parte del Estado antes de fines de octubre, como si las oportunidades para revertir ciertos mecanismos tuvieran fecha de vencimiento preestablecida.

A su vez, desde este prisma, se pueden entender con mayor profundidad la presión y armas discursivas como la denuncia y el escándalo, recursos que representan amenazas para los funcionarios gubernamentales quienes, de acuerdo a trascendidos de los vecinos, habrían recibido la orden de mantener sus asuntos en línea silenciando al máximo todo choque o evitando cualquier tipo de exabrupto o imprevisto que pudiera repercutir en la imagen de los candidatos previo a las elecciones.

Aparte de habernos encontrarnos inscriptos en un período preelectoral durante gran parte de la investigación, resulta que en este momento estamos sufriendo las consecuencias de la crisis energética (falta de combustible y escasez de energía). Esto no es un dato menor y está relacionado también con la implementación del subprograma, ya que la construcción de obras se han desacelerado por cortes de agua. Además condiciones de los habitantes de las nuevas viviendas no son las que estaban previstas: GasBan aún no firmó el contrato con el Gobierno para desarrollar el tendido de gas natural en el barrio, por lo que todo el invierno las familias que fueron mudadas no contaron con agua caliente en sus hogares.

Asimismo, hubo cortes de luz periódicos porque desde el Gobierno se pretendió administrar el uso de corriente eléctrica al máximo posible, instaurando serias normas para regular el consumo tanto en el sector industrial empresarial como en el particular de los ciudadanos.

“(...) No hay energía a nivel agua ni la luz. Sale todo bajito y de noche se corta todo el tiempo. Agua a veces seguido en todo el día no tenemos. La cortan todo el tiempo y de noche la luz no hay. A partir de las cinco de la tarde empezamos con problema y andamos con velas (...)”²⁹

“(...) Yo en mi casa tenía inodoro, tenía agua caliente y cada hijo mío tenía una habitación. Ahora estamos todos apretados y nos bañamos con agua helada, hace frío y

²⁹ Declaraciones de una vecina que asistió a la reunión de la Comisión de Tierras y Viviendas el 4 de junio de 2007.

me tiraron la casa abajo y me dieron esta que no es mía, no sé bien creo que la tengo que pagar y la mía no me la dejaron vender así que no sé, espero que me escuchen estos sinvergüenzas antes de que gane Kirchner otra vez porque estamos fritos acá sin, viste (...)

Ahora que tenemos claro cuál es el contexto macro en el que se inscribe la situación analizada, y como ya hemos descripto las tres grandes instancias de participación (Mesa de Seguimiento, Comisión de Tierras y Viviendas y la Mesa de Integración Municipal), pasaremos a describir **el mapa de actores sociales relevado en los espacios de participación**.

Análisis de Espacios

A continuación, describiremos en mayor profundidad los espacios de participación que hemos nombrado en el marco conceptual: Mesa de Seguimiento, Comisión de Tierra y Vivienda y Mesa de Integración.

Mesa de Seguimiento

“No es una mesa que esté institucionalizada en una carta, se va arreglando de mes a mes de palabra, no la oficializaron a pesar de que hay un expediente abierto en la municipalidad³⁰”.

Representates de Nación, Provincia y Municipio asisten una vez por mes a la Mesa de Seguimiento, producto de una decisión de Cristina Fernández de Kirchner, quien visitó La Cava en el marco de una campaña proselitista como candidata a senadora bonaerense en septiembre de 2005 y ordenó la creación de un espacio de participación para que hubiera un seguimiento “transparente” de las acciones del Municipio y para dialogar con los vecinos, anunciar oficialmente resultados, avances, etc.

ONGs como APAC, CELS, COHRE y representantes de la Comisión de Tierras y Viviendas también asisten en concepto de representantes de los vecinos, quienes no se sientan a la mesa a discutir sino que les colocan unos bancos alrededor, quedando así en un segundo plano, relegados y sin posibilidad alguna de azar la mano e intervenir en el debate. Ni siquiera uno fue sentado a la mesa de manera simbólica.

Dichas organizaciones de la sociedad civil suelen presentar sus pedidos por escrito en un documento con una serie de observaciones, impugnaciones y recomendaciones respecto del cumplimiento del Plan sobre las que se podría hacer foco ya que señalan los problemas más grandes que se han producido durante la implementación del plan a causa de falta de entendimiento, organización, comunicación y planificación en el momento de la implementación.

Generalmente, el documento se comparte en el encuentro generando fuertes discusiones y enfrentamientos entre miembros del gobierno y los representantes de asociaciones que defienden la voz de los vecinos, como si éstos fueran mudos.

³⁰ Declaraciones de Antonia, representante de APAC en la Comisión de Tierras y Viviendas.

Ocurre que para los firmantes, de los petitorios que se elevan al Gobierno en la Mesa de Seguimiento, *“Un plan de urbanización debe contemplar todos los aspectos y el impacto total que genera en la vida de los habitantes del barrio, así debe dar respuestas acabadas a las necesidades de las población de La Cava, mejorando la calidad de vida de los vecinos, respetando sus derechos y consolidando el barrio”* y al parecer esto no se verifica.

Asimismo, uno de los temas más importantes que se tratan en medio de gritos y a veces algunos insultos, fue la necesidad de elaborar un Plan Social a falta de un equipo técnico social que diseñe y ejecute las tareas sociales del plan.

Pasa que la mayor parte de las acciones sociales del plan son llevadas a cabo por personas no especializadas en estas cuestiones (por ejemplo arquitectos) que desconocen técnicas específicas y formas de intervención social. Esto repercute negativamente en los habitantes ya que el impacto de un plan de urbanización trasciende la sola construcción de las viviendas.

Cabe destacar un detalle no menor también relevad con el cuaderno de campo y el método etnográfico. A pesar de que las diferencias entre ONGs existen, si se las compara con los enfrentamientos que se producen con el Gobierno, los roces son sutiles. Esto se verifica hasta en la disposición espacial, es decir la ubicación de cada uno de los representantes en la Mesa de Seguimiento del primer jueves de cada mes, donde se puede leer que tanto APAC, CELS y COHRE se sientan de un lado como si fueran los tres integrantes del mismo equipo y en frente se sientan Nación, Provincia y Municipio, dando la misma sensación de alianza, pero opuesta.

A pesar de que las tres ONGs defienden a los mismos vecinos, cada una tiene una relación distinta con el Gobierno. Mientras que el CELS considera la posibilidad de romper diálogo con el Gobierno si no responden a sus pedidos, desde COHRE se adopta una postura más tolerante y diplomática.

Por último es interesante destacar que la Mesa de Seguimiento del mes de Septiembre fue suspendida más de 3 veces consecutivas sin previo aviso por falta de quórum.

Representantes de la provincia y municipio no pudieron asistir por estar de vacaciones, luego por compromisos con otros asuntos y finalmente alegaron problemas personales. Según trascendidos de los vecinos, se trata de una estrategia para evitar el último encuentro antes de las elecciones presidenciales.

Ampliaremos más adelante este aspecto de las reuniones participativas, sin embargo trajimos estas descripciones de campo a colación para ejemplificar los momentos participativos en los que las técnicas de trabajo de campo entran en acción.

Comisión de Tierras y Viviendas

El objetivo de este encuentro semanal (todos los miércoles de 19 a 21 hs) es informar los avances del Subprograma de Urbanización y diseñar estrategias para lograr que el Gobierno escuche necesidades de los vecinos así como realizar ajustes en la implementación.

Representantes de APAC, CELS, COHRE y el presidente del Tierras y Viviendas, Tolentino Domínguez, se reúnen en el comedor de la Parroquia Nuestra Señora de La Cava con un grupo de alrededor de 10 / 15 vecinos que quieren acceder a una vivienda propia o que ya fueron adjudicados y carecen de información (**vecinos incluidos o excluidos** del plan).

Este espacio de participación apunta a comunicar algunas de las acciones que se están llevando a cabo, se los orienta a los vecinos y se los asiste escuchando casos particulares y compartiendo situaciones para lograr una resolución.

Además es un espacio en el cual se tejen las estrategias para definir la posición del grupo vecinal frente al Gobierno. En estas reuniones semanales los vecinos y ONGs traman sus acciones para elevar solicitudes al Gobierno y realizar así ajustes a la implementación del plan.

Esta reunión se convoca "de boca en boca" no hay una cartelera o vehículo de comunicación oficial que sirva para anunciarla.

Mesa de Integración

La mesa está a cargo de la intendencia de San Isidro cuyo objetivo es acompañar en el proceso de cambio a los vecinos de La Cava que se ven afectados por la Política Pública.³¹

Está compuesta por un grupo de comisiones que fueron creadas por el Municipio desde 2003 para canalizar dudas y consultas de los vecinos. Son los espacios previstos por el Municipio, responsable de la **ejecución** del subprograma para que los vecinos puedan informarse sobre los avances y situación en la que se encuentra el subprograma.

Depende del Municipio de San Isidro y está compuesta por:

- Comisión de Comunicación: Difunde la información clave que recibe del resto de las comisiones y supervisa las dos oficinas o mesas de información que reciben las consultas o reclamos directos de los vecinos.
- Comisión de Convivencia: Vista con previa citación a los vecinos del barrio que ya fueron mudados para diseñar, en conjunto, un código de convivencia barrial que tenga en cuenta normas referidas a ruidos molestos, zoonosis, etc.
- Comisión de Pre-Adjudicación y Casos Especiales: Se ocupa de entregar las casas a las familias seleccionadas y de atender los casos de aquellas familias que requieran de un tratamiento particular (ancianos, inválidos, etc)
- Comisión de Sustentabilidad Económica: Traza un perfil de cada adjudicatario y de acuerdo a necesidades comunes ofrecen talleres o programas (programa para terminar el secundario intensivo, capacitación para trabajar en la UOCRA, etc.)

³¹ Ver anexo 4. Notas etnográficas del cuaderno de campo, info publicada on line y set de entrevistas semiestructuradas.

- Mesa de Información: Son mesas de entrada de consultas y protestas de los vecinos afectados o que viven en los alrededores del barrio.

Psicólogos sociales, comunicadores y sociólogos voluntarios o que trabajan en el Ministerio con tareas administrativas y que además se hicieron cargo de estas tareas, son quienes están a cargo de la mesa. A veces vecinos que fueron capacitados y se ofrecen a atender las consultas de sus pares también fueron incorporados a las comisiones de la Mesa de Integración como miembros fijos. Un equipo de profesionales rentados para coordinar y realizar las tareas de acompañamiento y facilitación de los procesos de cambio, no fue contemplado en el presupuesto del Plan Federal, por lo tanto el Municipio tuvo que encontrar la manera de resolver problemas de implementación sin contar con una partida asignada para ello.

Mapa de actores sociales

A continuación definiremos los antecedentes de cada uno de los actores. Elaboraremos una breve descripción, caracterización de perfil, y abordaremos la orientación política, poderes y saberes.

Los actores serán clasificados en categorías, “Protagonistas” y “Secundarios” y de cada uno se definirán sus funciones, es decir tareas formales y sus roles, aspectos más ligados a lo emocional en la práctica.

Por último vamos a delinear los intereses alianzas y conflictos así como el rol que se le adjudica al otro. De esta manera se pretenden analizar los factores que favorecen y obstaculizan la participación de los vecinos.

GOBIERNO

1. NACIÓN

Actores Secundarios. Oficialistas. Fuente de financiación del proyecto.

A nivel nacional, los referentes son el Subsecretario de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación, arquitecto **Luis Bontempo**, quien apenas 1 vez ha visitado La Cava. No existe relación directa con él, siempre es intermediada por sus asistentes vía telefónica y las pocas veces que se ha tenido llegada de maneja directa fue mediante el envío de misivas redactadas por representantes de ONGs.

La función de Bontempo es hablar del subprograma con los medios de comunicación o los ciudadanos que no están afectados en forma directa por el Plan. Por lo tanto, es el interlocutor referente del Subprograma de Construcción de Viviendas en Asentamientos Precarios en el marco de conferencias, eventos y exposiciones como fue el caso de Expo Vivienda Social, en la cual sostuvo lo siguiente en su discurso de apertura:

“(...)Se trata de una integración física y social de los argentinos(...)”

“(...)Se trabajó con la conformación de equipos interdisciplinarios colaborando a la aproximación de la complejidad. También en conjunto con redes interbarriales para fortalecer a los vecinos y brindarles mayor acceso a la ciudadanía(...)”

“(..).Argentina es un país en serio que construye su futuro con el esfuerzo de la gente. La vivienda es para el Gobierno de Kirchner, el marco, la célula de la sociedad(..).”

“(..).Estamos trabajando en 200 000 soluciones habitacionales. 140 000 están en ejecución(..).”

“(..).Ahora sí que tenemos algo para mostrar, y no son las necesidades de la gente (..).”³²

Su mano derecha en este proyecto es **Clarisa Betatis**, Coordinadora del Subprograma de la Secretaría de Obras Públicas y Municipales, quien asiste a las reuniones mensuales de seguimiento del Plan de Viviendas. Ambos funcionarios son justicialistas y responden al gobierno de Néstor Kirchner sin embargo Betatis tiene una relación más cercana con los vecinos y las ONGs que los representan en instancias formales como asambleas.

La función principal de Clarisa Betatis, en nombre de la Nación, es garantizar que los fondos sean entregados por Nación para que puedan ser utilizados para los fines previstos. Por consiguiente, su principal tarea es la de asegurar el desembolso de fondos, es decir financiar las obras que se pusieron en marcha dos años atrás, cuando el programa fue asignado a la Secretaría de Obras Públicas que depende del Ministerio de Planificación.

Por lo tanto, La Nación, encarnada en Clarisa Betatis, es percibida por los beneficiarios como una especie de aliada ya que los vecinos y sus representantes, las ONGs, cuentan más con que Nación se preocupe por las quejas de la ejecución de las obras que el Municipio, ya que justamente éste último es el responsable de la implementación y por ende está menos dispuesto a escuchar críticas al respecto.

Por último cabe incorporar en este grupo de actores a la senadora, primera dama y candidata a presidente **Cristina Fernández de Kirchner**, quien visitó La Cava en el marco de su campaña proselitista para promoverse como senadora bonaerense en septiembre de 2005. Fue entonces que se reunió con los vecinos de La Cava y luego de escuchar sus demandas decidió la implementación de la Mesa de Seguimiento, una de las instancias participativas en las que se encuentra el Estado con las ONG y los vecinos para discutir los avances del Plan que será explicada más adelante en profundidad.

La función de Cristina Kirchner fue la de crear la Mesa de Seguimiento y este dato está muy presente entre los vecinos, quienes siempre la recuerdan con respeto por haberse preocupado en persona por buscar una salida a sus problemas.

Roles, Alianzas y Percepciones del actor “NACIÓN”

Las ONG’s perciben a La Nación como una posible aliada ante ciertas batallas que pelean contra la Provincia, como por ejemplo es el caso del reclamo de tierras que deberían ser utilizadas para fines públicos pero fueron entregadas a Clubes deportivos

³² Fragmentos del discurso de Luis Bontempo en la ceremonia inaugural de la Exposición de Viviendas Sociales que se llevó a cabo a principios de Juli en Parque Norte.

de alto reconocimiento, disponiendo así menos suelo para construir viviendas.

No obstante, en el fondo las ONGs reconocen que La Nación nunca va a proceder contra las esferas provinciales o municipales sin antes acordar entre las partes ya que las tres instancias gubernamentales responden al mismo aparato partidario por lo que no se traicionarían ya que todos juegan para el mismo equipo.

A continuación, un diálogo entre una vecina de La Cava Chica, Anabella, y la representante de APAC, Antonia, en el marco de la reunión de la Comisión de Tierras y Viviendas de Septiembre:

ANTONIA: “Seguimos con el conflicto de la recuperación de terreno. Pero antes de empezar con algo más fuerte nos tenemos que hablar con Clarisa para ver el tema”.

ANABELLA: “Hay gente que entra en una precaria, pasa un tiempo y le dan una vivienda de las que corresponden a la Cava Grande y eso significa que cada familia que entre es una que se queda afuera. Es ese José Luis, el puntero ese el que trae a todos de afuera. Estoy buscando cámara con teléfono para que vean. Van a ver que los va corriendo y el mismo los ayuda a mudarse”

ANTONIA: “Pero el no es el responsable, es solo un muñeco”...

ANABELLA: “Sí, pero los promotores sí que tienen que ver, aunque el no decide, pero ese La Choca o Cesio sí que hacen de las suyas y son promotores eh. Ojo porque van a arreglar entre ellos. Patalean pero cada cagada que pasa acá es culpa de los 3.

ANABELLA: “Y si, no hay nada que hacer en el fondo están todos complotados, si le pegamos a Posse, también le estamos pegando a Kirchner. No sé, me parece... estamos sonados porque todos juegan para el mismo lado. No sé. Es opinión mía”.

Por otro lado, los vecinos expresan reconocimiento y ciertas manifestaciones de cariño y nostalgia por las actuaciones de la Nación que fue la que les permitió abrir la Mesa de Seguimiento.

Declaraciones de una de las vecinas, LETICIA: *“La Señora Cristina vino aquí, entró y estaba al tanto de todo. Nos hizo unas preguntas y en seguida salió y llamó a su secretario que vino en seguida a visitarnos acá donde todavía estábamos y nos dijo que iba a crear la mesa de seguimiento para el Plan. La Señora Cristina vino y cumplió y eso tiene valor.”*

2. PROVINCIA

Actores Protagonistas. Oficialistas. Órgano de Control.

El Subsecretario de Obras Públicas y Publicidad de la Provincia de Buenos Aires, **Fernando Romero**, es quien representa al Gobierno bonaerense en el proyecto. Suele asistir a las reuniones mensuales, a pesar de que las últimas dos veces no se presentó alegando “Feria” aunque no está trabajando de abogado sino que es funcionario público y en otro caso “problemas personales” y no envió a un reemplazante a la asamblea

mensual, quedando así un vacío de representación de una de las instancias gubernamentales claves en la reunión.

Los arquitectos conocidos como "Cessio" y "Julio", son los funcionarios aliados de Romero. Ambos son los encargados de responder a las llamadas de los representantes de las ONG's cuando necesitan pedir información respecto de los planos físicos, el avance de obra, tablas de materiales, suelos y terrenos disponibles para edificar, etc.

Los arquitectos y asistentes de Romero son los que más relación tienen con el proyecto, no obstante debido a conexiones de las ONGs, especialmente del CELS, con ciertas instancias gubernamentales, tienen llegada directa y varias veces se han comunicado directamente con Romero a su celular o han sido recibidos en la oficina del funcionario para discutir temas de alta relevancia para la Provincia como son la demanda de confiscación de tierras a los clubes Hípico y El Lazo, que ocupan tierras de la provincia que deberían ser utilizadas para fines públicos y sin embargo fueron entregadas mediante a negociados privados a instituciones deportivas de alto prestigio en San Isidro transgrediendo normas legales.

La función específica de la Provincia en el proyecto consiste en controlar y verificar que las acciones que se acordaron en el contrato del Plan de Construcción de Vivienda estén siendo llevadas a cabo por el Municipio. Funciona como un auditor, es decir un agente controlador y de denuncia en caso de que desde las instancias municipales no se estén ejecutando acorde a lo establecido en el convenio. La provincia debe funcionar como un órgano de contralor.

Roles, Alianzas y percepciones.

Las ONG perciben a Romero como una persona no confiable, quien no está dispuesto a compartir la información que se le solicita respecto a temas claves como el Plan de Obras, el Master Plan de construcción, los criterios de adjudicación de las viviendas, las bases de donde se extrajo la información para conformar los índices que determinaría las familias con prioridad para ser mudadas, etc.

EZEQUIEL (APAC) A ROMERO en la Mesa de Seguimiento: "No hay información del plan y se solicita. La información se pierde, no se sabe a quién se la dieron, donde la pusieron"...

Pero ustedes ahora dicen que hay casa para todos. ¿No era que sólo iban a mudar a 1000 familias al principio cuando empezamos con todo esto del Plan? Después fueron 1200 familias y ahora resulta que cabemos todos, ¿cómo es esto? Si yo tuviera el Plan Maestro entendería un poco más como van a hacer para construir casa para todos y me gustaría ver el espacio donde están pensando hacerlo porque según mis mapas no entra y es la primera vez que me pasa que no puedo ver el Master Plan de una obra.

ROMERO A EZEQUIEL (APAC): "Pero que raro que no te dieron el plan general de toda la obra. De Rolón a Newbery lo tenemos y te lo damos devuelta si querés porque está aprobado. Después no porque no está la no objeción de Nación.

ANTONIA (APAC) A ROMERO: ¿Esta obra tiene que estar planificada en algún lado. Sino las 1882 casas dónde las van a meter? Además no se puede improvisar en este

casa. Es una obra compleja. El pozo no se puede rellenar con cualquier cosa. Razones de más para que tenga que estar planificado.

TOLENTINO (CTyV) A ANTONIA (APAC): “Dejá Antonia, nos tratan de negros y nos pedalean hasta las elecciones... Hay que conformarse con lo que hay”.

Las autoridades de la Provincia, especialmente Romero, son percibidos como actores claves, necesarios para el acceso a la información, sin embargo se los considera poco confiables y desleales por parte de las ONGs y de los vecinos. Estos últimos suelen expresar su desprecio y falta de respeto en las reuniones de manera directa con insultos verbales, gestos, ademanes groseros y también mediante críticas despectivas a las espaldas del funcionario cuando se retira de la sala de reuniones.

3. MUNICIPIO

Protagonista. Oficialista. Responsable de la Ejecución.

La figura central es **Gustavo Posse**, intendente Justicialista. Su figura es reconocida por todos los vecinos ya que suele visitar el barrio en forma asidua sobre todo cuando se inauguran comedores que se suman a la red de comedores instituída en el barrio o cuando Cáritas San Isidro convoca para una misa por la Virgen. Gustavo Posse además encabeza los actos políticos en los cuales se corta una cinta, simbolizando la entrega de una cierta cantidad de casas a vecinos. Por último, a pesar de ser una figura bastante inalcanzable, por la jerarquía del cargo que ocupa, se caracteriza por recibir a los vecinos en su despacho una vez por mes. Los reúne para atender sus quejas en forma directa y se pone a disposición para canalizar de manera más rápida sus soluciones. Asimismo, aprovecha este espacio para persuadir a aquellos que están en contra o cuestionan ciertas prácticas de los punteros, quienes también son llamados “promotores sociales o directamente “Acción Social”. Resulta que muchas de sus gestiones son altamente cuestionadas por los vecinos ya que en varios casos, de acuerdo a trascendidos de los vecinos, implican violación de leyes y contratos o mejor dicho arreglos privados entre partes que negocian un bien o recurso del Estado en beneficio propio.

ANTONIA (APAC) A ELEONOR (Vecina) en CTyV: Las reglas del juego no se pueden cambiar. Si el Gobierno dice que va a darle las casas a las familias con presencia ininterrumpida en el barrio y que para comprobarlo va a usar el Censo de 2001 y 2005 listo. No se puede hacer otra cosa.

ELEONOR (vecina) a ANTONIA (APAC) Pero estamos luchando contra nuestros propios vecinos. No podemos así si algunos no entienden. Además la municipalidad genera enfrentamientos también. Algunos ya la tienen pagada. Dicen que ya vendieron su casa y compraron una de las nuevas a uno de los punteros.

ANTONIA (APAC): Pero hay reglas. Si no las quieren cumplir, ahí tienen las casas, matense.

En este marco, Gustavo Posse dirige el Municipio, es decir que es la autoridad máxima en San Isidro y a su vez tiene como responsabilidad mantener el status quo, lidiar con la

complejidad de audiencias heterogéneas que habitan en el distrito y si nos referimos a sus funciones relacionadas con el Subprograma de Urbanización de Villas y Construcción de Viviendas en Asentamientos Precarios, el Municipio encarnado en Posse y su equipo de funcionarios, tiene a cargo la responsabilidad de implementar, es decir ejecutar el Subprograma.

De acuerdo a fuentes del Municipio, lo que se ha hecho es diseñar distintas instancias de comunicación con los beneficiarios del Subprograma para garantizar que tuvieran acceso a la información necesaria antes de ser mudados a las nuevas viviendas.

La función de los encargados municipales de la implementación del Subprograma, inauguraron la "Mesa de Integración" compuesta por varias comisiones que apuntan a atender necesidades puntuales de los vecinos afectados por el plan en La Cava. Este espacio a grandes rasgos se trata de una Mesa en la que se provee al beneficiario con información sobre las adjudicaciones de viviendas, las condiciones en las que se entrega, se le ofrece aprender un oficio para generar ingresos, entre otros.

No obstante, en la práctica existen serios conflictos que traban, dificultan, entorpecen y frustran a los vecinos, quienes argumentan que desde el Municipio se los trata de manera injusta y despectiva en cada una de estas comisiones que se han implementado, desalentando así la participación de los grupos vecinales.

JULIO (Vecino) en CTyV: "Pero si te dan dos horas para que te mudes en el momento de la entrega te avisan todo rápido y te amenazan con que si no te apurás se la dan a otro si no la querés. Encima los ventanales son enormes, no tienen rejas, no hay privacidad en los patios, no son seguras y estamos apretados. El baño está arriba, che, todo gotea y está re mal hecho".

"Y a mí lo que me pasó fue que me dejaron solo. Empezaron a mudar salpicado, uno de acá otro de allá y de repente me vaciaron casi toda la cuadra y tiraron abajo las casas. A mi me dejó ahí en la esquina con un foquito que apenas alumbra. Duermo re mal, cada vez que escucho un ruidito me levanto. Estoy muy sólo allá, quedé lejos de todo ahora y no sé por qué me hicieron eso. No sé pero en cualquier momento cuando vuelva a casa me voy a encontrar con todo vacío. Pensá vos que no tengo a nadie que me ayude o que ande mirando o caminado por mi cuadra. Quedó pelada nomás".

RESPUESTA DE ONETTO: "A medida de que los mudamos, avanzamos con la obra. Se avanza cuando se libera el terreno. Lo que pasa con el Hípico y El Lazo es distinto. Ya casi están esas tierras aunque el Hípico lo siguen peleando creo. Pero acá es todo diferente. Si no liberan el terreno, no hay acta de inicio y no se puede construir. Y el proceso tarda..."

"Según cada sector y la cantidad de habitantes vamos trazando zonas y vamos mudando por tandas. Se derrumba, se construye. Se avanza a otra etapa. Y lo mismo. Igual te cuento Ezequiel que nosotros contamos 1845 familias acá en La Cava y hay como 400 que no quieren mudarse, que se quieren ir, entonces vamos a tener casa para todos porque hay abandono".

RECLAMO DE VECINOS: "Dan a un vecino de acá a otro de allá, todo salpicado, eso es lo dramático que lo hacen todo junto así por tandas que no están claras".

El Municipio debe reportar a la Provincia, cuya función es controlar los avances del Subprograma.

Anselmo Onetto, Director de Obras Públicas y Urbanismo a nivel municipal es quien asiste a las Mesas de Integración mensuales representando al Municipio. Su tarea es lidiar con los reclamos elevados por las ONG que se adjudican el rol de representación de los vecinos.

Además, es el encargado de facilitar los procesos de entrega de información pública a los destinatarios del plan, no obstante ya sea por desorden, falta de tiempo o por inexistencia de la documentación solicitada, en muchos casos Onetto no está en condiciones de responder a los pedidos de los vecinos y organizaciones de la Sociedad Civil implicadas.

No obstante, cada vez que participa de algún espacio de concertación multiactoral, se muestra con voluntad para colaborar y pide encarecidamente a las ONGs que en vez de criticar, hagan aportes para que “la gente tenga sus casas” minimizando así los fundamentos alegados por las ONG’s al resistirse a aceptar los términos en los cuales el Municipio está ejecutando las obras.

ANSELMO A VECINOS EN MESA DE SEGUIMIENTO: “No se preocupen tanto por eso porque hay vivienda para todos. Andemos con el plan y va a salir. Si se ponen así a poner obstáculos y trabas, son ustedes los que van a hacer que esto se frene. Tiremos todos para el mismo lado por el amor de Dios, no traigan tanto problema y preguntas y cuestionamiento, ayudemos todos a solucionar las cosas, che. Así todos van a tener casa, sino va a estar difícil la cosa.

Tratemos de que la gente termine adentro de la casa. Este proyecto lleva dos años ya y cualquier sugerencia para mejorarlo es bienvenida. Pero tratemos de no criticar y quejarnos todo el tiempo sino de todos construir, no destruir lo que tenemos, che que por primera vez en la historia hay un gobierno que se está ocupando del barrio La Cava, che.

Más adelante vamos a hacer unas más amplias y las que ya fueron entregadas se van a ampliar. Pero ahora lo que nos interesa es que ninguna quede vacía por los tiempos que vivimos”.

RESPUESTA DE PABLO (CELS): ¿Y el medio? ¿no importa, no? Digo todo el proceso. (silencio en la mesa).

Breve entrevista a Onetto a la salida de la mesa de seguimiento:

ONETTO: “Lo importante es que esto salga, después vemos como hacemos...Además no te olvides que la gente acá es vaga.

MM: ¿Qué le dan a las familias que se mudan? ¿Una escritura?

ONETTO: “No no. Hasta que no se termine de construir todo el lote, y La Cava no está loteada así que se considera todo el barrio entero, toda la villa como un mismo lote, no se puede hacer el certificado de obra. Entonces, no se puede determinar el precio de

cada vivienda hasta que se termine de construir, y por eso tampoco se puede empezar a pagar. No pueden pagar, pero igual, la idea es que sólo tengan que pagar el 60% del valor de la vivienda y en 600 cuotas así que imaginate. No la van a terminar de pagar nunc”a.

MM: ¿Cómo les informan a los vecinos que tienen todas esas obligaciones?

ONETTO: “Y mirá lo que pasa generalmente es que en el momento en el que les das la casa ya está. No quieren saber más nada. Agarran la casa y listo. No te escuchan, no les importa”.

“Pero lo peor no son los que se quieren ir porque mal que mal los movemos. El problema son los que nos van a trabar la obra por no liberar terreno. Por ejemplo hay unas 35 familias ecuatorianas que se instalaron hace pco y andá a sacarlos”.

En el trabajo de campo se identificaron otras funciones llevadas a cabo por otros miembros del Municipio aparte de Posse.

Se trata de los llamados “punteros” “promotores / agentes sociales” o directamente “Acción Social”.

Estos sujetos cubren un alto espectro de tareas formales. Patrullan el barrio, tejen alianzas con los vecinos, relevan datos para actualizar bases de datos , identifican necesidades acuciantes e intentan responder a sus necesidades con acciones definidas. A su vez, son los encargados de reclutar, seleccionar y mudar a quienes deben ocupar las nuevas casas ya que tienen la obligación de que ninguna de las viviendas quede vacía una vez terminado el proceso de construcción por motivos de seguridad.

Luego de haber identificado a través de trascendidos de los vecinos que existen ciertas irregularidades en la entrega de las viviendas Onetto confirmó en la Mesa de Seguimiento: *“Pararon la entrega de casas para hacerlo transparente después de su pedido. Para que no haya más reclamos. Así que antes de entregar en el barrio de Angelita, San Cayetano y otro más, vamos a llamarlos y tienen que ir de testigos a verificar que todo está bien”.*

COMENTARIO DE ELEONOR (Vecina): “Se va a armar porque hay gente que no acepta que no está en el censo 2001. Los que no quieren aceptar se van a quedar en mi sector, por ejemplo en La Pera”.

Roles, Alianzas y Percepciones

Una de las promotoras sociales más populares en el barrio se llama Alicia Pisani. La reputación de dicha empleada municipal, funcionaria de Acción Social, fue cuestionada en reiteradas ocasiones por vecinos del barrio, quienes afirman que vende las casas en vez de entregarlas.

Asimismo, han denunciado en varias reuniones que promotores sociales barriales denominados y reconocidos por todos como “La Choca” y “José Luis”, traen gente de otros barrios y los ubican en las casas para devolverles favores políticos. En este marco, aseguran los vecinos que participan en la Comisión de Tierras y Viviendas de

los miércoles, que en vez de respetar los criterios de adjudicación enunciados en el convenio por los cuales se iban a seleccionar a las familias beneficiarias del Plan, se están utilizando los recursos suministrados por nación para beneficio de aquellos quienes apoyan a Posse en campañas proselitistas y acciones de otra índole. (son informantes o “compinches o entongues de la policía” que quiere decir que mantienen relaciones cercanas, informales y desde ya altamente cuestionables con agentes de seguridad dentro del barrio con propósitos turbios).

ONG

1. Asociación de Apoyo a Comunidades (APAC)

La asociación envió a dos voluntarios a colaborar con el subprograma. Ambos tienen como objetivo acompañar a los vecinos en el proceso de cambio así como defender sus derechos ante el Estado, elevando pedidos en nombre de la comunidad para garantizar que los Derechos Humanos no sean transgredidos.

Se trata precisamente del arquitecto **Ezequiel Zapiola y su esposa Antonia**, quienes fueron los voluntarios de la ONG asignados. Ambos profesionales deben rondar los 70 años y sus tareas consisten en asegurar que los vecinos van a recibir la información necesaria con respecto al Master Plan para comprender tanto las dimensiones, alcances, tiempos de construcción, materiales de las casas, tamaños, disposiciones, instrucción de cuidados y demás información relacionada en general con los suelos, terrenos y dimensiones físicas de las viviendas.

Ambos son especialistas en construcción por lo que tienen una esfera de conocimiento más profunda que el resto de los participantes en las Mesas a la hora de hablar de materialidad, escrituras o técnicas para rellenar baldíos, remover basurales, nivelar terrenos y planificación de proyectos de construcción en fases.

Lo cierto es que ambos suelen reunirse con representantes de la provincia como Fernando Romero para solicitar el plan físico, dado que los vecinos deberían poder ver cuáles son las fases de derrumbe y posterior construcción que están previstas en la planificación de tantas. Argumentan que si fuera un Plano público, todo sería más ordenado.

En varios casos funcionaron como interlocutores directos con autoridades provinciales al tanto del proyecto como por ejemplo **Fernando Romero**, quien los ha recibido en su despacho para responder a sus pedidos.

Aparte de defender los derechos de los vecinos en este aspecto, también realizan jornadas de capacitación durante la semana para instruirlos, explicarles sus derechos para que al conocerlos tengan herramientas para defenderse ante actos ilícitos.

Roles. Alianzas y percepciones

Antonia y Ezequiel de APAC son respaldados por los vecinos, quienes los apoyan y estiman al valorar el trabajo y esfuerzo que hacen por ellos. Ambos son muy diplomáticos con el Gobierno también, adoptan una postura más de reconciliadores que

belicosa, a diferencia por ejemplo de la postura adoptada por el CELS a la hora de relacionarse con instancias gubernamentales.

APAC en cambio tiene una personalidad más dócil y pacífica incluso durante las reuniones de concertación mensuales, en las que participa sin efervescencias sino intentando siempre de manera diplomática llegar a acuerdos para pasar al siguiente tema.

APAC tiene una relación muy cercana con las otras dos ONGs, COHRE, encarnada en Victoria Termini, y con Pablo Condis, CELS. Pese a que frente al Gobierno y a los vecinos funcionan como aliados, entretelones existen varias diferencias entre las ONGs que intentan funcionar como bloque representativo de los vecinos de La Cava.

En reuniones de la Comisión de Tierra y Vivienda en las que Pablo (CELS) y Vicky (COHRE) no pudieron asistir, Antonia (APAC) ha ventilado ciertas intimidades y compartido abiertamente críticas contra ambos por no manejar la información entregada por el Gobierno de una manera ordenada, perdiendo así tiempo y recursos.

Declaraciones de Antonia: "En la primera mesa que tuvimos, Oneto le dijo a Vicky que le iba a dar la lista de adjudicatarios pero todavía nada"

"Uno de los criterios para darles las casas a las familias era el de escolaridad y acción comunitaria era otro" "La cosa es cómo miden eso porque los actos de ese tipo son voluntarios, no obligación de nadie así que no se puede tomar eso como algo que hay que medir a todos por igual"

"Bueno, tenemos lo que tenemos, lo vemos de hojeada al menos, pero el listado de adjudicatarios no está y no hay copia de lo que le hacen firmar a la gente cuando les dan la casa, mandaron la carpeta pero eso tampoco está".

"Esa carpeta la tuvo Vicky y después Pablo. Tenés que ir al CELS a buscarlo..."

"Esto no puede ser así, pongamos como norma que la documentación queda en el barrio y que la tenga el CELS todo bien, es muy simpático pero no sirve"

"Esa es la famosa carpeta que entregaron hace cuatro meses? Pero no está".

"¿Pero la dieron o no al final? ¿La mostraron en un café y se la llevaron o es una carpeta que nos dieron y no sabemos donde la pusimos? Esas son desprolijidades nuestras, ahora tenemos que ser mas estrictos".

Las diferencias son sutiles si se las compara con los enfrentamientos que se producen con el Gobierno. La relación es mucho más distante, seca y a medida de que pasa el tiempo, los lazos se van endureciendo aún más, la paciencia se agota y las esperanzas de recibir la información solicitada se pierden, bajando así también el nivel de motivación generada por la intención de participar en las reuniones para generar avances y resultados que aporten a la resolución de alguno de los conflictos identificados.

Por consiguiente, al mantener una relación tan informal y poco fructífera con el Gobierno APAC se percibe a sí misma y a sus aliados como poco ineficientes y hace mea culpa por haber manejado cuestiones con tan poco profesionalismo o rigurosidad.

Declaraciones de Antonia, APAC: "Todos se matan de risa de nosotros. Todo queda ahí dando vueltas. Somos poco efectivos, se deben estar muriendo de risa de nosotros, sí".

Lo que pasa acá es que todos se anotan y después no viene nadie. Se tienen que comprometer. Ellos tienen que ver que mucha gente del barrio participa, que los vean trabajando y además vienen y nos acompañan y van aprendiendo cómo se hace todo para que lo hagan solos.

Y si tenemos que siempre esperar a Pablo y él justo se olvidó de venir. Chau. Tenemos que hacerlo nosotros mismos a todo esto. Todos sabemos sino lo hacemos juntos una vez y después pasamos la posta.

Si van a una comisión o al ministerio, van a aprender a relacionarse y perder la timidez.

Yo puedo ayudarles de mi parte para que no seamos solo nosotros los de la cara visible. Llevan los documentos, conocen a la gente, se van aprendiendo a desempeñar...

Ramón (vecino): Yo quiero y ella había dicho que quiere también.

La gente se acostumbra a ir al Ministerio de la Justicia como Pablo que les da una guía, una cartilla para que salgan bien informados y sabiendo que hacer y no que hagan una hora de viaje hasta La Plana y se vuelvan sin nada. Primero los acompañamos si quieren y después cada uno va solo.

De esta conversación se desprende que cuando los representantes de las tres ONG no están presentes en las reuniones de la Comisión de Tierras y Vivienda, el panorama cambia de manera notable.

Cuando Pablo y Vicky no están, los vecinos sienten menos presión y se animan a participar activamente de las reuniones mientras que cuando están todos reunidos, tienen a adoptar una postura pasiva.

Esto se verificó en la reunión en la que Antonia los incitó a participar activamente de los trámites en las distintas instituciones y recibió una respuesta positiva por parte de los vecinos.

Ocurre que los vecinos han recibido capacitaciones en Derechos Humanos por parte del CELS, quienes les enseñaron como reclamar y defender sus derechos, por lo tanto, se sintieron seguros y con capacidades suficientes como para comenzar a practicar sus derechos siempre contando con el apoyo de las Organizaciones de la Sociedad Civil que los acompañan en los procesos de gestión.

No obstante, desde el gobierno se percibe a APAC como un actor social que es indefenso ya que no cuenta con peso suficiente como para generar un escándalo que pueda perjudicarlo. Aparte del peso, se debe a que su estrategia para llamar la atención del Gobierno no es la denuncia ni la manifestación masiva por lo tanto desde la óptica

del Gobierno, APAC es un jugador inofensivo a diferencia del CELS por ejemplo que tiene mucho mayor presencia, alcance en los medios y recursos como para hacer una movida que ponga en jaque alguna de las acciones gubernamentales.

Uno de los indicadores más severos de la pobreza es no estar organizado: cuando la persona no está organizada no se siente obligada a respetar reglas con los otros ni con la sociedad y al mismo tiempo, su aislamiento facilita que otros le violen sus derechos.

Lo público viene del pueblo. Desde un comienzo la palabra se relaciona con la inclusión. Lo público es lo contrario de lo secreto. Originariamente corresponde a lo que llega a ser de conocimiento del pueblo. Esta concepción comunicativa de lo público es fundamental, para crear la gobernabilidad legitimar el Estado y las actuaciones de las instituciones públicas, es lo que se conoce como la transparencia pública.

2. COHRE

El Centro del Derecho a la Vivienda contra los Desalojos es una organización que trabaja con el derecho a la tierra, vivienda, acceso a los servicios públicos y participación popular en los procesos de regularización y urbanización de las áreas donde se localizan.

En el marco del Subprograma, esta institución es representada por **Victoria Termini**, una empleada (rentada) que está a cargo de verificar los criterios definidos por el Municipio para desalojar a ciertas familias de sus hogares y mudarlos a las nuevas viviendas. COHRE tiene especial interés en entender las fórmulas con las que se definieron los indicadores y criterios para asignar puntajes a las familias del barrio. El resultado de ese puntaje determina cuáles son los vecinos que tienen prioridad para la adjudicación de las casas, por lo tanto se trata de una cifra clave a ser observada.

Esta organización, al igual que las otras dos con las que trabaja, también se ha adjudicado la representación de los vecinos y se encarga de elevar demandas específicamente relacionadas con los criterios de adjudicación de viviendas. Al ser una trabajadora social, a diferencia de los arquitectos de APAC y el abogado del CELS, conoce en profundidad la composición de índices, ponderaciones, estudios sociológicos y análisis que son llevados a cabo en el marco de los programas sociales para delimitar la población beneficiaria.

Por consiguiente, centra sus esfuerzos en recuperar las planillas con puntaje que determinaron el listado de adjudicatarios y cuestiona sin piedad la composición y fórmulas utilizadas para arrojar números y conclusiones.

Asimismo, solicita la incorporación de un equipo de técnicos especialistas en Trabajo Social, Acción Comunitaria, Participación Ciudadana, Psicólogos y profesionales de disciplinas cuyo objeto de estudio es social, con el fin de contar con las herramientas adecuadas para acompañar a los vecinos en el proceso de cambio y poder reconfigurar sus edificios simbólicos y generar así conciencia del cambio social imperante y no sólo conformarse con cambiar el aspecto del barrio sino el estilo de vida de sus habitantes.

Discusión entre Victoria y Onetto

Victoria: "Necesitamos saber cómo se establece puntaje a cada familia para entender a quien le dan casa y a quien no. Esa es la razón por la que pedimos los criterios que utilizaron".

"Hay una de las cosas que miden que es compromiso comunitario. Nosotros creemos que ese no es un criterio válido para definir quien tiene preferencia para tener una casa. El de tener niños que van a escuelas y los que no tampoco es justo porque se está discriminando a las familias que tienen chicos y que no los pudieron mandar a la escuela".

Onetto: "La idea es que la gente termine adentro de las casas y que sean casas nuevas y que tengan una vivienda digna. Además mirá si los criterios hubieran sido, primero los argentinos o las madres solteras. Eso también entonces hubiera sido injusto. Vos querés ver cómo están hechas las ecuaciones y los criterios de razonabilidad, eso todo está y se los pasamos en una carpeta hace unos meses cuando vinieron a la oficina pidiendo información. Yo me acuerdo que se los dí."

Roles. Alianzas y Percepciones.

COHRE es aliado del CELS en temas legales. Colabora más que APAC en la lectura de expedientes y cuenta con un equipo de abogados "in house" que respaldan a Vicky cuando necesita adoptar una postura ante un conflicto en el cual hay que definir si se da inicio o no a una acción legal.

Se nota que a pesar de que las tres ONG son aliadas y funcionan en conjunto, cuando se trata de iniciar acciones contra el Gobierno, COHRE siempre tiene una posición un poco más reticente que el CELS, institución que considera como opción romper el diálogo con la Mesa si no responden a sus pedidos, siendo así un actor más riguroso y temible que COHRE pero a su vez belicoso y arriesgado.

COHRE prefiere hacer llamados telefónicos, advertir a las autoridades con las que se tiene relación en la Mesa de Integración y lograr algún tipo de tregua antes de hacer una denuncia vía judicial para no entrar en coalición y entorpecer el diálogo con los representantes en la Mesa de Seguimiento, donde se intenta que todos los actores sociales puedan conciliar para avanzar con un bien común.

Vicky es muy joven al igual que Pablo –representante del CELS-, no llega a tener 30 años, por lo tanto los vecinos les demuestran su gratitud por el apoyo brindado y sienten especial cariño por Vicky, quien apenas termina su jornada laboral se toma un tren y dos colectivos para llegar a las reuniones de los miércoles.

3. CELS

El CELS es una organización no gubernamental que trabaja en la promoción y protección de los derechos humanos y el fortalecimiento del sistema democrático y el Estado de Derecho en Argentina. En este caso, está representada por **Pablo García Lena**, quien no sólo se ocupa de asesorar legalmente a los vecinos sino que también organiza talleres de Educación Cívica hace un año.

Pablo es el actor social protagónico por excelencia en el proyecto. Es quien se encarga de redactar las cartas que se elevan a distintas esferas del Gobierno, es quien conoce la jerga y modos en los que se deben dirigir a los juzgados cuando se solicitan expedientes o se inician causas, conoce el hermético lenguaje de los abogados, los procesos legales y judiciales y tiene vasto conocimiento de la ley como para saber identificar cuándo desde el Gobierno se está violando un derecho y cómo se debe proceder.

Por lo tanto, el CELS, encarnado en Pablo es una figura clave de la que dependen las ideas y estrategias que deben adoptarse para elevar solicitudes al gobierno.

Para lograr canalizar sus propuestas, Pablo cuenta con un network de contactos al interior del Municipio y la Provincia que le permite gestionar sus iniciativas con agilidad. Debido a que pertenece a una institución reconocida y gracias a sus logros personales también, ha logrado establecer contacto directo con varios directivos del Gobierno, quienes suelen recibirlo en sus oficinas.

Roles. Alianzas y Percepciones.

Pablo tiene un modo muy amable y amigable para dirigirse a los vecinos. Lejos de ser arrogante por ser la usina de ideas en las reuniones, se maneja como un verdadero líder que sabe ganarse el apoyo de los presentes, adherir a sus propuestas consiguiendo sus firmas ipso facto y sabe persuadir a su vez a COHRE y APAC cuando se muestran reticentes a aceptar los términos en los que propone actuar.

Es un personaje muy hábil que goza alta legitimidad, situación que le permite comportarse con firmeza, consistencia y convicción cuando debe defender sus pedidos en la Mesa de Integración ante representantes del Gobierno, con quienes a su vez, como mencionamos anteriormente, también tiene una relación de cercanía que no evidencia en las Mesas.

Pablo desempeña un rol central en el proyecto. Podría ser identificado con la figura de “mediador o moderador” en las mesas de concertación con el Gobierno y como el “salvador o mesías” en las reuniones semanales en las que sólo participan vecinos, situación que es beneficiosa ya que cuenta con el respaldo de todos los vecinos quienes lo respetan y admiran por lo que hace por ellos, pero a su vez genera ciertas asperezas con APAC y COHRE ya que termina teniendo la última palabra en todas las discusiones.

Además, como se dijo anteriormente, es quien asume una postura más de choque con el Gobierno:

Pablo: “En el preconvenio del Plan dice que hay dificultad de disponer de suelo vacante. Tenemos que pedir vista del expediente, redactar una carta e iniciamos. ¿Lo hacemos ahora? Tenemos que iniciar una acción, sino pasa el año y llegan las elecciones y sonamos.

Vicky: “¿No tendríamos que pedir audiencia con López antes?”

Pablo: “Dar un paso no significa romper, Vicky...”

COMISION TIERRAS Y VIVIENDA

Institución representada por **Tolentino Domínguez** quien convoca a las reuniones de los miércoles en el comedor de la escuela Nuestra Señora de La Cava, donde cada vez que llega cuelga una bandera de Argentina con una inscripción en rojo que dice Comisión de Tierras y Viviendas.

Es una figura reconocida y querida en el Barrio. No pertenece al movimiento Barrios de Pie ya que en reiteradas ocasiones se ha mostrado en contra del agrupamiento y remarca que el hecho de que se haya tomado en cuenta al barrio La Cava dentro del Subprograma de Construcción de Viviendas es mérito del esfuerzo conjunto de los vecinos y *“no de grupos piqueteros aliados al Gobierno”* asociados con D'Elía.

Es un obrero que trabaja en la construcción y reparación de casas particulares, no del Plan. Llega muy cansado, con manos sucias (con cemento pegado, pintura en la ropa, etc) a las reuniones de los miércoles.

Casi siempre trae un recorte de diario y lee en voz alta las declaraciones de Posse a los medios, situación que irrita a la mayoría de los vecinos presentes.

Tolentino no comienza la reunión hasta que llega Pablo.

Muchos vecinos cuando lo ven llegar se le acercan para compartir con él inquietudes y sobre todo chismes, es decir datos informales sobre quien fue mudado, por qué y con quien encontró el “gancho” para lograrlo.

Es un personaje apreciado pero que no tiene el profesionalismo y conocimiento, es decir saberes que aportan las ONGs a los encuentros y tampoco tiene el poder ni los recursos con los que cuentan los representantes gubernamentales.

Tolentino puede ser considerado como un representante directo de los vecinos, quien es también habitante de La Cava y no tiene estudios académicos ni un cargo en el gobierno pero que se interesa por mantener la relación con todos los actores y alega que él necesita saber información de lo que pasa en el barrio todos los días para poder ayudar, sin embargo durante las reuniones internas casi no participa, los encuentros son moderados por Pablo del CELS y las otras dos ONGs y cuando se realiza la mesa de concertación tampoco pide la palabra sino que se mantiene en silencio. Los enfrentamientos se dan, en su mayoría, entre los tres representantes de las ONGs y las autoridades del Gobierno, Tolentino permanece al margen de las discusiones pese a que se sienta en la mesa, no en los bancos donde ubican a los vecinos, quienes no tiene voz.

Cuenta con una gran cantidad de informantes informales del barrio quienes confían en él y le dan acceso a información hiper local que luego utiliza para sacar conjeturas en cuanto a quienes fueron beneficiados por los punteros al mudarlos a las casas precarias para asegurarles luego la entrega de las viviendas nuevas, por ejemplo.

Es un aliado de las ONGs e intenta mantener la mesa de diálogo. No forma parte del Gobierno ni está relacionado con ellos pero se comporta como un mediador que intenta conservar y defender el espacio de diálogo cuando la citación se pone tensa.

VECINOS

Funciones y Roles

La manera de clasificar a los vecinos puede variar según el eje que se elija para agruparlos: Adjudicado vs. No Adjudicado; Participación Activa vs. Participación Pasiva; A favor del Plan vs. En Contra del Plan; Adjudicado sin problemas en vivienda vs. Adjudicado con inconvenientes con la vivienda; etc.

Si tomamos uno de los ejes que más los caracteriza, podemos afirmar por ejemplo que existen dos tipos de vecinos en las reuniones. La mayoría son los que no recibieron casa todavía y están interesados en saber los pasos a seguir con el fin de garantizar que tendrán acceso a una de las viviendas del Subprograma (incluidos vs excluidos).

Por otro lado, están los vecinos que ya fueron adjudicados y quienes experimentan serios problemas con las nuevas casas. Asisten a las reuniones para buscar la forma de resolver los inconvenientes que tienen como por ejemplo la falta de Gas, goteras, rotura de caños, caída de techos, etc.

Los vecinos son actores centrales en el proyecto aunque no ocupen un lugar protagónico en las mesas de concertación que fueron creadas para justamente propiciar un intercambio entre la población beneficiaria del plan y los responsables de la ejecución.

A pesar de que hay muchos a los que les interesaría tener una participación activa, es decir, opinión y poder de decisión en las reuniones, lo cierto es que su función principal en dichos espacios de participación es la de compartir con las ONGs sus problemas y pedidos. Sin embargo esto se realiza de manera rápida y en muchos casos es casi anecdótico ya que la mayoría del tiempo son las ONGs las que hablan en las reuniones tratando de diseñar la mejor estrategia para “atacar al gobierno”, que los priva de acceder a información como los planos, los criterios de adjudicación, etc.

En este sentido, el rol de los vecinos queda reducido a escuchar los avances planeados por quienes se adjudicaron su representación ante instancias gubernamentales y a suministrar información sobre sus casos particulares que pueden ser disparadores de acciones para el bien común que luego propongan emprender en conjunto.

Cabe destacar que los vecinos no están unidos. Existen varios enfrentamientos entre grupos que no están de acuerdo con los criterios del plan y se niegan a abandonar sus hogares, frenando así el avance de obra. Esto genera rechazo en otros sectores de vecinos que apoyan el plan.

Además hay quienes tienen carácter fuerte y entran en choque hasta con las ONGs cuando piden hablar directamente con los representantes del Gobierno y no les dan permiso porque dicen que lo más importante es que desde las esferas del Gobierno no noten que hay grietas, enfrentamientos y descensos entre los vecinos. Por otra parte están quienes asisten a todas las reuniones pero no hablan por inseguridades o timidez.

3. CONCLUSIONES

En una pequeña población de Burkina Faso se erige el edificio de un hospital que nunca abrió sus puertas debido a la falta de enfermeras y médicos.

2.000 buzones de correo oxidándose bajo la lluvia en una aldea de 500 familias analfabetas en Sierra Leona, que ni reciben cartas ni las escriben porque nada tiene que ver con sus hábitos.

Patios del Ministerio de Educación en Haití parecen cementerios de jeeps donados por las agencias de cooperación internacional. Los apilaron después de haberlos destruido en accidentes por no saber conducir.

Camiones con bolsas de harina y cajas de arroz se revenden por monedas en la villa Cava de Buenos Aires porque no tienen donde cocinar.

Miles de viviendas construidas por el Gobierno Nacional argentino fueron incendiadas por los vecinos en signo de protesta por haberlos forzado a dejar sus hogares.

La última afirmación es falsa.

Las demás fueron inversiones de recursos desperdiciados.

Está comprobado que muchas iniciativas que apuntan a mejorar la calidad de vida de poblaciones en situaciones de desventaja terminan trucas por falta gestión comprometida y planificación estratégica.

Una de las primeras conclusiones del trabajo es que con la inversión de recursos y el acto de informar, no basta para hacer un cambio social.

Luego de haber analizado durante más de ocho meses el Subprograma que depende del Plan Nacional de Construcción de Viviendas y los antecedentes en materia de política habitacional, podemos afirmar que por primera vez en la historia el Estado argentino consideró entre los temas prioritarios de su agenda atender la grave situación social que padecen millones de argentinos en el conurbano bonaerense, donde alrededor del 50% de la población es pobre.

Casi 5 millones de personas están excluidas de la mayoría de los beneficios que brinda la ciudad. Carecen de una vivienda adecuada, no tienen acceso a los servicios de agua potable y redes cloacales, viven en barrios con escasa accesibilidad a los lugares donde se localizan la oferta de empleo, los establecimientos de salud y educación, etc.

Ante esta acuciante situación, podemos confirmar en este trabajo que a pesar de los contratiempos e inconvenientes que surgieron durante la marcha, es innegable el Estado impulsó acciones dirigidas al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de villas y asentamientos precarios.

La Cava, barrio que fue conformado sin ningún plan previo de urbanización, fue uno de los beneficiados. Como los espacios de circulación y transitabilidad eran muy angostos, resultaba casi imposible pensar en una diagramación edilicia acorde a la densidad de población. Sin embargo, con el Plan Federal de Construcción de Viviendas que se impulsó desde la Nación, se consideró por primera vez el problema grave habitacional que padece La Cava podía ser revertido.

Fue mediante el Subprograma de Urbanización de Villas y Asentamientos precarios que se organizó la implementación. En este marco nos propusimos identificar cuáles fueron los procesos de comunicación que se generaron para estudiar su incidencia en los espacios de participación social. Decidimos abordar la gestión de la comunicación como recurso, rescatando el sentido original de la palabra comunicación retraído en sus raíces latinas que la definen como un sinónimo de comulgar, de participar en común.

Desde esta óptica, identificamos durante el trabajo de campo que pocos fueron los espacios que se generaron para el intercambio de ideas y para que los vecinos pudieran acceder a la información pública o participar como co-gestores del subprograma. Los únicos tres espacios de participación fueron la Mesa de Seguimiento, la de Integración y la Comisión de Tierras y Viviendas. Además, si consideramos que 1882 familias serán mudadas antes de diciembre 2008, que sólo entre 10 y 15 vecinos asistan a los encuentros, es un número escaso.

Para comprender la dinámica de las reuniones, asistimos durante meses para observar, entrevistar a los vecinos y a autoridades estatales. El trabajo de campo duró de mayo a octubre y pudimos observar que la participación en la Mesa de Integración como la de Seguimiento como la Comisión de Tierras y Viviendas fue mermando con el paso del tiempo al no dar resultados que fueran productivos para las partes. Muchas de las discusiones o temas que fueron tratados durante meses quedaron inconclusos, los pedidos no fueron satisfechos y otras solicitudes todavía siguen pendientes sin respuesta.

Frustración por no lograr que los pedidos prosperen, descreimiento en las instituciones, pérdida de esperanza y bajo nivel de compromiso son algunos de los sentimientos y actitudes más comunes entre los participantes de las mesas que fueron manifestados cuando nos acercamos a indagar sobre las razones por las cuales la participación en los espacios era cada vez menor.

Algunos de los principales motivos por los que creemos que tanto la calidad como la potencialidad de los espacios participativos no fue aprovechada, son:

1. El diseño de la política fue concebido de manera unilateral y el acceso a la información no fue promovido por las instancias estatales –municipales, provinciales ni nacionales-. Una serie de decisiones fueron tomadas sin consultar a los vecinos y sin generar instancias participativas.
2. Desde el Municipio de San Isidro no involucraron a un equipo rentado que se dedique a coordinar la etapa de implementación. Faltó la intervención de un grupo de profesionales con perfil social para trabajar con el cambio simbólico en el barrio La Cava. Sólo se previeron recursos para la construcción de casas, no ciudadanía.

3. Desde un plano simbólico, el lugar de los vecinos estuvo sometido a las decisiones de otros, ya sea de representantes del Estado o de las ONG. El rol de los vecinos en las instancias de participación fue informal, no institucionalizado, no se aglutinaron para hacer valer su voz, no se pusieron de acuerdo entre ellos para unir fuerzas y luchar por sus opiniones, en cambio se enfrentaban disolviendo el potencial poder del conjunto en pos de defender sus intereses particulares.
4. Los criterios para distribuir herramientas de comunicación no fueron acertados. Los boletines, los manuales de mantenimiento y folletos con respuestas a preguntas frecuentes de los adjudicatarios no circularon por circuitos que resulten familiares a los habitantes del barrio. Además, no se desarrollaron vehículos que tuvieran una verdadera llegada o conexión con los hábitos, prácticas, usos y costumbres de la población.
5. La mayoría de los lugares de reunión y los horarios así como los métodos para citar fueron poco eficientes. No se consideró que los vecinos tienden, en su mayoría, a trabajar de 9AM a 6PM. Los puntos de encuentro estaban fuera del barrio y se concretaron en espacios institucionales como la Municipalidad de San Isidro, la Parroquia, etc.

Entonces, según una de las conclusiones recién punteadas, varios son los motivos por los que la comunicación no fue un recurso bien explotado por los actores sociales involucrados en el Subprograma para incentivar a la participación en los encuentros, cuyo objetivo era conciliar ideas así como generar espacios para acceder a la información confiable sobre el avance de la obra y los cambios que conlleva.

Estos cinco títulos de conclusiones serán fundamentados en detalle a continuación. Es importante recalcar que este “set” de conclusiones no es aleatorio sino que deriva del análisis de la información recabada en el campo mediante los instrumentos como el cuestionario, tras la operacionalización de las variables Calidad y Potencialidad del Espacio Participativo.

Una de las primeras conclusiones enunciadas en este trabajo afirma que es preciso contar con profesionales con un perfil social que aporten valor desde la comprensión de situaciones complejas. Cuando decimos complejas nos referimos a situaciones que son producto de múltiples causas, de pujas de intereses y estrategias distintas. No necesariamente implica que las relaciones sean complicadas. Tomamos entonces lo complicado como opuesto a los procesos simples que para lograrlos, se requiere en muchos casos de un pensamiento estratégico complejo, no unidireccional o monocausal.

Comunicadores, sociólogos y trabajadores sociales, entre otros, cuentan con conocimientos y sensibilidad para trabajar con comunidades. Se trata de especialistas que tienen la capacidad de encontrar equilibrio entre una forma muy práctica de enfrentar la realidad social y la elaboración y conceptualización de estrategias.

Sin embargo, desde el Estado (en los niveles Nación, Provincia y Municipio) no se contrató personal para que coordinara la implementación del Subprograma, por lo tanto

la mesa de integración la conformaron empleados públicos que asumieron las responsabilidades sin remuneración y fuera de su horario de trabajo reglamentado.

No se contempló en la etapa de diseño la importancia de realizar una planificación integrada en la que se presupuestara y coordinara no sólo la parte de construcción de viviendas sino también otros factores y áreas donde impacta la modificación del barrio (recolección de basura, nomenclatura de calles, procesos de adjudicación, cursos de capacitación para los dueños que afrontan deudas, programas para la inclusión de desempleados, sesiones y herramientas de comunicación, etc).

Para subsanar la falta, desde el Municipio se creó la Mesa de Integración Social, que como señalamos en el trabajo, está compuesta por comisiones. Cada instancia está a cargo de un equipo de profesionales y vecinos que donan su tiempo y trabajo voluntariamente. Esto ocurre porque desde La Nación se aprobó la asignación de recursos para la construcción de viviendas pero no se contempló que parte del presupuesto debía ser reservado para pagar los sueldos de aquellos que estuvieran a cargo de coordinar la implementación del Subprograma. Como pocos fueron los que se ofrecieron de manera voluntaria, algunos empleados públicos del Instituto de la Vivienda y empleados administrativos de la Municipalidad de San Isidro, fueron designados para ocuparse de tareas del Subprograma. La sobrecarga repentina que sufrieron los empleados públicos repercutió en el bajo nivel de compromiso con el que asumieron sus nuevos roles y funciones.

Quienes tienen el poder técnico y político de la conducción tomaron decisiones en 2005 sobre lineamientos generales de la implementación del Subprograma que aún hoy afectan a los vecinos. Focalizaron sus esfuerzos en detallar cuestiones relacionadas con las licitaciones, obras, materiales, cantidades y montos destinados a la construcción de viviendas, pero no se incluyó información sobre los grupos de profesionales encargados de la **construcción simbólica del cambio social**.

En segundo lugar, nos interesa rescatar la **importancia del protagonismo social** en las políticas públicas.

Ya no es suficiente una noción de política pública centrada en la función gubernamental del ordenamiento de los intereses sociales o de la formulación de una oferta a la sociedad.

Del mismo modo, la sociedad no puede ser una vaga y simple constelación de actores que exigen su porción de poder, ni un simple telón de fondo que sirve a la aplicación y socialización de políticas.

La política pública debe concebirse más como acción que involucra activamente a los actores sociales que como intervención gubernamental que promueve la participación social.

De esta forma marcamos una distancia pronunciada con respecto a la concepción "desde arriba" de las políticas públicas, que se asume como un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico.

En contraposición con el enfoque que adoptamos, del análisis del subprograma extraemos que la política tuvo un origen estrictamente institucional orientado a resolver

una problemática pública, que se privilegió el trabajo de los expertos y decisores y que nació del desempeño técnico, legal y administrativo estatal.

Las inferencias se basan en los resultados de la investigación de la fase de diseño de la Política donde se adoptó una actitud de no responder a necesidades locales con un enfoque estratégico, es decir de manera participativa.

Esto se verifica en el diseño de las casas, por ejemplo. Que todas tengan 3 ambientes de las mismas medidas, que sea la misma distribución para todos, pese a que hay familias que están compuestas por 8 integrantes y otros son ancianos solos, que el baño esté en el primer piso, son distintas decisiones que se tomaron sin consultar a los destinatarios.

También se verifica al analizar la terminología que seleccionaron desde el Estado para denominar a los actores sociales reforzando así posiciones en el plano del poder simbólico.

La definición de los que están “en estado de deprivación” deja en evidencia la manera en la que desde el Estado se construyó al “otro”, y el tipo de relación con la que los equipos técnicos se vincularon a la población objetiva de Subprograma. La definición marca también el lugar y el papel que se le adjudica a la población en el proceso participativo.

Así la diferencia entre ser nombrado « beneficiario » o « cogestor » de bienes y servicios no es sólo semántica sino que contribuye a crear aquello que designa y a instruir relaciones de mayor o menor horizontalidad entre los actores con distinto capital de poder.

En este caso, se ha considerado a la población como « usuarios » o « beneficiarios » en vez de como sujetos de derechos y protagonistas de las actividades del proyecto « cogestores ».

En el convenio marco firmado por las autoridades municipales se refieren a los destinatarios del Subprograma como « sectores desprotegidos de la sociedad » mientras que desde el Gobierno las distintas autoridades hablan de los vecinos como « adjudicatarios » « vagos ». Esta denominación los pone en un lugar pasivo, ya que adjudicatario es a quien se le adjudica algo o a quien se le confiere alguna satisfacción.

« Lo importante es que esto salga, después vemos como hacemos...Además no te olvides que la gente acá es vaga. » Esta es la manera en la que Anselmo Onetto se refiere a los vecinos cuando habla de las mudanzas repentinas.

Se concluye entonces que pese a que por primera vez en la historia argentina se contempla desde el Gobierno Nacional la asignación de recursos para construir viviendas en asentamientos precarios de San Isidro, no se tomaron en cuenta las necesidades para construir ciudadanía mediante la participación social. Las expectativas y puntos de vista de los vecinos a la hora de diseñar la política no fueron tenidos en cuenta.

Concluimos que la **política pública fue concebida unilateralmente**, pero cabe aclarar que esto no quiere decir que fue producto de la voluntad sólo del Estado. Recordemos

que nuestro enfoque sobre las políticas públicas las define como procesos en los que se interrelacionan varios factores con distintos niveles de poder/saber/capacidad, por lo tanto nunca son resultado de la acción autónoma de un sujeto (Estado o Sociedad Civil, por ejemplo).

La información sobre los avances del subprograma es un bien público y es responsabilidad de las instancias estatales ofrecerla con calidad a la comunidad.

La comunicación de información clave relacionada con el Subprograma contribuye a la puesta en marcha de un proceso dinámico de ampliación de las capacidades locales para lograr la mejoría sostenida de la calidad de la vida de todos los integrantes de una población. No obstante, el manejo de la información de parte del gobierno ocasionó fuertes discusiones y pleitos entre miembros de las ONG, vecinos y representantes municipales.

Esto ocurrió porque no se produjo información completa y actualizada sobre los pormenores del diseño del proyecto global de la obra. La única información que se recibió fue brindada de forma oral y recayó sólo sobre algunos aspectos en las reuniones que mantuvo la Comisión de Seguimiento del Plan.

Mediante una serie de impugnaciones y observaciones, los vecinos y las ONG señalaron varios aspectos sobre los que se debería haber trabajado para revertir problemas grandes producidos durante la etapa de implementación. Algunos de los temas cruciales en los reclamos, que rescatamos durante el proceso de investigación, son los siguientes:

Solicitaron un cronograma público del avance del Plan de Viviendas que informe las etapas de construcción previstas y zonas afectadas por la construcción.

Que publicaran la cantidad total de viviendas a construir en todo el barrio y cantidad de familias y número de habitantes totales que están contemplados que permanecerán el barrio. También la cantidad de personas que han aceptado irse del barrio y la opción otorgado en aquellos casos.

Que las zonas en las que se llevarán a cabo el avance de obras, así como los límites y correlación con obras de infraestructura fueran compartidos así como la cantidad de viviendas por etapa, de acuerdo al cronograma público que se presente.

Reclamaron también la publicación de la metodología de la implementación del plan y las zonas del Barrio a liberar para recuperar tierra para proseguir la construcción correspondiente a cada etapa.

Datos específicos sobre cómo serían las vivienda fueron pedidos en varias ocasiones: Memoria descriptiva, Planos de Obra, tipologías de las viviendas, estándar y prototipos espaciales, cantidad proyectada de cada tipología tipo y calidad de los materiales y redes de servicios e infraestructura, entre otros.

Asimismo, solicitaron el estudio de variantes constructivas para aprovechamiento de tierra (por ejemplo: familias a desdoblar por aumento de parejas, en dos viviendas superpuestas con accesos y servicios independientes).

La falta de información clara y de acceso público sobre temas de interés, dificultó la relación entre las partes involucradas en el Subprograma, dando lugar a situaciones de alta tensión, desconfianza y enfrentamientos.

“A pesar de nuestra insistencia en la mesa no hemos podido acceder a la información sobre los criterios que se han tenido en cuenta para la elaboración de los puntajes que se utilizan como fundamento de las adjudicaciones”, afirmó Victoria, representante de COHRE en la mesa de Seguimiento del 7 de julio que tuvo lugar en la Parroquia Nuestra Señora de La Cava.

Pidió que se brindara acceso y se presentaran copias de las planillas con los puntajes, forma de elaboración de los mismos, totalidad de criterios utilizados para puntuar y su proporción en la asignación final, origen de la información, entre otros.

Ocurre que el proceso donde se decide tanto si se es adjudicatario como el tipo de vivienda al que las familias van a acceder no cuenta con la participación de los vecinos, ni siquiera con la participación del vecino involucrado.

Esta participación podría lograrse mediante la implementación de reuniones por manzanas en las que participen la mayor cantidad de vecinos en las que se decida tipo de vivienda y adjudicatarios de las mismas. Para ello, es necesario que el día y hora de esta reunión no coincida con los horarios laborales.

Sino, el Subprograma puede convertirse en un slogan vacío. De ahí la gran importancia de reforzar la voluntad del gobierno desde las primeras convocatorias a nivel local, en particular mostrando amplitud y credibilidad. Desde este punto de vista, el hecho de convocar con autenticidad, de manera amplia y lograr que se dé un proceso de concertación acerca de la mejor estrategia para impulsar soluciones, es ya un hecho fundante. Es un resultado, un hecho palpable que la ciudadanía.

En este marco, se solicitó al Municipio que se cree un procedimiento de participación al momento de decidir la adjudicación de una vivienda como la tipología de las mismas donde participen, como mínimo los habitantes afectados y un mecanismo manzana por manzana que permita un avance del plan de obras.

Ante esta situación, representantes municipales han confesado en entrevistas que la razón por la que no comparten información es para evitar desbordes en el barrio. Sostienen que si llegaran a publicar el Master Plan o el listado de pre-adjudicatarios, correrían el riesgo de desatar innecesarias peleas entre vecinos y rivalidades causadas por la ansiedad y celos.

“No podemos decir quienes van a ser los próximos ni cuando porque se vanaza cuando se libera el terreno. Tenemos que tener mucho cuidado porque si liberamos información sensible se puede armar un caos entre todos los vecinos. Acá la cosa es así, es una situación diferernte. Se libera el terreno, se firma el acta de inicio de la construcción y se tarda un año. Las familias van a ser 1000, 1200, tarde o temprano todos, sí todos” dijo Anselmo Onetto, representante municipal en una mesa de Seguimiento.

Y remató su comentario, asegurando: *“Sí, vamos a mudar a todos, sí, queremos todos, decimos todos, veremos cuanto podemos si nos dejan de criticar y ayudamos todos para que esto salga, para que la gente tenga las casas, no nos tenemos que poner así*

porque es peor, todo esto tiene que ser en paz y para que la gente tenga la casa, eso es lo importante, no ponernos a discutir pavadas de esto de los criterios y pedirnos tantas cosas... Todos tenemos muchas cosas que hacer, yo soy abogado, tengo mi estudio encima el laburo en la municipalidad y de noche vengo acá, trato de hacer lo mejor posible y si, tenemos errores pero en vez de marcar todo el tiempo lo malo tiremos todos para el mismo lado. Que la gente tenga la casa, después vemos lo demás...”

No obstante, concluimos que un plan de urbanización debe contemplar todos los aspectos y el impacto total que genera en la vida de los habitantes del barrio para ayudar a consolidarlo. El acceso a la información pública es un derecho que no debe ser transgredido por instancias estatales sino promovido para involucrar a los vecinos en el proceso de cambio, promover la participación y comunicación y así colaborar con la creación de ciudadanía en zonas marginales.

El hecho de que los vecinos no hayan estado organizados fue un factor que no ayudó a que hicieran valer su posición en los debates. Al estar disgregados, sin pertenecer a una institución o agrupación informal, perdieron poder ante los demás actores en las mesas de concertación. Este factor será analizado más adelante pero consideramos importante mencionarlo en esta instancia ya que creemos que el hecho de no acceder a la información es un resultado de una situación compleja y no culpa atribuida al Estado como única variable interviniente.

Luego de haber abordado las conclusiones sobre la importancia de acompañar las políticas públicas con un proceso de construcción simbólica del cambio, protagonismo social y acceso a la información pública, trataremos las conclusiones sobre algunos aspectos operativos del Subprograma como los criterios para desarrollar herramientas de comunicación, los lugares donde se llevaron a cabo las reuniones y el tipo de convocatoria.

Los espacios físicos en los que se convocó a los vecinos de La Cava a participar son el Centro Cívico de Beccar, la parroquia Nuestra Señora de La Cava y el edificio de la vieja municipalidad de San Isidro. Salvo la iglesia, los otros dos lugares están fuera del barrio y abren de 10:00 a 12:00 o de 16:00 a 18:00. Por lo tanto, todo vecino que esté empleado, difícilmente podrá asistir a las reuniones convocadas desde el Estado o acercarse a presentar un reclamo o hacer una consulta ante cualquiera de las comisiones de la Mesa de Integración. En cambio, sí podrá participar de la Comisión de Tierras y Viviendas que se organizó los miércoles a las 19:00 y de las “rondas de mate” o “mateadas” que en forma aleatoria se convocan los sábados, boca a boca, en las casas de alguno de los vecinos que ya fueron mudados.

La manera en la se convoca a las actividades y/o reuniones con miembros municipales es a través de una citación, que consiste en un papel que se entrega en mano a alguno de los integrantes de la familia que ya habitan en una vivienda o se desliza la invitación por debajo de la puerta con tres días de anticipación. Este trabajo suele ser responsabilidad de los « punteros » o Promotores Sociales.

El único canal de difusión que desarrollado el Municipio es el boletín mensual (A4 doblado al medio) impreso a color cuyo objetivo es fundamentalmente dar respuesta a las inquietudes más comunes que fueron recibidas a través de la mesa de información y las comisiones de convivencia, sustentabilidad económica, etc.

Funciona como una herramienta para brindar información que resulta de preguntas que hicieron los vecinos y a comunicar los avances de obra y novedades pertinentes al Subprograma.

De acuerdo a declaraciones de Leonardo Bulla, director de la Mesa de Integración, « *el boletín tiene grandes problemas de distribución porque los promotores sociales no quieren llevarlo a La Cava, entonces quedan todos acá, en el Centro Cívico y nadie los lee salvo de vez en cuando, cuando vienen acá, que es lejos y a trasmano para muchos de los que tendrían que estar al tanto de todo esto*» y según la opinión de varios vecinos del barrio « *la información escrita no llega nunca la vi,*» lo que hace que los rumores circulen con mayor intensidad, aunque muchas veces sean portadores de información incorrecta.

La Mesa de Integración se reúne una vez por mes para que representantes de todas las comisiones puedan compartir sus experiencias. La comisión de Comunicación estuvo ausente en más de una ocasión, sin poder ejercer su rol de comisión transversal, (recordamos que se alimenta del output de toda la información relevante trabajada por otras comisiones, la procesa y publica en el boletín, único vehículo de comunicación).

Existe un manual de recomendaciones de uso y mantenimiento de la vivienda que fue desarrollado por la Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda del Instituto de la Vivienda. El propósito de esta herramienta es contribuir a mejorar la calidad de vida de aquellas personas que -junto a su grupo familiar- acceden a la vivienda propia.

El manual establece algunas normativas sobre el perímetro de la vivienda, las paredes, los pisos, las puertas y ventanas, los techos, las instalaciones eléctricas, las instalaciones sanitarias y de gas. Las ampliaciones y modificaciones y algunas claves parra la solución de los problemas más comunes como la humedad, el frío y el calor.

Además aborda otros temas de interés, como qué significa ser adjudicatario de una vivienda y qué significa ser propietario así como el pago de las cuotas y la importancia de hacerlo.

El manual estaba disponible en el Stand de la Provincia de Buenos Aires de la EXPO Vivienda Social que se llevó a cabo en Agosto. Varios ejemplares estaban exhibidos y a disposición de los visitantes para hojearlos o llevarlos en forma gratuita. Sin embargo en el barrio La Cava nadie estaba familiarizado con este vehículo de comunicación para el cuidado del hogar. Al preguntar sobre si lo había recibido o al menos escuchado de su existencia, nadie dijo estar al tanto de su existencia.

Podemos concluir que los criterios para diseñar herramientas de comunicación con el fin de propiciar instancias de participación social y/o aprendizaje, son poco efectivos. El "mayor o menor grado de efectividad" estarían dados por el nivel de acierto en relación a los resultados que se esperan desde la Municipalidad. Como la intención inicial es hacer circular información para crear conocimiento acerca del Plan de Viviendas y bajar el nivel de información informal, las dos publicaciones son consideradas poco efectivas y la principal razón es que falla el circuito de distribución. Los vecinos confesaron no saber de la existencia del boletín y del manual y a su vez desde el Municipio se reconoció que no han logrado hacerlos llegar a los destinatarios deseados.

Los vecinos y las ONGs no generaron ningún vehículo de comunicación convencional, no hay panfletos manuscritos ni impresos que circulan por el barrio, tampoco carteleras en lugares públicos de alto tránsito. La convocatoria a las reuniones de la Comisión de Tierras y Viviendas es “boca a boca” y si se suspende algún encuentro a último momento, se le pide al párroco que pegue un cartel pequeño en la reja de entrada para notificar a los participantes la nueva fecha de reunión. Como todo es a último momento, muchas veces se genera de manera espontánea una reunión informal en la puerta de la Iglesia con aquellos que no sabían que no habría reunión y de todas maneras se acercaron en bicicleta o a pie.

Si retomamos las categorías que se tuvieron en cuenta en el marco conceptual para determinar los niveles de participación, concluimos que en su mayoría son de nivel bajo denominado « información », entendiendo la participación simplemente como acceso a la información sobre los asuntos públicos y a sus fuentes.

Cabe recordar que a pesar de que la “información” es la forma más común de participar, según declaraciones de las ONGs y vecinos que asistieron a las reuniones de la Comisión de Tierras y Vivienda, cuando se trata de acceder a información de las listas de adjudicatarios y el master plan, desde el Municipio han puesto una serie de trabas que impidieron conseguir las planillas con los listados de las familias seleccionadas para ser beneficiarias del Plan así como tampoco se hizo pública la composición del índice formulado para elegirlos.

Los canales de comunicación más utilizados (boletín municipal, el manual y folletos que difunden actividades específicas como los talleres de capacitación para adjudicatarios y la citación a reuniones, etc) también se corresponden a este nivel de « información » donde la interacción con el destinatario se ve altamente reducida y no hay garantía de que el mensaje será leído por los vecinos debido a la deficiente cadena de distribución. Además los contenidos del boletín no están redactados considerando al lector, sus códigos, sus tonos y maneras sino que está escrito con terminología hermética que a veces dificulta el entendimiento de los conceptos debido a que ciertos vocablos técnicos o legales que suelen utilizarse para describir situaciones que terminan pareciendo ajenas y lejanas a sus vidas.

Entonces, mientras en la comisión de comunicación se trabaja concibiendo la participación como « información » en la comisión de Tierras y Vivienda así como en las comisiones de información, sustentabilidad económica y casos especiales, abordan la participación a partir de la “consulta de opiniones y sugerencias”, a través de las mesas consultivas, sondeos de opinión y encuestas realizadas a los habitantes de la nueva casa cuando se los están mudando, con el fin de saber si el nuevo dueño del hogar necesita ayuda para insertarse en el mercado laboral y así poder hacer frente a los gastos que implica mantener la vivienda, se suelen hacer cuestionarios que ayudan a identificar necesidades o carencias comunes para revertirlas mediante talleres, capacitación de la UOCRA, secundario nocturno, etc.

De hecho, las formas de participación desde la consulta han sido de gran utilidad ya ayudan a indagar sobre el perfil de los adjudicatarios. Mediante esta técnica se supo que en general el desempleo no es un denominador común entre los padres de familia sino el nivel de educación formal.

Por último, la comisión de convivencia y la Mesa de Seguimiento son dos instancias en las que se trabaja la participación a nivel de «deliberación y concertación». Entendemos aquí la participación como un reconocimiento de los intereses y la posición de nuevos actores, así como también el diálogo e intercambio de argumentos en ámbitos como debate, asambleas, etc.

En la comisión de convivencia, se apunta a generar conciencia, sentido de apropiación e identidad de los vecinos con sus viviendas nuevas y se promueve la interacción con los vecinos de la hilera para que juntos puedan redactar un código de convivencia que luego se elevará al consejo deliberante con el fin de asegurar que ciertas normas de nomenclatura de calles, recolección de basura, zoonosis, etc. será cumplidas y que en caso de ruidos molestos o cualquier otra transgresión, rija una norma que sancione y así comenzar a institucionalizar, de a poco, las conductas y reacciones de los vecinos que antes resolvían este tipo de conflictos y enfrentamientos con justicia por mano propia.

Por otro lado, en la Mesa de Seguimiento, que se da una vez por mes, se intenta llegar a ciertos acuerdos entre las partes pero en muchos casos no se ha logrado debido a los fuertes enfrentamientos entre las ONG y las instancias estatales. Es curioso que en esta Mesa, los vecinos no tenga un lugar.

Ellos asisten al lugar de encuentro como espectadores pasivos, mudos. Ni siquiera un vecino se sienta a la mesa para representar al grupo de manera simbólica. Este signo es muy fuerte ya que a pesar de que las ONG´s se autoproclamaron defensoras de los intereses y derechos de los vecinos, éstos últimos quedan reducidos a un plano secundario por haberle otorgado legitimidad a los representantes de las organizaciones de la sociedad civil.

Entonces, como conclusión del análisis de los factores operativos –convocatoria, espacios y herramientas de comunicación- sostenemos que la comunicación como recurso para fomentar la participación social, no fue aprovechada. Pocos son los mecanismos instalados en La Cava para adquirir conocimiento sobre el Subprograma y participar.

Los lugares y horarios para congregarse a los actores sociales y compartir información sobre las actividades en desarrollo son inaccesibles (trasmayo – horarios y lugar) y estuvieron poco relacionados con sus prácticas cotidianas, canales de comunicación familiares, usos y costumbres.

El manual, el boletín y la mayoría de las comisiones de la Mesa de Integración no lograron generar aprendizajes sociales e innovación, propiciar la creación de instituciones locales ni reforzar la credibilidad y legitimidad del gobierno. Tampoco ayudaron a crear formación de capital social ni contribuyeron al fortalecimiento de identidad local porque no pudieron establecer una relación con los vecinos (por falta de llegada o por dificultad al momento de decodificar los mensajes, el contenido).

Sin embargo, la comisión de Convivencia y la comisión de Tierras y Viviendas como la Mesa de Seguimiento, sí lograron durante meses afianzar el vínculo entre los actores sociales y propiciar el intercambio entre partes pero lo que sucedió también en estos espacios, es que se propició la formación de élites participativas que sesgaron la participación, generando persistencia en la exclusión de los menos organizados o con

menos recursos para la expresión y gestión de sus demandas.

Si analizamos los **factores simbólicos** que intervinieron en los espacios participativos, podemos concluir que ciertos recursos expresivos y capacidades personales y grupales se han combinado para trabajar en los espacios participativos. Las modalidades expresivas más comunes fueron la opinión y la acción colectiva.

La opinión es una primera forma de participación. La producción de una opinión supone el uso de recursos. Entre otras cosas requiere de competencias, en términos de recursos expresivos y autoridad, para opinar es preciso tener tiempo y capacidad para reflexionar.

La acción colectiva requiere, además de estas competencias, de la instauración de mecanismos de representación. Esto supone una población que comparte tanto una visión del mundo y de su propia situación como cierta proyección y valoración de « cómo deben ser las cosas ».

Por ello, además de brindar espacios y metodologías para que la población opine en sus grupos y en otras instancias con otros actores, el Subprograma debería contribuir a la generación y transferencia de mecanismos organizacionales, regulaciones concretas y modalidades de relación que fortalezcan y generen, cuando no los hubiera, sistemas de representación organizativa legitimados en todos los niveles.

En este marco podemos concluir que la mayoría de las instancias participativas no contaron con acciones colectivas sino que fueron espacios donde los vecinos se acercaron a opinar de manera individual para compartir sus casos particulares.

De acuerdo a declaraciones de un vecino, Ramón, « *se va a armar porque hay gente que no acepta que no está en el censo 2001. Los que no quieren aceptar se van a quedar en mi sector, por ejemplo en La Pera* »

« *Entonces pasa lo que pasa, estamos luchando contra nuestros propios vecinos. No podemos así si algunos no entienden. Además la Municipalidad genera enfrentamientos también* », agregó.

Pocos fueron los momentos en los que se logró articular un discurso o un pedido conjunto del barrio. Asimismo, el grupos de vecinos que asistieron a las reuniones nunca se formalizó bajo una figura sino que el poder se diluyó ante la de los representantes estatales quienes sabían que los vecinos del barrio ni las ONG's participaban de las reuniones como un bloque unido, sino como un grupo frágil.

« *La información se pierde, no se sabe a quién se la dieron, donde la pusieron y se genera ruido entre todos los que estamos como intermediarios en el proceso* » afirmó Antonia de APAC en una de las reuniones de la Comisión de Tierras y Vivienda.

Los representantes estatales fueron quienes dominaron en el plano de las manifestaciones de autoridad y la influencia en los procesos por tener mayor acceso a la información del Subprograma, mientras que las ONGs y los vecinos intentaban hacer valer sus pedidos sin obtener respuestas concretas.

Exclamó un vecino en una de las reuniones de la Comisión de Tierras y Vivienda: *“Nos tratan de negros y nos pedalean hasta las elecciones pero no hay que conformarse con lo que nos dicen...”*

La asimetría en el plano del « saber » fue rotundo. Los vecinos de La Cava carecen de conocimientos suficientes como para defender sus derechos y no están familiarizados con la jerga legal ni con las vías de acceso al sistema judicial. Pese a que contaron con el apoyo de las ONG´s que capacitaron a los vecinos en cuestiones relacionadas con la Educación Cívica, los resultados no se vieron traducidos en acciones.

« Todos se matan de risa de nosotros. Todo queda ahí dando vueltas. Somos poco efectivos, se deben estar muriendo de risa de nosotros, si.

Lo que pasa acá es que todos se anotan y después no viene nadie. Se tienen que comprometer. Ellos tienen que ver que mucha gente del barrio participa, que los vean trabajando y además vienen y nos acompañan y van aprendiendo cómo se hace todo para que lo hagan solos.

Y si tenemos que siempre esperar a Pablo y él justo se olvidó de venir. Chau. Tenemos que hacerlo nosotros mismos a todo esto. Todos sabemos sino lo hacemos juntos una vez y después pasamos la posta» aseguró Antonia de APAC en otra de las reuniones de la Comisión de Tierras y Vivienda.

Concluimos que un proceso participativo requiere de capacidades para expresar razones y llegar a acuerdos con los otros actores individuales o colectivos. Para ello hay que saber comunicar y deliberar, dos acciones que hacen referencia a la capacidad argumentativa de los sujetos. También hay que tener pensamiento estratégico que está más ligado con la capacidad negociadora. En el Subprograma lo que ocurrió fue que las ONGs asumieron la representación de los vecinos en las instancias de participación, asumiendo que carecían de capacidad para llegar a acuerdos con los otros actores debido a la marcada diferencia en el plano del saber/poder.

Para dar cuenta de los resultados e impactos de la participación social, sacamos conclusiones del análisis de la variable consecuente « Potencialidad del espacio participativo ». Se concluye aquí en relación a lo recién planteado también, que hubo ciertos **factores culturales**, tensiones que hicieron **imposible el intercambio de ideas entre vecinos y representantes del Estado** en los espacios participativos debido a que gran mayoría de los vecinos no tienen interés por compartir puntos de vista con representantes estatales por falta de credibilidad (fuertemente ligado a la tradición política de utilizar a las masas de bajos recursos para conseguir beneficios individuales).

« Algunos ya la tienen pagada. Dicen que ya vendieron su casa y compraron una de las nuevas a uno de los punteros » sostuvo Elsa, una vecina.

Los promotores sociales (también conocidos como punteros) están fuertemente ligados a prácticas corruptas según trascendidos de los vecinos, quienes al ver cómo proceden, se ven desalentados para participar ya que no confían en los mecanismos que desde el Municipio se ponen en marcha para implementar el Subprograma en La Cava.

« La gente que está en el acomodo ya le dieron. Si yo hiciera las cosas mal, me dan la casa antes. Protesto, grito, corto las calles, me entongo con cualquiera y sale. Claro. Tendría que andar con la droga para que les preocupe y así para que no haga quilombo me dan la casa así me quedo piola y no les hago lío. ¿Pero sabes qué? Yo no soy un negro de mierda. Yo laburé toda mi vida. Tengo título secundario, terciario no pude pero mi señora sí tiene un título terciario de farmacéutica (...) »

Entonces, a la hora de compartir espacios participativos se verificó que existen desde los vecinos ciertos obstáculos para el intercambio de ideas que están relacionados con las formas de ver y de hacer el mundo de los distintos actores sociales representados. Desde la perspectiva del Estado hemos repasado la perspectiva que tienen de los vecinos cuando abordamos en un inicio los factores contextuales de la variable antecedente.

Pasaremos ahora a analizar la dimensión de la institucionalidad democrática donde incluimos la percepción y actuación que los diferentes actores tienen respecto de las instituciones, validándolas y/o legitimándolas, o no.

Las conclusiones sobre este punto indican que en contextos de pobreza, la inestabilidad de los grupos es una característica común. En general se suele registrar una alta rotación de los miembros que, en su mayoría son jóvenes profesionales.

La falta de compromiso y exigencia en los resultados se debe a que las responsabilidades fueron asumidas, en la mayoría de los casos, en forma voluntaria, por lo tanto no hay un sentido de la obligación.

Las instituciones y vínculos sociales son precarios y provisorios y a veces cuestionados por los mismos integrantes.

Los equipos profesionales suelen quejarse de que no cuentan con interlocutores o con líderes que se comprometan a largo plazo con las causas. Existe además una dificultad importante para definir sistemas estables de representación.

En este caso se ha verificado que las tres instancias participativas son no formales es decir que no gozan de un alto grado de institucionalidad.

La Mesa de Seguimiento no se agenda en forma sistemática como un compromiso mensual preestablecido por parte de los miembros. De hecho se han registrado meses en los que el encuentro se ha postergado hasta tres semanas por razones personales, feria o simplemente por desorganización y falta de decisión y compromiso por parte de los actores claves.

Pregunta Antonia de APAC en la Comisión de Tierras y Vivienda: *“¿La mesa de seguimiento de mañana se hace entonces?”*

Responde un vecino: *“Y, Romero no está y Pablo y Victoria no están así que no se hace además parece que no está agendado. El problema es que no está organizado esto de juntarnos, ese es el inconveniente”.*

En la Mesa del mes de Julio se ha pedido a las autoridades del Estado que abran un expediente para el seguimiento de lo que pasa en las reuniones, como una medida para instituirlo. Sin embargo, no hubo respuesta firme al respecto.

*« No es una mesa que esté institucionalizada en una carta, se va arreglando de mes a mes de palabra, no la oficializaron a pesar de que hay un expediente abierto en la municipalidad ».*³³

Finalmente, la comisión de Tierras y Vivienda es un espacio que a pesar de que se ha mantenido a lo largo del año como un encuentro constante, no es un espacio que esté institucionalizado. Depende de la convocatoria que realiza el vecino Tolentino Dominguez.

La participación de las ONG COHRE, APAC y CELS que fue mermando con el paso del tiempo debido a que por falta de organización y objetivos claros, esta instancia de participación se convirtió en un « muro de los lamentos ». Así fue como la denominó Antonia, representante de APAC, cuando quiso decir que los asistentes sólo se turnan para compartir quejas y problemas en vez de aunar esfuerzos para canalizar soluciones en conjunto.

Por último, las conclusiones a cerca de la manera se han mejorado los **sistemas de distribución de la producción material y simbólica** en una sociedad dominada por altos niveles de inequidad.

A través de la Mesa de Integración, específicamente la comisión de convivencia, se habilitó un espacio en el cual los vecinos pudieron canalizar sus dudas y compartir sus inquietudes con otros vecinos y con trabajadores sociales que reportan al Municipio.

Concluimos que este espacio de participación fue sumamente útil para los « adjudicatarios » que fueron mudados a sus viviendas nuevas porque les permitió acceder a información respecto a su nueva situación, normas que deben cumplir, derechos y obligaciones que en este momento se encuentra en un estadio incipiente porque las familias recién fueron urbanizadas y aún no se han adaptado al nuevo esquema, pero que gracias a este cambio, que como toda transformación y crecimiento trae aparejado sufrimiento, mejorará la calidad de vida de las próximas generaciones.

SUGERENCIA PARA MEJORAR LA COMUNICACIÓN EN POLITICAS SOCIALES

A diferencia de los los modelos emisor-receptor que suponen el envío y decodificación de un mensaje de modo lineal, investigadores como Bateson, Goffman y Edward Hall propusieron un modelo circular y multidimensional.

Este esquema recupera la noción de que la comunicación ocurre en contextos específicos. Goffman³⁴ los llama “frames” y Bateson los denomina “marcos metacomunicativos”. El hallazgo, en síntesis, es que las mismas palabras o gestos cambian completamente el sentido entre uno y otro contexto social o cultural.

³³ Declaraciones de Antonia, representante de APAC, durante la reunión de la Comisión de Tierras y Viviendas, 7 junio 2007.

³⁴ Edward Goffman (1993): Estigma, Buenos Aires, Amorrortu.

En esta línea interesa también el trabajo de Edward Hall³⁵, que consideraba a la cultura como una forma de comunicación. Por lo tanto el problema surge del hecho del contacto y relación de personas que pertenecen a culturas diferentes. La seguridad relativa y las expectativas de respuesta del actor en su propia cultura hacen crisis en una situación de contacto.

Para este trabajo se definió a la comunicación como el acto de “poner en común”, “participar en” en contraposición a la transmisión de información. Nos preguntamos entonces, ¿Qué ocurre cuando dos actores sociales con culturas, identidades y códigos comunicativos se encuentran para lograr un intercambio? ¿Están realmente poniendo algo en común entre ellas?

Concluimos en base al análisis que nos compete, que para que los actores sociales involucrados en el Subprograma logren disputar bienes materiales y simbólicos desde estructuras distintas de significación, es necesario que también existan ciertos principios compartidos.

Por lo tanto un aumento de la comunicación formal por parte del Municipio (boletín mensual, cuadernillo, folleto, cita a reuniones en lugares fuera del barrio) no lucha contra la entropía, falta de información y desorden simbólico imperante en La Cava.

Anselmo Onetto, funcionario de la Municipalidad, afirma con angustia: *“No te escuchan, no les importa. Nosotros hicimos unos papelitos informativos, boletines, todo, pero no funciona, los promotores sociales ni siquiera los quieren repartir.”*

Ante esta situación, la recomendación general para los responsables de implementar políticas sociales en contextos donde se intenta informar y persuadir a otros es que antes de iniciar una acción, se descubran los códigos de comunicación de la población destinataria, que pueden llegar a ser invisibles en primera instancia; se identifiquen los circuitos de información; se releven los canales formales de comunicación para esa comunidad (que pueden ser muy distintos a los propios y NO por eso ser considerados alternativos para esa cultura); se analicen posibles grietas comunicacionales por donde filtrar el mensaje.

Estas sugerencias apuntan a lograr un mayor entendimiento de las formas de comunicación y del resultado se pueden derivar directrices para el plan comunicacional. Quizás se llegue a la conclusión de que es más efectivo invitar a los vecinos a “matear” en una de las casas por hilera los sábados a la tarde en vez de invitarlos al Centro Cívico de Beccar por medio de un folleto deslizado bajo la puerta, por dar un ejemplo.

En el plan de comunicación se deben considerar no sólo las estrategias sino también las mecánicas y ejecuciones. Me refiero a la combinación de soportes, formatos, materiales, código verbal, tonos, maneras, estilos, sistemas gráficos de representación, uso del color, iconografía, tamaño y familia tipográfica, calidad de papel, etc. Esto apunta a disminuir al máximo el margen de conflicto o malinterpretación del mensaje.

Por último, al momento de generar un vehículo o acción de comunicación para incentivar la participación social, es importante evaluar los circuitos, los caminos de circulación y tratar de relacionarlos con los recorridos más frecuentes del barrio, lugares

³⁵ Edward Hall (1990): *The Silent Language*, New York, Anchor

de reunión para el ocio o trabajo. El objetivo aquí es garantizar al máximo la llegada, recuperando los movimientos y hábitos de la población.

Estas breves sugerencias puede ayudar a que una comunidad se sienta identificada con los sucesos y se colabore a generar sentido de pertenencia, comprensión de un cambio.

De esta manera, evitaremos forzar vehículos que pueden resultar extraños, ajenos que terminan siendo recursos ineficientes y malgastados.

BIBLIOGRAFIA

Díaz Bordenave , J. y Martins de Carvalho, H. (1978), Planificación de la comunicación. Ed. CIESPAL, Quito.

Milkos, T. Y Tello E., (2000), Planeación interactiva, Limusa-Noriega, México.

Piñuel Raigada, J. (1997): Teoría de la comunicación y gestión de las comunicaciones, Editorial Síntesis, Madrid.

Fayt, C. (1995). Derecho Político. Tomo I. Página 157. Editorial Depalma. Buenos Aires.

Tamayo Saez, M. (2002). El análisis de las políticas públicas, Capítulo 11.

Fox, J. Interacción. Estado-Sociedad y la Reforma Distributiva en México. (1997)

Oszlak O. y O'Donnell G. (1994), Estado y Políticas Estatales en América Latina. Hacia una Estrategia de Investigación.

Pichardo Muñoz, Arlette, "Planificación y programación social", Capítulo 1, Planificación, Introducción al tema.

Washington U. y Daniela, B. "Gestionar desde la comunicación, en las prácticas sociales y en las organizaciones".

Demo, P. (1981). "Política social de la educación y la cultura", en Planificación social en América latina y El Caribe, ILPES-UNICEF.

Hall, Budd (1981) "El conocimiento como mercancía y la investigación participativa", en investigación participativa y Praxis Rural, Lima, Mosca Azul.

Duschatzky, S. Tutelados y Asistidos (2005)., Programas sociales, políticas públicas y subjetividad, Paidós tramas sociales, Buenos Aires,

Cardarelli, G. y Rosenfeld, M. (2005) Las Participaciones de la Pobreza, Programas y Proyectos Sociales, Paidós, Tramas Sociales.

Oszlak O. y O'Donnell, G. Estado y Políticas Estatales en América Latina. Hacia una Estrategia de Investigación.

Gyrmati, G. (1993): "Salud, Poder y Democracia. Notas para una teoría de atención primaria, en revista médica de Chile, n121.

Robirosa, M. Cardarelli, G. y La Palma, A, (1991) Turbulencia y Planificación Social, UNICEF Siglo XXI, Buenos Aires.

J. L. Iramain, (2006). Teoría de la acción informativa, Dunken, Buenos Aires.

Washington, U. (2006) El cambio social como acción transformadora, Comunicar para el cambio social, Comunia, Ediciones La Crujía, Buenos Aires.

Prieto Castillo, D. (2004) La comunicación en la educación, La Crujía, Buenos Aires.

Washington, U. El cambio social como acción transformadora, Comunicar para el cambio social, Comunia, Ediciones La Crujía, Buenos Aires.

Cuaderno de El Observatorio Social. (2006). "Análisis de Procesos Participativos de Diseño e Implementación de Políticas Sociales" Metodología de observación de espacios participativos instituidos por el Estado.

Bobbio N. (1993), El futuro de la democracia, Mexico, Fondo de Cultura Económica.

Tenti Fanfani, E. (1991) "Pobreza y política social. Más allá del neosistencialismo", en El Estado Benefactor. Un paradigma en crisis, Miño Dávila – CIEPP, Buenos Aires.

Tenti Fanfani, E (1989): Estado y Pobreza, estrategias típicas de intervención. Centro Editorial de América latina, Buenos Aires.

Edward Goffman (1993): Estigma, Buenos Aires, Amorrortu.

Edward Hall (1990): The Silent Language, New York, Anchor Books.

Webs

Web del Ministerio de Planificación Federal, Inversiones Públicas y Servicios
<http://www.minplan.gov.ar/>

Secretaría de Obras Públicas
<http://www.obraspublicas.gov.ar/>

Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda
<http://www.vivienda.gov.ar/>

Municipio de San Isidro.
<http://www.sanisidro.gov.ar/es/index.vnc>

Web del Observatorio Social.

<http://www.observatoriosocial.com.ar/>

Otras Fuentes

Convenio Marco Subprograma Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios, Convenio Marco Programa Federal de Construcción de Viviendas

Datos publicados por el CELS– Centro de Estudios Legales y Sociales (Arg) CO.EN.FO - Confederación de Entidades de Fomento de la Provincia de Buenos Aires (PBA) COHRE - Centro por el Derecho a la Vivienda contra en el marco de las primeras jornadas de debate “Desafíos de la política habitacional en la región metropolitana de Buenos Aires”, Noviembre 2006. Universidad General de Sarmiento e INFO-HABITAT.

Entrevista a Tolerino Dominguez, presidente de la Comisión de Tierra y Vivienda de La Cava.

Información producida por el Grupo de Voluntarios Llenos de Vida del cual soy miembro fundador desde 1997 y de fuentes del gobierno municipal de San Isidro.

Entrevista del periodista Ignacio Riverol al Dr. Gustavo Posse, programa “Buenas Razones”, por Radio América (Am 1190). Cuadro publicado en la web de la Secretaría de Obras Públicas en un documento de Status del Programa hasta el 31 mayo 2007.

Entrevistas y conversaciones informales con la gente que asistió a las reuniones. Anotaciones y copia / interpretación de información registrada en el Cuaderno de Campo.

VER INFORMACION COMPLEMENTARIA EN:

ANEXO 1

Convenios Marco y Detalle del Status del Programa de Construcción de Vivienda y Subprogramas

ANEXO 2

Relevamiento Fotográfico del Barrio La Cava y espacios participativos en San Isidro

ANEXO 3

Copias del cuaderno de campo y declaraciones realizadas en entrevistas semiestructuradas

ANEXO 4

Material recopilado en Expo Vivienda Social y en el Centro Cívico de Beccar.