

## **Comunicación, participación y ciudadanía: la implementación del Subprograma Federal de Villas y Asentamientos Precarios en el Barrio Carlos Gardel**

María Campano\*

### Resumen

La propuesta del artículo es explorar la dimensión comunicacional en los procesos de implementación de políticas públicas en espacios locales. Esta presentación tiene como protagonista al Municipio de Morón y la implementación de políticas públicas de vivienda en el barrio Carlos Gardel entre 2004 y 2006.

La implementación de políticas públicas involucra a diversos actores, es un proceso complejo que recorre diferentes dimensiones. La dimensión comunicacional es una mirada esencial en estos procesos. Los modos de implementación tradicionalmente se limitan a pensar la comunicación en relación a la difusión de información. Sin embargo, en algunos espacios locales comienzan a surgir experiencias que toman a la comunicación y la participación como ejercicios necesarios para fortalecer los cambios que se llevan adelante.

En el análisis de la experiencia en el barrio Carlos Gardel se abordan los ejes comunicación, participación y ciudadanía. Cada concepto es una entrada desde donde pensar el proceso de políticas públicas, explorando las prácticas y lógicas implicadas.

Tomando las experiencias y observaciones de los actores, los encuentros y desencuentros, la dimensión comunicacional y la participación, se reflexionará sobre la comunicación y la participación en los procesos de implementación de políticas públicas.

Palabras clave: comunicación; participación; políticas públicas

---

\* María Campano es Licenciada en Comunicación con orientación en Comunicación Comunitaria de la Universidad de Buenos Aires. Se encuentra finalizando la Maestría en Comunicación Estratégica en la Universidad Nacional de Rosario y actualmente cursa el Diplomado en Conflictos Ambientales y Planificación Participativa de Flacso. Desarrolla actividades en la Dirección de Políticas Ambientales del municipio de Morón como comunicadora diseñando estrategias y asesorando a los programas de la dirección. E-mail: campanomaria@gmail.com

### **El barrio Carlos Gardel en Morón**

Morón es uno de los 134 municipios que integra la provincia de Buenos Aires. Está ubicado en el centro del Área Metropolitana, al oeste de la Ciudad de Buenos Aires. El barrio Carlos Gardel se ubica en la localidad de El Palomar a pocas cuadras de la Autopista del Oeste. En el mismo espacio se encuentran el Hospital Nacional Profesor Alejandro Posadas y, tras el hospital, el Conjunto Habitacional Presidente Sarmiento y el Barrio Carlos Gardel, en una superficie de 5 has. (aproximadamente) en la que habitan unas 10.000 personas.

El barrio Carlos Gardel nace de la ejecución del Plan de Erradicación de Villas de Emergencia (P.E.V.E.)<sup>i</sup> implementado desde 1968. El plan contemplaba la erradicación masiva de villas o asentamientos informales localizados en la Ciudad de Buenos Aires y en la provincia de Buenos Aires, e implicaba el traslado de sus habitantes, en un primer momento, a Núcleos Habitacionales Transitorios (N.H.T.) para luego ser relocalizados en viviendas definitivas. Entre el '68 y el '70 fueron trasladadas cerca de 400 familias al barrio provenientes de diferentes asentamientos y fueron alojadas en N.H.T. mientras se finalizaba la construcción y adjudicación del Núcleo Habitacional Definitivo Presidente Sarmiento.

La entrega de los nuevos hogares definitivos fue conflictiva, algunas familias pudieron acceder a su casa pero parte del complejo fue tomado por otras familias que no tenían adjudicada una vivienda, por lo que otra cantidad de personas permaneció en los N.H.T. Con el tiempo el barrio fue creciendo por la llegada de nuevas familias que, empujadas por la crisis económica y social, se instalaron en terrenos aledaños a los N.H.T. y construyeron viviendas de mayor o menor nivel de precariedad de acuerdo a sus posibilidades. Con el tiempo el barrio fue conformándose como lo que socialmente se denomina "villa miseria".

Hacia finales del 2001, y con un cambio de gobierno y signo político, la sociedad argentina enfrentó una de las crisis más graves de su historia. Los segmentos más perjudicados irrumpieron con extraordinaria fuerza en la escena pública mostrando la inviabilidad del modelo y obligando a replantear el paradigma. Todas las esferas de la sociedad y el Estado fueron cuestionadas en su legitimidad. La crisis política de aquel entonces puso en jaque el modelo económico neoliberal. La crisis, materializada a partir de la renuncia en octubre de 2000 del vicepresidente Carlos Álvarez, tuvo su punto final

el 20 de diciembre de 2001 con la renuncia y huída de la casa de gobierno del presidente electo Fernando De la Rúa luego de una represión brutal y asesina en varias ciudades del país.

El período iniciado a partir del recambio institucional tuvo una sucesión de 5 presidentes interinos que renunciaron o fueron sustituidos en un breve lapso. El 1 de enero de 2002 asumió Eduardo Duhalde como presidente interino designado hasta el 10 de diciembre de 2003. La escasa legitimidad de gobierno y las tensiones sociales permanentes hicieron necesario el adelantamiento de las elecciones para el 27 de abril de 2003. El resultado de las elecciones fue el triunfo de Néstor Kirchner, candidato de Duhalde.

El estilo de gobierno de Néstor Kirchner presentó cambios respecto de las decisiones y el modo de hacer política de la década anterior, e incluso del mismo Duhalde. Como señala Svampa (2006: 2) *“el Gobierno de Kirchner se instaló en un espacio de crítica al neoliberalismo, que había sido la nota común de las grandes movilizaciones de 2002. En este sentido, su llegada se vio favorecida también por la emergencia de un nuevo polo latinoamericano, visible en el surgimiento de Gobiernos de «centro-izquierda», como el de Lula da Silva en Brasil y Hugo Chávez en Venezuela, en un contexto de crisis del consenso neoliberal, propio de los noventa. Este cambio de clima ideológico se expresaría en la fuerte retórica antineoliberal que Kirchner asumiría desde mediados del año 2003, y que tendría por objetivo ciertos agentes económicos nacionales (en especial, los productores del campo) como las empresas privatizadas en manos de consorcios multinacionales”*. Este contexto latinoamericano de cambio de perspectiva favoreció la configuración de un bloque de presidentes que, sin obviar las tensiones y enfrentamientos, se ha mantenido unido en la idea de construir un proyecto social, cultural, económico y político con identidad latinoamericana

Los primeros años de gobierno fueron de un gran crecimiento económico acompañado de un fuerte desarrollo de la obra pública, incrementándose la inversión en más de cinco veces, lo que produjo una gran expansión en los sectores de vivienda e infraestructura. El gasto público creció más de un 30% en 2007, mejoró el nivel de empleo y disminuyó el porcentaje de habitantes bajo la línea de pobreza.

Desde 2004 se inicia una política pública de vivienda de alcance federal, el Plan Federal de Vivienda, efectivizada en una serie de programas que brindan respuesta

habitacional a las diferentes demandas territoriales. El **Sub-Programa Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios** (de ahora en más: subprograma), perteneciente al Plan Federal presentado en enero de 2005, fue adoptado en Morón para su implementación en el barrio Carlos Gardel. El objetivo del subprograma es disminuir el déficit habitacional y urbano a través de la gestión de proyectos de urbanización integral. En el caso de Morón se trató de la construcción de viviendas nuevas, dotación de infraestructura y saneamiento ambiental.

### **La implementación del subprograma en el barrio Carlos Gardel**

En 2005 comenzó la implementación del subprograma en Barrio Carlos Gardel. Con anterioridad se habían realizado una serie de gestiones que facilitaron su ejecución y fueron herramientas importantes para el trabajo posterior:

- *Obtención de tierras:* en 2002 el municipio había iniciado un proceso administrativo para obtener las tierras aledañas al barrio pertenecientes al Hospital Nacional Profesor Alejandro Posadas, por lo cual en 2005 ya contaba con terrenos adicionales para la construcción de las viviendas.
- *Censo:* en 2004, el área de Tierras y Vivienda del municipio (ahora Dirección para la Producción Social del Hábitat) junto con el Instituto de la Vivienda de la provincia de Buenos Aires (I.V.B.A.), realizaron un censo habitacional para implementar en el barrio el Plan de Mejoramiento Habitacional en el Barrio (Promeba).

Por las características de la gestión municipal y el reconocimiento del barrio como un entramado con problemáticas propias, relacionadas con años de postergación y la profundización de situaciones de violencia y desamparo, al momento de la implementación se iniciaron, desde diferentes áreas de gobierno, acciones tendientes a ir generando mayor presencia municipal en el barrio. Esas acciones permitieron reactivar el contacto con viejos y nuevos referentes barriales. Estos referentes eran vecinos o vecinas valoradas por el barrio, viejos militantes y punteros políticos, miembros de organizaciones o instituciones barriales como comedores o iglesias, entre otros.

Al mismo tiempo, se promovió la articulación entre diversos actores a partir de un dispositivo de participación multiactoral conformado como Mesa de Gestión (Macha, 2009). Este espacio de participación y gestión fue creado a partir del Plan de Promoción

Socio Urbana de los Barrios Carlos Gardel y Presidente Sarmiento<sup>ii</sup>, como herramienta para la planificación, articulación, desarrollo y ejecución del subprograma. La Mesa de Gestión contaba con la participación de diversas áreas del municipio (vivienda, seguridad, acción social, relaciones con la comunidad entre otras), representantes del gobierno provincial, vecinos referentes vecinales elegidos por manzana y organizaciones no gubernamentales. Esta mesa fue una de las herramientas para promover la participación de los vecinos en la ejecución del proyecto. Los **actores** esenciales en la implementación del subprograma fueron:

- **Dirección de Tierras, Vivienda y Obras Particulares**, actualmente **Dirección de Producción Social del Hábitat**, del Municipio de Morón.
- **Secretaría de Relaciones con la Comunidad**, del Municipio de Morón.
- **Unidad de Gestión Comunitaria (U.G.C.)<sup>iii</sup>**, del Municipio de Morón:: el barrio Carlos Gardel pertenece a Unidad de Gestión Comunitaria N° 3 de El Palomar.
- **Centro de Orientación Comunitaria (C.O.C.)**, del Municipio de Morón: se creó esta oficina dependiente de la U.G.C. instalada en el mismo barrio. Se propuso como un espacio para coordinar las políticas territoriales y ser un lugar de consulta e informes para los vecinos.
- **Asociación Civil Madre Tierra**: organización invitada a participar del proceso de implementación. Desarrolla metodologías participativas en la implementación de proyectos de hábitat popular. Sus acciones tendieron a fortalecer el contacto y el diálogo entre vecinos/as y municipio.
- **Referentes**: se promovió desde el municipio que los vecinos seleccionaran un referente por manzana para la participación en las reuniones y la transmisión de información. Los referentes fueron responsables de poner en común con sus vecinos las discusiones y propuestas que se llevaban adelante en todas las instancias en las que participaban. Eran canal de información y representantes de los intereses y necesidades del barrio.

Un aspecto inicial importante en la historia de la implementación es que la aparición del subprograma fue repentina, lo que obligó a los gobiernos locales a apresurar la presentación de proyectos destinados a satisfacer la necesidad habitacional de la población residente en villas y asentamientos dentro de su partido. En Morón, los resultados obtenidos en el censo, realizado originalmente para el Promeba, fueron

vitales para participar y obtener el financiamiento necesario para la construcción.

El primer convenio marco firmado para la incorporación del barrio Carlos Gardel al subprograma se hizo entre el municipio y el Estado nacional. En esta instancia se tomaron en cuenta los datos censales que informaban que en el barrio vivían 432 familias y que por lo tanto se requerirían 432 viviendas. El criterio con el que se había generado el censo respondía a la futura implementación de oportunidades de mejora en las viviendas y no a un plan de viviendas, por lo que esta confusión inicial fue una complicación para el futuro de la implementación.

La construcción comenzó en los terrenos aledaños al barrio cedidos por el hospital Posadas. El proceso de adjudicación de la primera etapa se realizó tomando los datos existentes, los arrojados por el censo realizado en el 2004 junto al I.V.B.A. y los resultados de una encuesta de preferencias de asignación de viviendas llevada a cabo por el municipio.

La adjudicación estuvo a cargo de una Comisión de Adjudicación conformada por funcionarios de la U.G.C. Nº 3, la Secretaría de Relaciones con la Comunidad, el C.O.C., las direcciones de Producción Social del Hábitat y Estadística y Evaluación de Políticas Públicas. En esta instancia la Mesa de Gestión decidió, junto a los referentes comunitarios, que los vecinos no tuvieran representación en el proceso de adjudicación para resguardar los lazos comunitarios y no generar tensiones al interior del barrio.

La adjudicación definitiva de las viviendas de la primera etapa se publicó en carteleras ubicadas en la capilla del barrio. Ante la publicación, varios vecinos se expresaron en desacuerdo con distintas asignaciones. En los listados identificaron familias o personas que ya no vivían en el barrio, familias que nunca vivieron allí pero que especulando con obtener una vivienda proveyeron información falsa al ser censadas en el 2004 y adjudicaciones de viviendas que ya no eran adecuadas para la constitución actual de las familias, entre otros.

Esta situación condujo a la organización de una reunión con la participación de un gran número de vecinos. El encuentro fue muy tenso, los vecinos expresaron su desconfianza y descreimiento en el proyecto. Comenzó a cobrar importancia la sensación de que el plan de vivienda no los beneficiaría a todos y que sería como tantas otras iniciativas que pasaron por el barrio.

La pérdida de confianza y tensión ante la primera adjudicación fue clave para dar

un paso más hacia la ampliación de la participación de los vecinos en el proceso. Se concluyó entre todos los actores participantes de la Mesa de Gestión que la información con la que contaban los vecinos, habitantes del barrio, era vital para definir las adjudicaciones y se decidió sumar a los referentes a la Comisión de Adjudicación.

En diciembre de 2006 se realizó la primera mudanza y al mismo tiempo se demolieron las antiguas viviendas de los adjudicados en la primera etapa. Fue un proceso alegre y doloroso a la vez, de confusión y miedos que implicó un aprendizaje para todos los involucrados. Una vecina del barrio reflexiona: *“El cambio fue algo muy difícil porque, al margen de que aquellas eran casas muy precarias, uno ahí tenía su historia. Ahí habían nacido los hijos, ahí se te había muerto un familiar, ladrillo por ladrillo que había costó, fue trabajando. Uno tenía una casita muy precaria pero con mucho valor sentimental, con mucho esfuerzo. Y la mudanza fue terrible. A mí cuando me dijeron ‘te mudas tal día’, se me vino el mundo abajo. Llegue a decir ‘no me quiero mudar’, iba a extrañar mis vecinos, estuve 35 años, no 6 meses. Iba a extrañar mis vecinos, mi patio, mi barro, mi pasillo, mi árbol. Había gente que se mudaba y no podía ver que le tiraban el árbol abajo, sabes que los perros se volvían a los escombros, se volvían a su lugar.”*

### **Rol de la comunicación en el proceso de implementación de políticas públicas**

La dimensión comunicacional dentro de las políticas públicas se define usualmente en relación a la difusión de información, conceptos, proposiciones o normas que surgen a partir de la implementación de un determinado proyecto. Estos se traducen en mensajes elaborados para un destinatario específico, aquel para el cual el plan o programa fue creado, los considerados *beneficiarios* de esa política. Este tipo de prácticas suelen sostener una visión lineal de la comunicación que cristaliza las asimetrías y las relaciones de poder entre quienes poseen la información y los que no, quienes definen los tiempos y quienes los acatan.

María Rosa Alfaro (1993) afirma que la comunicación es algo más que, y diferente de, enviar mensajes de un emisor a un supuesto receptor. Como sostiene la autora, existe real comunicación sí y sólo sí los sentidos que se intercambian son producto de un trabajo conjunto. Comunicación como puesta en común, como un hacer juntos es donde está el aspecto fundante y transformador de la comunicación. Soslayar la importancia de esta dimensión que atraviesa nuestras prácticas y vínculos es clausurar un componente

central de la vida en sociedad.

Por otro lado, Huergo (2004: S/N) sostiene que la comunicación no puede ser pensada como algo separado de lo cultural y lo político, *“la comunicación está atravesada por la confusión, el malentendido, la desigualdad, la agresión, la violencia, etc. No segregarla de las condiciones políticas y culturales en que se produce, significa reconocer que la comunicación pertenece al orden de un campo de lucha por el significado de la experiencia, de la vida y del mundo”*. En el campo de lucha los protagonistas de la gestión de las políticas públicas son tan variados como los intereses que representan. La diversidad y la realidad de lo posible se encuentran en ese espacio donde se inician recorridos complejos que brindan la posibilidad de ir más allá de la ejecución de una política para generar instancias de construcción colectiva y disparar procesos de apropiación, empoderamiento y participación.

La implementación del subprograma fue un secreto para los vecinos durante la etapa inicial hasta que el municipio decidió que existían las condiciones para anunciar su ejecución. Este secreto y la demora en dar a conocer su existencia tuvo una razón, la relación de incertidumbre que se establece entre una política diseñada por el Estado nacional, administrada por el gobierno provincial y ejecutada por los municipios. Desde el inicio, los términos y condiciones son fijados por la nación, lo que implica que los municipios estén condicionados por las decisiones y los tiempos propios del Estado nacional.

La ausencia de los vecinos en el inicio de la construcción del proyecto, que se definió como participativo y que los tenía necesariamente como protagonistas, pone en juego diversos aspectos entre los cuales está la dimensión comunicacional como herramienta de gestión. En este primer momento, el municipio hizo ejercicio de su poder para decidir cuándo, cómo y en qué condiciones transmitir la información o compartir con los vecinos instancias de decisión. La dimensión del poder en relación a la comunicación es uno de los aspectos esenciales de la asimetría en el vínculo entre el gobierno local y los vecinos del barrio Carlos Gardel. Desde el Estado se ordena, se abren o se cierran espacios de diálogo y se decide sobre el recorrido del proceso. Esto genera una suerte de imposición en la que alguien decide qué es lo mejor para otro, establece un sentido y actúa modificando la realidad del otro.

Desde esta perspectiva, la dimensión comunicacional, propuesta como la

construcción de espacios para crear un sentido compartido, se entiende como un peligro que pone en jaque las posibilidades de desarrollo del proyecto. La vinculación entre actores que durante la gestión manejan diferentes niveles de información, de poder de decisión y acción, es centro de tensión constante. Se da un choque entre lógicas diferentes: la del Estado que necesita finalizar, demostrar lo hecho, dar cuenta de lo invertido; y la de los vecinos que demandan, a través de sus reclamos y exigencias, ser escuchados, consultados, ser parte de la negociación de un cambio que transformará su vida. Explorar lo comunicacional como dimensión en la estrategia de implementación es decidir encarar un camino complejo que apuesta por la profundización del proceso, teniendo como horizonte algo más que la ejecución de un programa. Construir comunidad, fortalecer lazos internos, reconstruir la trama barrial implica la acción conjunta e integrada de todas las áreas de gobierno, las organizaciones y los vecinos, sostenidos en una comunicación y participación fluida, porque ninguno por sí solo puede establecer cómo vivir en este nuevo barrio. Es una tarea conjunta, trabajosa, de acuerdos y tensiones constantes que al transitarla transforma a los que la emprenden.

Para la implementación del subprograma no se realizó una planificación formal de la comunicación, aunque se planteó como una herramienta necesaria para la gestión, no hubo un despliegue desde la especificidad de lo comunicacional. La comunicación se dio dentro de la informalidad y la espontaneidad, en el boca en boca, en el contacto barrial, en espacios de reunión y utilizando los canales establecidos a partir de la designación de referentes barriales (los mismos que participaban en las mesas de gestión). Esta modalidad fue positiva porque reactualizó lazos comunitarios organizativos que parecían dormidos pero, al mismo tiempo, generó cierta incertidumbre por la falta de canales de información oficial y herramientas de comunicación institucionalizadas que disminuyeran el peso del rumor y los mensajes confusos.

Al mismo tiempo, como veremos más adelante, se desarrollaron acciones que desplegaron procesos comunicacionales de sensibilización, participación y apropiación, promovidos desde las organizaciones convocadas a la gestión. Así, fueron surgiendo propuestas en el contexto de la implementación para recomponer y profundizar el diálogo y la participación de los vecinos en la gestión.

### **Permiso para hablar. La participación en el proceso de gestión de la política**

Nueva Tierra sostiene (2008: 6) que *“atravesando toda política pública hay una lectura de la realidad, una definición de los conflictos centrales de una sociedad, una propuesta y un proyecto más o menos definidos para abordarlos y una relación de fuerza entre actores que disputan el sentido –la dirección, el impacto, el significado– de esas políticas”*. Las evaluaciones provenientes de esa lectura serán determinantes en el tipo de política desarrollada y su efecto. Entre la formulación y la acción media un proceso, dentro de este proceso, el vínculo Estado – Sociedad es afectado. Por un lado, se da el proceso mediante el cual una política se transforma en acción y, por el otro, la dinámica social generada por este proceso, es decir, cómo repercute esto en la sociedad.

En los diferentes procesos de implementación de políticas públicas, es posible observar que se presentan niveles de participación diversos de acuerdo a la instancia o el momento del proceso, e incluso mixturas, espacios de participación muy controlada y espacios donde la propuesta y la expresión es promovida y libre. Uno u otro nivel implican una forma de entender la participación (como herramienta para la vinculación, como herramienta política, como estrategia de legitimación, etc.) y también expresan el nivel de asimetría en relación al poder de decisión, propuesta o acción que tienen los actores que intervienen. Los espacios de participación en estos procesos surgen generalmente desde el Estado, quien convoca a los actores que considera importantes para la gestión y decide respecto del sostenimiento de los espacios. En muchos casos la convocatoria a los ciudadanos toma el formato de reuniones informativas, lo que despolitiza su perspectiva al posicionarlos como un espectadores pasivos. De todos modos, no se puede soslayar la pérdida de práctica o ejercicio de la participación en la sociedad y especialmente en las vecinas y vecinos que no están nucleados en organizaciones sociales o políticas. Esta pérdida no puede ser definida como desinterés exclusivamente, está relacionada con los recorridos personales y la historia de represión política, ideológica y física de nuestro país.

Rosenfeld (2005: 5) sostiene que *“a pesar del peso que el Estado tiene en la definición de las políticas requiere que el otro lo invista de una legitimidad simbólica para construir el espacio de interacción – participación basado en la confianza”*. La confianza es un aspecto esencial que, en el caso del barrio Carlos Gardel, fue vital para poder transitar el proceso y construir la última casa.

*“Un rasgo de identidad del proceso fue el vínculo con los vecinos, a través de la búsqueda de organización a partir de los vecinos. El equipo social organizó reuniones, reuniones por sectores, los vecinos inmediatamente propusieron organizarse con delegados o referentes y con una cantidad de reuniones constantes periódicas, eso decantó en la conformación de una Mesa de Gestión”,* recuerda un funcionario municipal. La Mesa de Gestión discutía temas y preocupaciones de los vecinos y funcionarios referidos a las viviendas, sus características, valor de la cuota a pagar por la vivienda, los impuestos, las antiguas casas, los servicios, la seguridad, los espacios verdes, entre otros.

Con el propósito de enriquecer la dinámica de la implementación se invitó a participar de la Mesa de Gestión a la asociación civil Madre Tierra. Su llegada aportó una mirada diferente que tendió al fortalecimiento de las acciones municipales y la promoción de la participación activa de los vecinos.

Otro espacio importante de diálogo para el municipio y las organizaciones participantes era la reunión de los equipos municipales en donde se discutía el estatus de las cuestiones que tomaba cada área y se planificaban estrategias. Este ejercicio de reflexión y discusión hacia el interior de la gestión municipal fue vital para ir registrando las necesidades y cambiar las modalidades y la percepción sobre las problemáticas asociadas a una transformación de esta envergadura.

A partir de los encuentros en la Mesa de Gestión y de la participación de los referentes barriales, Madre Tierra observó que existía la necesidad de generar un espacio de diálogo para los vecinos referentes por fuera del encuentro con los funcionarios representantes del Estado. Este espacio se constituyó en una reunión semanal, con una agenda propia, en la que los referentes establecían según sus intereses y por orden de prioridad, los temas sobre los que tenían que discutir y decidir. Esta instancia previa de reflexión y elaboración de propuestas fue un espacio de aprendizaje para los referentes y les permitió acercarse a la Mesa de Gestión con observaciones e ideas más concretas y elaboradas. Se logró consolidar su voz, dándole mayor contenido a la argumentación de sus apreciaciones y propuestas.

A pesar de los conflictos de cualquier espacio multiactoral, las acciones en el barrio se enriquecieron con las voces de todos los actores y con propuestas que tendieron a ampliar el poder de intervención de los vecinos. De esas acciones podemos destacar tres:

- **Formulario de preferencia de asignación de vivienda:** elaborado por el área de Estadística del municipio. Se consultó a los vecinos por su preferencia de ubicación en el nuevo barrio de acuerdo a variables tales como: ubicación de la casa (sobre qué calles) y cercanía de familiares o vecinos. Esta herramienta permitió trasladar las tramas comunitarias construidas en el antiguo barrio al nuevo barrio.
- **Nombramiento de calles:** en los encuentros de referentes surgió la propuesta de elaborar un proyecto para el nombramiento de las calles del nuevo barrio. Junto a Madre Tierra se trabajó con los vecinos recuperando la memoria e historia de la comunidad, se eligieron los nombres y se fundamentó esta elección. Se elaboró una ordenanza que luego fue aprobada por el Concejo Deliberante.
- **Taller de Diseño Participativo de Viviendas:** ya iniciado el proceso de implementación surgió este taller propuesto por los referentes y llevado a cabo por Madre Tierra. La invitación fue pensar la nueva vivienda contemplando las necesidades y deseos de los futuros adjudicatarios.

La convocatoria al taller se dio de boca en boca, motorizada por los espacios de reunión existentes y a través de los lazos comunitarios regenerados a partir de la existencia de referentes.

La actividad se realizó en el espacio de reunión más reconocido del barrio, la capilla, allí a partir de los diseños originales de las casas los vecinos en grupos comenzaron a pensar el espacio a partir de datos concretos (medidas, cantidad de ambientes, etcétera) y fueron analizando y soñando su casa.

Las ideas que surgieron se tradujeron en una propuesta de modificaciones que el municipio elevó a la provincia y ésta a la nación. Las modificaciones se concretaron en la construcción de la segunda etapa de viviendas y luego se incorporaron reformas en la primera etapa ya finalizada.

Esta acción participativa y comunicacional, que habilitó a la comunicación como espacio y momento relacionante de la diversidad sociocultural (Massoni, 2007), permitió poner en diálogo a los actores, valorar sus necesidades, intereses y opiniones, generar lazos de confianza y de apropiación con el proyecto.

### **La participación y la participación posible**

Generar y potenciar el diálogo, el compromiso y la participación en el barrio fue y

es muy dificultoso, hay que contrarrestar años de frustración y represión de la palabra. Aspectos que se fueron potenciando con la construcción de una identidad alimentada por la mirada del afuera que refuerza las creencias vinculadas a la inseguridad, el peligro y la delincuencia. Cristina Cravino (2002: 36) sostiene que *“los habitantes de las villas se ven a sí mismos con mayor fragilidad, con menor capacidad de presión y con una gran fragmentación interna. Esto los posiciona en una actitud defensiva ante los ‘otros’”*. Esta actitud limita la participación y complica la palabra, desandar este camino implica cambiar la mirada de lo comunicacional para construir una nueva forma de hacer comunicación que aborde la multidimensionalidad de la problemática y la complejidad de la situación que se afronta.

La participación en un contexto como el del barrio Carlos Gardel hizo necesario explorar formatos, espacios y modos de participación diversos. En el imaginario de las representaciones sobre la participación surge la imagen de la asamblea, la reunión del colectivo “los vecinos”, una opción posible para escuchar todas las voces, acordar, definir. La realidad es que cada situación presenta características propias, como afirma un miembro de una organización participante del proceso: *“Cuando entrás a un barrio de las dimensiones que tiene Gardel, sin una organización que lo exprese como un actor, tenés grupos enfrentados, tenés vecinos quemados, vecinos que lideran sectores, tenés referencias fuertes pero algunas contrapuestas a otras, tenés instituciones que no expresan a nadie pero tienen ese reconocimiento, tenés otras instituciones que nuclean y convocan. Cómo construís una voz, cómo construís consenso en un proceso simultáneo mientras estás desarrollando un proyecto.”* Este desafío implicó aunar esfuerzos entre todos los actores para generar una dinámica que permitiese avanzar en el proceso y ensayar formas alternativas para que la mayor cantidad de voces estuvieran representadas.

El sistema de referentes tuvo aspectos positivos en cuanto a la organización y a la posibilidad de llevar de una forma ordenada las propuestas y necesidades de los vecinos. Sin embargo, no fue ajeno a las riñas por intereses personales enfrentados que generaron situaciones de tensión en el barrio. Pero más allá de las complicaciones, fue una de las opciones posibles de participación que se ensayó y que logró, aún con sus dificultades, expresar los deseos y necesidades del barrio.

### **Actores o beneficiarios del cambio**

Un miembro de una organización participante del proceso recuerda: *“Cuando fue la primera adjudicación, cuando se planteó cómo hacer, estuve en una reunión donde estaban los vecinos, donde se evaluó que lo más conveniente era que en ese momento los vecinos se corrieran por lo sensible del tema, queriendo de alguna manera cuidar la relación vincular de los vecinos que era un proceso donde convenía que ellos estuvieran ajenos, y estuvieron de acuerdo. Lo real es que cuando se presentan los listados de adjudicados aparece un brote de desconfianza creyendo que se había dado una manipulación”*. Este descreimiento y desconfianza se basó en una serie de factores que se expresaban en la adjudicación:

- El procesamiento de datos del censo realizado por el I.V.B.A. no daba cuenta de los desdoblamientos familiares, lo cual perjudicó a las familias que se mudaron en la primera etapa porque debieron hacerlo en las mismas condiciones en las que venían habitando la vivienda anterior (varias familias en un mismo espacio) y esperar la entrega de nuevas viviendas para poder completar los desdoblamientos. De las 432 viviendas originalmente proyectadas se debieron sumar unas 50 más.
- Según sostenían algunos vecinos se otorgaron viviendas a personas que no pertenecían al barrio, que fueron censados en el censo del 2004 pero que tenían viviendas propias fuera del barrio.
- Según afirmaban algunos vecinos se adjudicaron viviendas de mayor número de habitaciones a familias compuestas por 1 o 2 personas y con menos habitaciones a familias más numerosas.

Como mencionamos anteriormente, la adjudicación despertó reclamos. La organización de los vecinos que surgió al calor del proceso de construcción de un nuevo barrio, se sostuvo y logró cambios esenciales en las viviendas lo que mejoró el vínculo con el municipio. Las casas se entregaron con mejoras importantes y requeridas por los futuros habitantes. Estos logros fortalecieron la confianza en el poder de su organización y fue un reconocimiento como protagonistas del proceso.

La ciudadanía como concepto y realidad en el barrio Carlos Gardel se reconfiguró en el marco del empoderamiento colectivo, en el reconocimiento de las necesidades y el derecho a una vivienda digna y en la elaboración de propuestas para transformar su realidad desde la consideración de las atribuciones del ejercicio ciudadano. Una vecina afirma: *“Nosotros no nos quedamos, porque cuando teníamos las primeras reuniones en la*

*iglesia y veíamos las casas que nos iban a dar, nada que ver con esto, no tenían piso, no tenían el alambre tejido en el frente ni la división de atrás con el paredón. Todo eso se logró con la comisión de vecinos.”*

### **Ahora estamos adentro. Participación e incidencia**

A partir de la crisis suscitada con la entrega de las primeras casas se idearon diversas estrategias para recomponer la situación. Como mencionamos anteriormente, la Mesa de Gestión reconsideró la participación de los vecinos en las adjudicaciones por lo que se decidió incorporar a 9 vecinos referentes a la Comisión de Adjudicación y se redactó un documento con el procedimiento de adjudicación concertado con el barrio. Estos referentes fueron elegidos por los vecinos y el grupo cambió en cada adjudicación.

La función de la Comisión de Adjudicación era revisar la información obtenida en el censo para contrastarla con el conocimiento de las situaciones particulares que tenían los vecinos referentes. Este nuevo formato de adjudicación se fue perfeccionando pero no estuvo ajeno a las complicaciones. El proceso de adjudicación siempre es tenso porque lo que está en juego es el acceso a un bien extremadamente valioso, en este caso para familias que viven mayormente en viviendas degradadas.

Víctor Pelli (1997: 60) sostiene que los modelos de políticas habitacionales a pesar de haber introducido prácticas participativas no han modificado las estructuras de decisión, los formatos, ni los objetivos, *“el problema sigue siendo la carencia de bienes y servicios, la solución sigue siendo su producción y transferencia, y la estructura continúa dejando las decisiones y los controles en manos del actor que provee los recursos y las decisiones institucionales”*. La participación se da principalmente al nivel de la implementación, el espacio de flexibilidad que permite el Estado como actor regulador.

Con todo, en el barrio Carlos Gardel se pudo generar cierto nivel de incidencia a partir de la participación organizada de los vecinos que se cristalizó, por ejemplo, en su ingreso a la comisión de adjudicación y en los cambios arquitectónicos en las casas. Estos cambios surgieron del proceso de organización de los vecinos y marcaron la memoria del barrio como un logro obtenido por y para los vecinos.

En el proceso de urbanización del barrio Carlos Gardel se observaron claramente momentos que determinaron ajustes y aprendizajes, tanto para la gestión municipal como para los vecinos. Sin perder de vista las asimetrías y las relaciones de poder que

configuraron los vínculos con el barrio, se trabajó por primera vez intensamente, y con resultados concretos, en este territorio abandonado y marginado. Hoy la organización de los vecinos ha perdido cierta fortaleza, se han entregado todas las casas y se diluyó el sentido aglutinante de su organización. Sin embargo, es innegable que se reavivó la confianza y el sentido de lo *posible* está presente en el barrio como memoria colectiva.

### **Algunas reflexiones finales sobre Comunicación y Participación**

Aunque el proceso de implementación del subprograma en el barrio Carlos Gardel fue extenso, en el período analizado se dieron los cambios más importantes en cuanto a la gestión de la implementación. El breve acercamiento que se realiza desde este artículo da cuenta de lo complejo del caso, porque implica no sólo la ejecución de una política, sino también, operar cambios que reconfiguran el vínculo Estado - Sociedad.

En el proceso del Barrio Carlos Gardel se pudo observar como la comunicación es una dimensión de tensión constante, donde se libran luchas de poder para establecer sentidos y la participación puede ser una herramienta de legitimación y transparencia o una práctica que promueve el empoderamiento de la ciudadanía sobre las decisiones de las problemáticas que los afectan.

Comunicación y participación no son conceptos cerrados. Tienen diversos sentidos según el actor o los actores que los toman, quienes imprimen un significado y despliegan acciones de acuerdo al proceso y el contexto en el que intervienen. Por otro lado, son conceptos en disputa, se acude a ellos desde una diversidad de actores y lugares y, en algunos casos, se vacían de sentido. Porque no se agotan en un sentido, es necesario continuar revisando y explorándolos como herramientas que se renuevan en la práctica, con los actores y en el territorio.

Las instancias de participación, el diseño de estrategias comunicacionales, entrenar la escucha en el contacto con los actores, permite recuperar, parafraseando a Massoni (2007), a la comunicación como momento relacionante de la diversidad sociocultural.

La comunicación como práctica social constituye un proceso estructurante y mediador en instancias de transformación, ya que permite construir formas institucionalizadas de acción sobre los asuntos públicos que no dependan

exclusivamente de los gobiernos, sino de mecanismos y compromisos democráticamente acordados entre los distintos actores. Abordar la comunicación desde esta perspectiva, implica además desprenderse de la noción de lo público como espacio exclusivo del Estado-Gobierno para comenzar a pensarlo como lugar de discusión y de representación de todos. Lo público como el espacio donde se desenvuelve la ciudadanía, en un proceso de vinculación con otros y en tensión constante entre lo instituido y lo instituyente. Ese es el lugar esencial de la comunicación en el que se vinculan participando los actores desde su realidad y su contexto, con sus apreciaciones, intereses y necesidades: *“Si comunicar es compartir la significación, participar es compartir la acción”* (Barbero, 2002: 1).

Facilitar la palabra, el diálogo y la participación no logrará necesariamente la transformación de las relaciones de poder ni de la estructura de los procesos, no constituye la respuesta que desarma las prácticas verticalistas y autoritarias que persisten. Es necesario que las lógicas y tiempos que se encuentran/enfrentan, encarnados en los actores que participan en los procesos de implementación de políticas públicas, sean cada vez más concientes. Entendiendo estas diferencias y lógicas contrapuestas es posible estar más atentos a los sujetos y su posicionamiento. Si las voces, opiniones y sentidos no son recogidos para la acción y los espacios de participación son sólo para relevar quejas y hacer catarsis, no se concreta ni se transforma la vida de los ciudadanos. Ser concientes de ello obliga a estar atentos al contexto, al recorrido, a las preguntas, para no perder de vista que se trabaja dentro de un proceso complejo donde se juegan intereses personales y colectivos.

---

<sup>i</sup> Ley 17.605 – El Plan de Erradicación de Villas de Emergencia (P.E.V.E.) surge en 1968, durante el gobierno de facto de Onganía. El Plan estaba financiado por fondos nacionales y por fondos del Banco Interamericano de Desarrollo. Se proponía construir 8.000 viviendas transitorias y 8.000 definitivas por año durante siete años. Fue suspendido por el gobierno de facto de Videla en el año 1976.

<sup>ii</sup> Plan Municipal de Promoción Socio Urbana de los Barrios Carlos Gardel y Presidente Sarmiento: se llamó así al plan que contenía la implementación del subprograma federal y las acciones del municipio en el territorio.

<sup>iii</sup> Las Unidades de Gestión Comunitaria (U.G.C.) surgieron a partir del proceso de descentralización iniciado en el municipio de Morón en el año 2006. El objetivo de las U.G.C. es mejorar la eficacia en la prestación de los servicios, fortalecer una gestión democrática y participativa y promover procesos de desarrollo territorial y de mejoramiento urbano-ambiental en los diferentes barrios del partido de Morón. Las Unidades de Gestión Comunitaria (U.G.C.) tienen la siguiente delimitación: a) Unidad de Gestión Comunitaria Nº 1 – Morón Centro – Norte; b) Unidad de Gestión Comunitaria Nº 2 – Haedo; c) Unidad de Gestión Comunitaria Nº 3 – El Palomar; d) Unidad de Gestión Comunitaria Nº 4 – Castelar Centro – Norte; e) Unidad de Gestión Comunitaria Nº 5 – Castelar Sur; f) Unidad de Gestión Comunitaria Nº 6 – Morón Sur; g) Unidad de Gestión Comunitaria Nº 7 – Villa Sarmiento.

## **Bibliografía**

- Alfaro Moreno, R. (1993): "La comunicación como relación para el desarrollo" en *Una comunicación para otro desarrollo*. Lima: ediciones La Calandria.
- Barbero, J. M. (2002): "La educación desde la comunicación", <http://www.eduteka.org/pdfdir/SaberNarrar.pdf>. Consultado 1 de Junio 2013.
- Centro Nueva Tierra (2008): *Políticas públicas y distribución de la riqueza. Exigencia, desafío y apuesta. Elementos de análisis y criterios de acción. Cuaderno Mapas n°2*. Buenos Aires: Centro Nueva Tierra.
- Cravino, M. C. (2002): "Las transformaciones en la identidad villera...la conflictiva construcción de sentidos" en Cuadernos de Antropología Social N° 15, FFyL - UBA. [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1850-275X2002000100002](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1850-275X2002000100002), consultado el 1 de junio de 2013.
- Cravino, M. C. (2012): *Repensando la ciudad informal en América Latina*. Buenos Aires: Universidad Nacional General Sarmiento.
- Huergo, J. (2004): "Comunicación popular y comunitaria: desafíos político-culturales". Revista Nodos N° 4. La Plata: FPyCS, UNLP. <http://www.perio.unlp.edu.ar/nodos/>, consultado 1 junio 2013.
- Macha, M. (2009): *La urbanización del barrio Carlos Gardel del Municipio de Morón: un proceso de planificación*. Universidad Nacional de Lanús. Departamento de Salud Comunitaria. [http://www.repositoriojmr.unla.edu.ar/descarga/Tesis/MaEGyPS/024721\\_Macha.pdf](http://www.repositoriojmr.unla.edu.ar/descarga/Tesis/MaEGyPS/024721_Macha.pdf) , consultado el 3 de junio de 2013.
- Massoni, S. (2007): *Comunicación estratégica. Comunicación para la innovación*. Rosario: Homo Sapiens Ediciones.
- Municipio de Morón: "Proyecto Carlos Gardel", <http://crear.moron.moron.gov.ar>, consultado 1 de junio 2013
- Pelli, V. (1997): "La integración social como objetivo social del hábitat". Revista INVI N°31, volumen 12, pág: 57- 62. [revistainvi.uchile.cl](http://revistainvi.uchile.cl) , consultado 1 de junio de 2013.
- Pelli, V. (2007): *Habitar, participar, pertenecer. Acceder a la vivienda - incluirse en la sociedad*. Buenos Aires: Ediciones Nobuko.
- Rosenfeld, M. (2005): "Dilemas de la participación social: el encuentro entre las políticas públicas y la sociedad civil", Cuadernos de observatorio social N° 7. <http://observatoriosocial.com.ar/dev/pdfs/cuader7.pdf>, consultado 1 de junio 2013.
- Svampa, M. (2006): "Las fronteras del gobierno de Kirchner", *Revista Crisis*, número 0. Buenos Aires. <http://www.maristellasvampa.net/archivos/period15.pdf>, consultado el 1 de junio de 2013.