



Félix **BOMBAROLO***

*: Argentino, Arquitecto (UBA). Especialista en planificación y evaluación de políticas y programas sociales y urbanos en América Latina. Titular de la cátedra de Planificación y Gestión Participativa de la Maestría en Planificación Urbana y Regional, PROPUR-UBA.
E-mail: felixbombarolo@gmail.com

Octavio **FERNÁNDEZ ÁLVAREZ***

*: Argentino. Sociólogo (UBA). Realizó estudios de posgrado en planificación urbana y regional. Docente (FA-
DU-UBA) y becario doctoral del CONICET.

PRESENTADO: 02.10.18

ACEPTADO: 15.11.18

PLANIFICACIÓN URBANA PARTICIPATIVA. LUCES Y SOMBRAS

69

Resumen

“Pensando en la planificación urbana a la luz de la equidad social, revisando los cambios en los métodos y poniendo el foco en los procesos participativos. ¿Qué ha cambiado en las formas de hacer planificación en América Latina durante el último medio siglo? ¿Cómo juegan la política, la economía y el mercado en la construcción de las ciudades contemporáneas? Más aún, ¿cómo entra en juego la participación ciudadana en estos procesos? Tras varias décadas de experiencia, todavía tenemos mucho que aprender. Hoy, algunos profesionales e instituciones están dispuestos a enfrentar los desafíos necesarios para asegurar la inclusión, el acceso a los derechos y la igualdad, al tiempo que abren cada vez más canales de participación. ¿En qué medida puede esta apertura contribuir a las transformaciones necesarias?”

Palabras Clave: Planificación estratégica, participación popular, ciudad, America Latina.

Summary

Thinking urban planning in the light of social equity, reviewing the changes in methods, and placing the focus on participatory processes: What has it changed in the ways to do planning in Latin America over the last half century? How do politics, the economy and the market play in the construction of contemporary cities? Moreover, how does citizen participation enter into play within these processes? After several decades of experience, we still have a lot to learn. Today, some professionals and institutions are willing to confront the challenges to secure inclusion, access to rights, and equality while opening ever more channels for participation. To what extent can this opening-up help generate the necessary transformations?"

Key words: Strategic planning, Popular participation, City, Latin America.



Proceso de planificación participativa. Rosario, Argentina 2014.

DE QUÉ HABLAMOS

María Gabriela acaba de cumplir los 15 a dos mil quinientos kilómetros de su familia. Nació en Caucaguita, una zona humilde de la periferia de Caracas. Desde inicios del 2018 vive en un barrio de migrantes detrás del cerro de la Virgen del Panecillo, en el sur Quito. Vende empanadas por la González Suárez. No tiene documentos en el Ecuador. Habita un pequeño cuarto que le alquilan por 10 dólares a la semana. Participa de reuniones de una agrupación de migrantes venezolanos -un grupo cada vez más numeroso en la ciudad-; reclaman, entre otras cosas, posibilidades de acceso a vivienda y suelo urbano.

Humberto Flores aprendió su oficio de fontanero en apenas una semana. Llegó a Cochabamba desde el Chapare cuando tenía 22. De los cultivos de coca a la ciudad. Tuvo que aprender nuevas destrezas para sobrevivir. Treinta años después de su llegada acaba de recibir el título de su terreno: un lote de 10 x 30 en el que construyó con esfuerzo su casa en pleno corazón del Distrito 9, municipi-

pio de Cercado, al sur de 'Cocha'. Vive en esa casa con su mujer, cuatro hijas y dos nietos. Es dirigente de la Junta Vecinal y lucha cada día por conseguir mejoras en su barrio, entre ellas: regularización dominial para algunas zonas, acceso a agua potable para otras, transporte para llegar al centro y la pavimentación del puente Tamborada, una vieja demanda vecinal.

Carolina y Sebastián apenas terminaban la escuela primaria cuando sus padres, junto a centenares de familias, tomaron el predio de Villa Lugano bautizado como Papa Francisco. Casi cinco años después de aquella epopeya, Caro y Seba acceden a una de las primeras 368 viviendas construidas por el gobierno en el sur de la ciudad de Buenos Aires. Las viviendas forman parte de un proceso de consolidación y mejoramiento urbano del predio tomado en 2014. Ya tienen una niña, Daniela, y esperan otra. Participaron de las audiencias públicas y de los talleres de planificación del nuevo barrio en representación de una de las organizaciones comunitarias conformadas luego de la toma. Sus padres decidieron quedarse en

la casilla que construyeron en el predio, que será mejorada, según dicen.

Hablamos del sur. Hablamos de miles de gentes que viven en zonas precarias, en condiciones precarias. Una vida poco digna para el nivel de bienestar que hemos sabido conseguir como sociedad a inicios del siglo XXI. Y entonces también necesitamos hablar de igualdad: ¿quiénes alcanzan la vida digna? ¿Quiénes y cuántos alcanzan a disfrutar de las áreas modernas de las ciudades, del confort que suponen el diseño y las tecnologías habitacionales de última generación?

Como en Buenos Aires, en Quito, en Cochabamba o en Santiago, las ciudades latinoamericanas se dividen entre *un norte rico y un sur pobre*. Ciudades fragmentadas, escindidas, quebradas. ¿Quiénes planifican ciudades con tal nivel de inequidad? ¿Se planifican? ¿De qué manera? Al parecer, quienes planifican, quienes han planificado hasta el momento (diferentes niveles de gobierno, técnicos/urbanistas, empresarios de la construcción, desarrolladores inmobiliarios) no han conseguido generar ciudades inclusivas, zonas o barrios articulados a través de vías públicas, de espacios públicos, de tramas urbanas armoniosas, ni han generado puertas de acceso al espacio urbano que beneficien a las grandes mayorías, al conjunto de las ciudadanas y ciudadanos que habitan nuestras ciudades. ¿Es la metodología de planificación la que falla? ¿Hay una lucha de intereses y poder que afecta el resultado de lo que se planifica? ¿Cómo hacer para que los métodos de planificación, finalmente, algún día, tengan en cuenta al conjunto de la población, a la mayoría de las personas que habitan la ciudad? ¿Cómo hacer para que beneficien, finalmente a quienes han padecido la discriminación y el *no acceso* a los bienes y servicios urbanos, a *la vida digna*?

Quienes intentan poner en práctica nuevas herramientas para re-construir ciudades y promover sociedades más inclusivas y equitativas, han encontrado en los últimos años nuevas formas de pensar y de hacer la ciudad, los barrios: *planificación participativa*, así le llaman. Mucho se ha escrito, se ha dicho y se ha hecho en nombre de *la participación* -social, política, ciudadana...-

pero: ¿ha contribuido realmente a generar ciudades/sociedades más democráticas, inclusivas y equitativas, la planificación participativa? ¿en qué medida? ¿cuál es la evidencia? Y si así fuera: ¿qué necesitamos para perfeccionarla, para potenciarla, para expandirla, para escalarla, para multiplicarla?

Temas complejos. Interrogantes de difícil respuesta. Igualdad. Equidad. Este artículo merodea estas preguntas, estos conceptos. Los enfrenta. Los cuestiona.

Reconocemos lo dicho por quienes han pensado, implementado, aprendido y escrito sobre estos temas: el conocimiento previamente construido. Algunos textos, algunas referencias teóricas, conceptuales, que nos ayudan a decir mejor lo que intentamos decir, a expresar con la mayor corrección posible lo que intentamos expresar (ideas, conceptos, definiciones).

Recurrimos a la mirada de un grupo de especialistas, de colegas que han acompañado durante los últimos treinta años cientos de planes y proyectos de mejoramiento urbano en barrios y ciudades de América Latina (en Argentina, Costa Rica, Chile, Ecuador, Paraguay, Uruguay) y de España¹. Colegas con los que compartimos el proceso previo, el espacio necesario para que este texto sea lo que es.

La estructura del documento se asemeja un poco a la de las ciudades latinoamericanas: algo de planificación, bastante de caos. El artículo presenta básicamente tres secciones:

En la primera, invitamos a reflexionar sobre la relación entre *planificación, ciudad y sociedad*. Nuevas y viejas formas de planificar; intereses y transformaciones sociales y urbanas asociadas a la planificación. En la segunda, nos empeñamos en tratar de descubrir luces y sombras de la *planificación participativa* como camino o herramienta con potencial para construir ciudades y sociedades más inclusivas, más equitativas. Finalmente, intentamos rescatar algunos aprendizajes que nos ha dejado el trabajo realizado, los procesos de planificación que pudimos transitar en los últimos años.

1. Al final del artículo la lista, el reconocimiento infinito a quienes han aportado a la construcción de este texto.

EL FIN DE UNA ILUSIÓN



Brasilia (Brasil), El Salvador (Chile), La Plata (Argentina)

72

Miradas de la vida y del mundo totalizadoras, totalizantes. Gobernantes-faraones con ansias de realizar *su gran obra*, aquella que los acerque a la inmortalidad. Arquitectos, ingenieros y urbanistas europeos difundiendo sus destrezas por todo el planeta. Un capitalismo vernáculo que florece y se ilusiona consumiendo naturaleza a mansalva, desvirgando la tierra. Una demanda creciente de nuevos espacios que alberguen un desarrollo demográfico incontenible; millones que van del campo a la ciudad, que llegan desde todas partes, del viejo continente. Un *mundo nuevo* es posible.

Cierta idea de *control social* obsesiona a gobiernos y profesionales. Control del espacio, de la gente. El mundo entero arrodillado junto al *Altear del Saber*. Ciencia y tecnología donde se sostiene 'el desarrollo'. Ciudades que se diseñan y crecen

tras la pluma y la vigilancia de profesionales y gobiernos. Diferencias sociales que se van dibujando, afianzando.

El sueño de Rocha y Benoit, de Costa y Niemeyer duró casi cien años. Una región pujante y la ilusión de que todo está al alcance de la mano, de que el futuro se *puede planificar* y luego, realizar. La utopía de organizar un capitalismo ordenado se sostuvo hasta los años setenta del siglo que pasó, hasta que las luchas populares fueron reprimidas con ferocidad y la *ley del mercado* se impuso sin contemplaciones. El individuo, la propiedad privada, el negocio inmobiliario y el crecimiento desordenado de las ciudades ganaron la partida. *Sálvese quien pueda*, fue la consigna.

El resultado está a la vista:



San Pablo (Brasil), Villa 20, Buenos Aires (Argentina), San Miguel (Cochabamba, Bolivia)

En esa lucha ¿libre? y desigual algunos pocos ‘ganadores’ disfrutan de zonas con servicios de calidad, infraestructura, equipamiento, viviendas confortables del siglo XXI. En esa lucha ¿libre? y desigual millones de ‘perdedores’ acceden -como pueden- a zonas ambientalmente degradadas, con servicios deficitarios o inexistentes, niveles de inseguridad creciente, equipamiento precario, accesibilidad limitada y condiciones habitacionales semejantes a los del siglo XIX. ¿Es posible ganar mientras la mayoría pierde?

El sueño de la planificación urbana inclusiva y ordenada, se esfumó.

Miradas de la vida y del mundo fragmentadas. Gobernantes-administradores con fondos escasos y deudas por doquier. Arquitectos, ingenieros y urbanistas con escasa injerencia en el desarrollo de las ciudades. Un capitalismo

vernáculo dependiente, concentrado y condenado a sobrevivir a partir de la explotación de sus recursos naturales, de la renta extraordinaria de la tierra urbana. Un ritmo de crecimiento demográfico que se desacelera. megaciudades *ya hechas* con escasos niveles de planificación y previsión, a las que solo resta como tarea aliviar, mejorar, suturar, reconstruir, reordenar, modernizar.

El mundo nuevo de la *libertad, la igualdad y la fraternidad* de la Europa del siglo XVIII, el de los pioneros latinoamericanos de fines del siglo XIX, la esperanza del *desarrollo con equidad* de los desarrollistas cepalinos de mediados del siglo XX, parece haber desaparecido detrás del reinado absoluto de *El Mercado* del siglo XXI.

¿Dónde ha quedado la planificación urbana, en este devenir?

NUEVAS FORMAS DE PLANIFICAR LA CIUDAD

Pipo camina las calles de tierra de los barrios de Córdoba desde hace más de medio siglo. Mira, escucha, pregunta; luego, hace. Forma parte del grupo de ‘adelantados’ de cierta planificación urbana ¿alternativa?: el *Centro Experimental de la Vivienda Económica (CEVE)*, con origen en Córdoba, Argentina, pero con influencia en toda América Latina. Una referencia para quienes trabajamos en desarrollo urbano, sin dudas.

Aurelio Ferrero, *el Pipo*, nos habla de los cambios en las formas de planificar la ciudad:

“Creo que lo más fuerte -en relación a estos cambios- sigue siendo el impacto que el capitalismo a través de sus gestores urbanos principales (empresas inmobiliarias, constructoras) han logrado en la conformación espacial de las ciudades, mucho más ahora que antiguamente. El Estado siempre ha estado lento detrás de la dinámica pujante de los llamados ‘desarrolladores urbanos’” (Ferrero 2018)².

Un estado lento y un mercado ligero. Ligero para asumir protagonismo en los procesos de planificación, el control sobre la forma cómo se organiza y distribuye la ‘renta urbana’.

La mirada de Pipo no difiere demasiado de la de Rubén Lois, reconocido geógrafo especializado en transformaciones urbanas, docente de la Universidad de Santiago de Compostela, España:

“Yo creo que hay varios cambios fundamentales. Hace 30 años lo que se pretendía era construir la ciudad, planificarla a partir de un modelo de gobierno mucho más vertical; es decir, que se articulaba a partir de una función pública del urbanismo que eran los “planes generales” (...). Luego vinieron, por decirlo de algún modo, todos los años de especulación inmobiliaria como un “asalto” contra la planificación, contra la lógica pública del urbanismo” (Lois, 2018).

Un Estado y un conjunto de planificadoras y planificadores que cambian de ámbito y sentido de la planificación: ¿para quiénes planificamos?

Ya no más las grandes planificaciones totalizadoras: lo que quedan son fragmentos a intervenir. Borja (2012), desde su experiencia en Barcelona, es el que nos dice que *“vivimos en una era de crisis de las ciudades, donde lo que crece y se multiplica son los ‘territorios urbanizados’: monosociales, monofuncionales, segregados, dispersos, fragmentados. El urbanismo se amolda al nuevo contexto, y responde planificando ‘sectores’...”*.

Y para ese nuevo sentido y forma de planificación, nuevas propuestas tecnológicas. Si es el mercado quien marca la cultura dominante, pues será el mercado quien provea las herramientas técnicas para enfrentar los nuevos desafíos: *marketing territorial, ciudades de ‘marca’, planificación estratégica*. ¿Es posible traducir casi sin mediación alguna las herramientas del mercado a la planificación de las ciudades? ¿Se mueve / se construye ‘lo público’ -lo de uso común, los derechos- con la misma lógica que se construye lo privado -lo de uso individual, lo que se negocia-.

Planificación de nuevo tipo, pero planificación al fin.

Un tiempo signado, además, por una demanda creciente de ciudadanas y ciudadanos, de organizaciones y profesionales y técnicos que pugnan por ser parte de los procesos de decisión a la hora de la planificación de la ciudad.

Estos cambios nos abarcan en América Latina. En Cochabamba, Bolivia, por ejemplo:

“Hasta la década de los 80, los dos instrumentos de planificación urbana para la ciudad de Cochabamba, el Plan Regulador (1961) y el Plan Director (1981), fueron elaborados en base a los principios del urbanismo moderno vigentes en otros países, primando la influencia de las ideas de Le Corbusier. Las políticas emergentes de ambos instrumentos tuvieron

2. Las citas que aparecen en el texto, refieren a las entrevistas realizadas a los colegas latinoamericanos cuya lista se ofrece al finalizar este documento.

en común el no lograr su cumplimiento frente a una realidad que intentaron modelar en términos físicos (...) El cambio sustantivo de los últimos años está dado en la legislación, que de manera explícita establece cómo los diferentes niveles de gobierno y gestión del país, y por tanto de las ciudades, deben incorporar las necesidades, prioridades y demandas de los ciudadanos para definir políticas y priorizar inversiones...” (Landaeta, 2018)

La arquitecta Graciela Landaeta se graduó en la Universidad de Lund, Suecia. Allí realizó su doctorado en *Políticas y Estrategias Habitacionales para el Hábitat Popular*. Desde hace algunos años trabaja en Cochabamba, en barrios populares, buscando incidir en la construcción de una ciudad más equitativa. Graciela nos habla desde Bolivia: el primer país de la región en promulgar una Ley de Participación Popular (1994).

“Incorporar las demandas de los ciudadanos...”
¿Cómo se incorporan esas demandas? Una verdadera transformación en el escenario de la planificación urbana de la región. De Le Corbusier a la participación popular.

METODOLOGÍAS PARTICIPATIVAS: LUCES Y SOMBRAS

Los desafíos de las nuevas formas de planificación son enormes. No solo por la necesidad de abordar problemáticas urbanas cada día más complejas, de dimensiones siderales, sino también por los

dos aspectos señalados por las amigas y amigos en el punto anterior: la incorporación de más y más ‘actores sociales’ en los procesos de planificación, y el manejo de la tensión permanente en intereses -a veces- contrapuestos.

¿Qué métodos nos acercan a esa ciudad inclusiva que buscamos?

“Las metodologías y enfoques participativos en la forma de gestionar o planificar la ciudad hasta fines del siglo XX fueron nulas o bien escasas, con algunas experiencias en la escala comunal, normalmente no replicables (...). A partir del 2006 se produce en Chile un punto de inflexión en las políticas públicas en materia de vivienda, barrio y ciudad, incorporando criterios de equidad urbana, integración social y participación ciudadana. En el Mensaje Presidencial de Michelle Bachelet el 21 de Mayo del 2007 se reconoce que ‘no queremos dos ciudades en una, porque no queremos guetos ni perpetuar marginalidad; estamos trabajando para revertir la segregación en la ciudad’ (Sepúlveda, 2018).

Una verdadera definición política...

“Comienzan a surgir, entonces, experiencias sustentadas en un enfoque más participativos. Se desarrollan instrumentos de la política pública como la política habitacional y urbana vigente, en que se han generado instancias para la realización progresiva del derecho a la vivienda adecuada, con espacios



Villa Radieuse, modelo urbanístico de Le Corbusier (1924) Familias de Puesto Viejo, Jujuy, pensando junto al CEVE en el diseño urbano de su barrio (2015)

de participación y colaboración de las comunidades, rescatando identidades y generando espacios para habitantes en situaciones de vulnerabilidad y/o discapacidad” (Sepúlveda, 2018).

Rubén Sepúlveda es profesor de la Universidad de Chile. También ha sido funcionario público y consultor internacional. Es, sin dudas, un referente en temas de vivienda social y desarrollo urbano en toda la región. Rubén nos habla desde Santiago, desde una de las ciudades, de los países con niveles de ‘institucionalidad pública’ más elevados. Y nos habla desde el país cuyo Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) más tempranamente ha instituido procesos de planificación participativa en Latinoamérica. Nuevos conceptos aparecen en las nuevas estrategias de planificación: ‘integración urbana’, ‘entorno acogedor’, ‘segregación’, ‘derecho a la vivienda’, ‘espacios de participación’. “*No queremos dos ciudades...*”, proclamaba la presidenta chilena de aquel entonces.

76

Pero aún con ejemplos como el de Chile, no es posible decir que la instalación de la participación como camino a una planificación urbana más inclusiva, abierta y democrática, esté resuelta, se haya transformado en cultura dominante en América Latina:

“La planificación y la gestión de nuestras ciudades -cuando existe-, se da en ausencia u omisión de participación de los actores sociales. Los Planes Reguladores se contratan a empresas privadas; las empresas presentan un producto que ponen a discusión de los Concejos Municipales, y finalmente a la ciudadanía. Se trata de documentos muy técnicos y la gente, en general, no tiene oportunidad de participar y referirse a los mismos, tanto por la metodología utilizada como por cultura política nacional. Los costarricenses no nos caracterizamos por la participación activa en los procesos sociales” (González y Solano, 2018).

Carmen González y Franklin Solano trabajan en la Fundación Promotora de Vivienda (FUPROVI),

nacida a fines de los años 80’ en Costa Rica. Una de las ONGs más reconocidas en la región por su capacidad para construir viviendas sociales, para construir ciudad, para incidir en la política pública del Estado costarricense. Carmen y Franklin recorren San José, Heredia y Limón promoviendo procesos de planificación participativa sabiendo que, como señalan, ‘*los costarricenses no nos caracterizamos por la participación activa...*’.

Difícil promover participación y procesos colectivos, cuando la cultura genera estímulos para el hedonismo, la vida introspectiva y el desarrollo individual. Una sociedad compleja donde ya no es posible controlarlo todo, predecir el futuro. ¿Cómo planificar en contextos con intereses cada vez más fragmentados e inciertos? ¿Cómo planificar, perdida la ilusión de *controlar* los procesos sociales y urbanos? ¿Cómo promover la participación colectiva ‘tradicional’ -la reunión, la asamblea, la discusión grupal- en momentos en que todo parece poder canalizarse a través de una aplicación telefónica que permiten y estimulan la ‘opinión personal’? ¿Cómo se dirime esa disputa?

Lo individual vs. lo colectivo. Lo público vs lo privado. Una vez más. Estilos de planificación que se promueven pero que aún están lejos de transformarse en ‘cultura dominante’.

Desarrollo urbano + desarrollo social + interés individual. Planificación física y construcción social. Fórmulas que comienzan a desplegarse a fines del siglo pasado y que crecen en variedad y complejidad. Entre medio, una propuesta que sobrevuela el escenario: *participación y promoción de derechos, la participación como derecho*: ¿una distinción para las nuevas metodologías participativas?

PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA Y ESPACIOS DE IGUALDAD

Una planificación urbana que busca generar *espacios de igualdad*. Que intenta trabajar con las vecinas y vecinos desde el ‘enfoque de derechos’³, desde las diferencias.

3. Llamamos enfoque de derechos aquel desde donde el Estado reconoce los derechos civiles, políticos, sociales y culturales de las ciudadanas y ciudadanos, dispone sus políticas y programas para hacerlos valer y estimula a la ciudadanía a reclamar por ellos. Un estilo de construcción democrática, de trabajo en temas de desarrollo social.



Barrio 20, Buenos Aires: proceso participativo de re-urbanización (2018)

La arquitecta Florencia Almansi y el arquitecto Martín Motta coordinan el *Proyecto Integral de Re-urbanización del Barrio 20*, en Buenos Aires. El proyecto forma parte de una estrategia del gobierno local para urbanizar las 55 villas de emergencia y asentamientos informales que integran el tejido urbano de ciudad.

Para Florencia y Martín, más allá de la mejora ‘material’ (espacios públicos, transporte, infraestructura, equipamiento, viviendas...), la tarea a realizar en los procesos de planificación urbana, es “*preparar un escenario para que se despliegue un diálogo de saberes e intereses diversos, de intercambio de información*”⁴.

Habilitar *espacios de igualdad*⁵. De eso se trata la propuesta. Pero: ¿quiénes han de participar de estos espacios para que, realmente, generen ‘igualdad’? ¿entre quién y quién, queremos generar tal igualdad? -igualdad económica, de género, generacional, étnica...-

Igualdad, ciudadanía, enfoque de derechos. *Todos somos iguales ante la Ley* -¿todos somos iguales ante la Ley?-. Las constituciones nacionales reformadas en la década de los 90 en toda la región incluyen una vasta gama de artículos asociados a

la participación ciudadana. Participar en la toma de decisiones que nos afectan se ha convertido -o pretende convertirse- en un derecho.

Se generan e instituyen desde entonces (los 90), centenares de herramientas y procedimientos y normas orientadas a ‘instituir’ procesos participativos en la definición de las políticas públicas. En este contexto se produce una tensión en relación a la institucionalización de la participación: ¿qué límites tienen las propuestas participativas? ¿Institucionalizar implica ‘aprisionar’ la participación dentro de un ámbito específico, o generar un marco para que puedan desplegarse más y más procesos participativos?

Sobre estos temas trabaja Claudia Bustos.

Claudia divide sus días entre talleres de planificación en Loja, Ecuador y su tarea docente y de asesora en temas de planificación urbana en Santiago de Chile. Durante varios años estuvo encargada del programa de recuperación urbana Quiero mi Barrio⁶. Su mirada, desde el universo institucionalista chileno, es la siguiente:

“Fue fundamental aprobar una Política Nacional de Desarrollo Urbano, que luego de

4. Ver PGP (2018)

5. Sobre este tema, sugerimos con convicción acudir a Cardarelli y Rosenfeld (2003)

6. “Quiero mi Barrio es un Programa de Recuperación de Barrios del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) nació el año 2006 como una forma de mejorar la calidad de vida de las personas a través de un proceso participativo que involucra al municipio y la propia comunidad beneficiada”(web Quiero mi Barrio)

años de preparación, fue suscrita el 2012 por actores públicos y privados, academia y mundo político. Esto dio un marco de acuerdos mínimos, que permitió establecer la integración social como eje fundamental de la planificación y gestión urbana. No obstante, si bien también se avanzó en incorporar instancias obligatorias de participación ciudadana en los Instrumentos de Planificación Territorial y Urbana, estas herramientas no van al mismo ritmo de las demandas ciudadanas y, en algunas instancias, no han logrado responder correctamente a las necesidades urbanas, a la identidad, patrimonio y a la vocación del territorio. Aún existe un conflicto muy grande en este sentido, que se ve amparado por la tensión que se genera entre desarrollo urbano y progreso económico” (Bustos, 2018).

La participación que ‘se escapa’ de los límites de lo planificado. La tensión entre el desarrollo urbano y el progreso económico. Y entre medio, y en el centro de esa tensión: los procesos participativos, los espacios de igualdad.

Claudia nos habla de esa distancia que aún existe entre ‘la letra’ y ‘las acciones’; entre las pretensiones y las realizaciones. ¿Dónde ubicamos las demandas críticas que no responden, que no encajan en la malla de espacios de participación que programamos?

Las diferentes ‘velocidades’ de los procesos participativos. Esquemas institucionalizados y tiempos comunitarios. Procesos planificados en contextos que cambian, y cambian, y cambian. Claudia nos interpela cuando dice:

¿Qué hacer cuando las herramientas no van al ritmo de las demandas ciudadanas?

Apenas han pasado algunas décadas desde que las ciudades latinoamericanas se gestaban, se reordenaban y se ampliaban sin ningún tipo de participación ciudadana, de sus habitantes.

En apenas unos años se han modificado normativas, se han generado oficinas públicas para atender procesos participativos, se han abierto los presupuestos para desplegar procesos de consulta, han avanzado las demandas judiciales reclamando el ‘derecho a ser parte’⁷.

La planificación participativa no ha resuelto los problemas de la desigualdad en América Latina, ni la exclusión social, ni el autoritarismo. Pero: ¿es posible demandarle a una herramienta de gestión que, por sí sola, transforme las pautas culturales de una sociedad?

Jonatan Baldiviezo es jujeño y abogado; participa en varios colectivos orientados a promover el derecho a la ciudad, y lo hace en Buenos Aires. Para Baldiviezo, la participación en espacios ins-



Procesos de planificación urbana participativa, Programa Quiero Mi Barrio, Copiapó, Chile (2015)

7. No aparecen en este texto menciones a procesos de apertura participativa ocurridos en dos países que han sido pioneros y referentes en planificación urbana participativa: Brasil y Colombia. Su ausencia no va en la dirección de desmerecer su importancia, más bien queremos realzarla en esta cita. Dos países a considerar en este tema, sin duda alguna.



Reformas urbanas del siglo XX - Audiencias públicas del siglo XXI

titucionales es moneda corriente, es su lucha, su apuesta personal. *Participar es tomar decisiones*, nos dice con firmeza, nos alerta, y pone el acento en la tensión que ha atravesado la reconstrucción democrática durante los últimos años: *¿Democracia representativa o democracia participativa?*⁸

“El pueblo no delibera ni gobierna, sino por medio de sus representantes”, sentencia el Artículo 22 de la Constitución Nacional argentina. Y nos pone en jaque.

Nuestra Carta Magna, la que marca los límites de la legalidad, nuestro ‘pacto social’, nos plantea límites claros a la participación. ¿Quién decide qué, entonces? ¿cuándo, cómo, a razón de qué, se participa? Parece poner en crisis el amigo Jonatan.

Los procesos de consulta ciudadana se amplían; los espacios de igualdad se multiplican; sin embargo, las decisiones importantes siguen siendo tomadas por grupos y sectores específicos, con poder de decisión: Estado, Mercado.

¿Quién debe tomar las decisiones sobre los procesos de desarrollo de la ciudad, sobre ‘la agenda’ principal de temas a tratar? ¿cómo resolver el conflicto planteado por Baldiviezo: democracia representativa o democracia participativa?

La ‘ola democratizadora’ que avanzó sobre la región durante la primera década del nuevo siglo se manifestó con fuerza en la República Oriental del Uruguay. Miguel es un joven sociólogo que ha

tenido la oportunidad de participar activamente de la administración del estado uruguayo durante la última década. Desde su perspectiva:

“Más allá de los esfuerzos realizados con anterioridad -sobre todo desde el gobierno de Montevideo-, desde el 2005 han existido acciones concretas orientadas a gestionar de un modo más democrático y en algún sentido más moderno las ciudades uruguayas. Así, por ejemplo, en el año 2008 se aprueba la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. Otro hito muy importante fue la sanción en 2009 de la Ley de Descentralización y Participación Ciudadana, creando la figura del gobierno municipal representada por los Municipios. La Ley prevé la realización de audiencias públicas y otros mecanismos de participación vecinal convocados por el Consejo Municipal. Algunas instancias, que suelen denominarse “cabildos” tienen un cierto carácter consultivo o deliberativo sobre las prioridades locales, básicamente en materia de obras. Así también se realizan instancias anuales de rendición de cuentas” (Scagliola, 2018)

Sin embargo, no obstante estos avances legislativos, Miguel nos alerta, al igual que Claudia, sobre la distancia que aún existe entre la norma y los hechos:

“Salvo algunos casos más microterritoriales -de la escala barrial-, donde pueden darse

8. Ver Reseña del Foro realizado en el marco de la cátedra de Planificación y Gestión Participativa (FADU-PROPUR-PGP, 2018)

experiencia de cogestión de espacios públicos o algunas obras del presupuesto participativo, dichos procesos han tenido escaso impacto” (Scagliola, 2018).

Se generan los espacios. Asisten algunos de los protagonistas. Pero el impacto ‘concreto’ en la generación de mayores niveles de igualdad social, aún no se aprecian claramente.

Landaeta, desde Cochabamba, refuerza la idea de que el mayor aporte de los procesos participativos está en la construcción cultural, más que en la distribución real del poder:

“En términos positivos, probablemente el mayor aporte -de la PP- es simbólico; en el sentir de la gente que tiene derecho a tomar decisiones y posibilidades de incidir en el cómo deben usarse los recursos en acciones de mejoramiento de sus barrios (...) El surgimiento de nuevos movimientos sociales y de nuevas modalidades de resistencia de la sociedad civil están alimentados por el derecho otorgado por la reforma a ‘participar y vigilar’ en el ámbito de lo público estatal” (Landaeta, 2018)

La arquitecta pone el acento en un punto relevante de los procesos participativos: la apertura de posibilidades para el surgimiento de nuevos movimientos, organizaciones, espacios colectivos, líderes sociales. ¿Es este un ‘aporte lateral o central’, a la hora de pensar en procesos de planeación participativa? ¿no será éste su aporte más relevante, en relación a la distribución del poder en los procesos de construcción de las ciudades?

PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA Y EQUIDAD EN LA DISTRIBUCIÓN DEL PODER

Retomamos donde dejamos: ¿es la planificación participativa una herramienta que permite la construcción de ciudades/sociedades más equitativas?

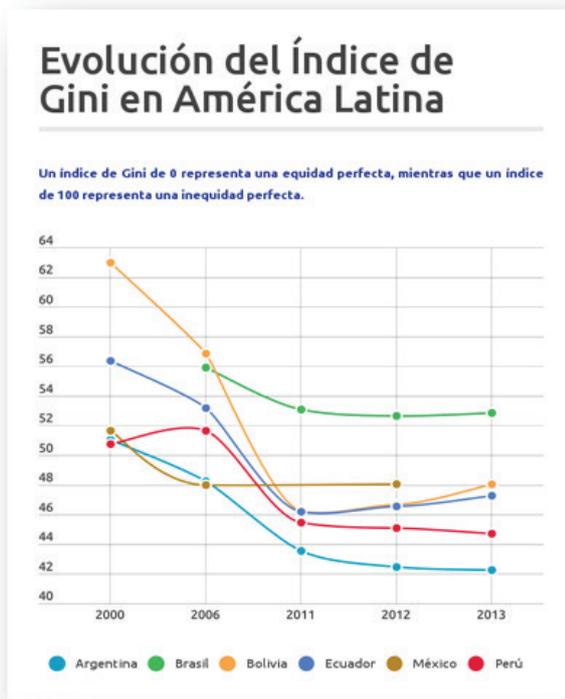
América Latina es, desde hace décadas, la región más desigual del planeta. Siete de los diez países más inequitativos forman parte de América Latina y el Caribe: Haití, Honduras, Colombia, Brasil, Panamá, Chile y México. Sin embargo, según datos ofrecidos por los países de AL y organizados desde organismos internacionales, el índice GINI⁹ ha mejorado durante los primeros quince años del nuevo milenio. (ver gráfico página siguiente)

Al parecer, la equidad se restablece en algo durante la primera década del nuevo siglo. Al parecer, también, esa mejora se va desvaneciendo durante la segunda. ¿Existe algún vínculo entre el aumento de los espacios participativos y la reducción de la inequidad de aquel período? ¿cómo comprobarlo?

Para Landaeta, la planificación urbana participativa estuvo, hasta el momento, más centrada en la definición de qué tipos de obras se realizarán en tal o cual barrio, que en la construcción de mejores estándares de distribución de la riqueza:

“La tendencia al ‘obrismo’ en las inversiones barriales, con la proliferación de ‘canchas multifuncionales’ y el empedrado de calles, constituye un signo bastante generalizado de los procesos de planificación participativa en los barrios periurbanos. Medidas de ‘maquillaje’ y de carácter populista, más que respuestas a las necesidades urgentes de la población, como la construcción de postas de salud o escuelas -que no cuentan ni con la infraestructura ni con el personal necesarios-. Se aprecian deficiencias serias en el vínculo entre los distintos niveles de la planificación, y una visión más orientada al “gasto” que a la “inversión” que ha caracterizado la redistribución de recursos públicos a lo largo de estos años. A escala de la ciudad, la visión de las inversiones ha sido y sigue siendo en gran medida ejecutar obras de infraestructura; en términos de inclusión social, equidad, distribución del poder, nos son grandes los avances. Es más, esta focalización de las acciones en obras físicas reproduce una visión

9. El coeficiente de Gini se utiliza internacionalmente para medir la ‘desigualdad de ingresos’. Es un número entre 0 y 1, en donde 0 se corresponde con la perfecta igualdad (todos tienen los mismos ingresos) y donde el valor 1 se corresponde con la perfecta desigualdad (una persona tiene todos los ingresos y los demás ninguno). En 2017, los cinco países con mejor distribución del ingreso son: Islandia, Eslovaquia, Eslovenia, Rep. Checa y Ucrania.



Fuente: Banco Mundial (2016)

de desarrollo que va en detrimento de otras dimensiones de la calidad de vida que, para muchos, debería incentivarse en las demandas de la gente; demandas que muchas veces no culminan en resultados concretos, en tanto los procesos participativos se hacen a menudo "por cumplir" la ley, ya que los proyectos y prioridades de inversión están previamente definidos" (Landaeta, 2018).

La redistribución de recursos públicos en el centro de la escena. Se trata, finalmente, de una pugna de intereses y demandas, de 'redistribuir': ¿cómo? ¿Dónde? ¿En beneficio de quiénes? Landaeta agudiza su argumento, lo ubica en relación a una expectativa superior, más seria, más honda: *¿Para qué nos hacen participar?*

Clemente (2016) refuerza este argumento. Nos habla de participación regulada, de control social, y duda sobre los 'cambios estructurales' en la distribución del poder económico y simbólico que es posible promover a través de estos procesos 'controlados':

"Por lo menos podemos ver contradicciones entre las corrientes que propician el protagonismo de los beneficiarios en los dispositivos que genera el Estado para dar respuesta

a las demandas sociales y/o elevar el piso de los derechos sociales. Para diferenciar la participación que se propicia como parte de un 'dispositivo de intervención' de la que deviene de un proceso definido desde la base, preferimos hablar de 'participación regulada' y consignar de modo claro que se trata de escenarios que prevén la consulta, la opinión, la autogestión u otras modalidades participativas y a la vez establecen límites y/o anticipan el resultado de esos procesos" (Clemente, 2016).

¿Es posible elevar 'el piso' de las expectativas generadas alrededor de la participación en procesos de planeamiento urbano? ¿Hay **resultados ya previstos** en los procesos participativos? ¿Qué hacer con las experiencias "autogestivas" (organización comunitaria) que no encuentran canales formales de participación, que demandan tener voz y voto?

Veamos qué sucede en el Paraguay.

Santa Librada es un barrio del sureste de Asunción. En él se encuentra la Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción, la Laguna Cateura y el Seminario Mayor. Antonio Boselli cursó y se recibió de arquitecto en "la Católica". Es hincha ferviente de Libertad. Es funcionario del Ministerio de Desarrollo Social del Paraguay. Coordina



Distrito 9, municipio de Cercado, Cochabamba, Bolivia. Firma de acuerdo entre el gobernador y dirigentes de Juntas Vecinales y sindicatos de la zona; mejoramiento puente Tamborada – Cruce Villa Israel (2016).

programas de regularización de ocupación de los asentamientos de todo el país y vincula la oportunidad de mejores condiciones de habitabilidad con otras instituciones del Estado. Su trayectoria se inicia en ONGs, promoviendo procesos de participación en barriadas populares -poblaciones originarias, tecnologías apropiadas-. Su mirada alrededor de la participación en procesos de desarrollo urbano atraviesa los mismos claroscuros que la de sus colegas de toda la región:

“Entiendo que el impacto -de los procesos participativos- pasa sobre todo por el ‘aspecto emocional’ de la inclusión...” (Boselli, 2018)

Y a la vez, reafirma Boselli el valor que han adquirido los procesos participativos para la gestión de la administración pública, de las políticas públicas:

“Los gobiernos locales han comprendido que el éxito de una gestión comunitaria requiere de la participación ciudadana, pero también el vecino común se ha dado cuenta de las oportunidades que ofrece la conformación de comisiones vecinales” (Boselli, 2018).

La participación como canal para el acceso a recursos. Como medio para dotar de eficiencia? el uso de los recursos públicos. Una participación despolitizada, quizá. Una participación del ‘uno a

uno’, o del conjunto de individualidades; de ciudadanas y ciudadanos ‘peleando’ por sus derechos, por los recursos públicos.

Territorios, vecindades, comunidades, barrios, ciudades planificadas con algún grado de participación de actores que forman parte de su desarrollo, que viven en ellas, que tienen intereses culturales y/o económicos sobre la tierra, sobre los espacios públicos, sobre la renta urbana.

Desde Santiago de Compostela, Rubén Lois -quien participó de este debate unas páginas atrás- nos comenta:

“Observamos sobre todo en Madrid y en Barcelona, que sí hay participación ciudadana a la hora de diseñar nuevos barrios, nuevos espacios públicos; empieza a notarse esa voz. Entonces sí hay un mínimo cambio. ¿Cuál es el problema? Creo que por el momento solo hay intervenciones muy puntuales en barrios, en el caso de Barcelona y en el caso de Madrid. También se invierte mucho más en los barrios pobres que en los ricos, hay un cambio en la geografía del gasto público (...). Por ejemplo, el modelo más claro es Madrid, la reactivación de Chamartín (...). La alcaldesa¹⁰ acepta la propuesta de los gobiernos anteriores, no tiene opción; y entonces, para un urbanismo alternativo hay poco margen de maniobra (...). Consigue mejoras pero no

10. Manuela Carmena, alcaldesa de Madrid desde 2015.

consigue romper con el modelo vigente. Esto lo dijeron algunos autores americanos, sobre todo Mark Purcell¹¹, que habla de la ‘trampa de lo local’: no puedes cambiar el mundo desde los ayuntamientos. Estás demasiado condicionado” (Lois, 2018).

Rubén nos alerta sobre las limitaciones de planificación participativa de pequeños territorios, de porciones de ciudad. ¿Cómo modificar desde ahí los patrones de distribución inequitativos que el sistema propone? Luces y sombras. Luces y sombras.

En la misma dirección que Rubén, pero desde Bolivia, Graciela Landaeta nos comparte su reflexión sobre la limitación que hasta el momento han tenido los procesos ‘comunitarios’ de planificación participativa:

“Entre las mayores limitaciones del proceso de planificación participativa -hasta el momento- está el hecho de que la toma de decisiones (micro) no necesariamente concuerda con la realidad (macro), ni con los medios o recursos con los que se cuentan. La planificación participativa y el control social están limitados al 20% de los recursos de coparticipación. El resto de recursos a los que accede el municipio siguen planificándose de ‘arriba hacia abajo’ y sin consulta con los actores sociales” (Landaeta, 2018)

La relación entre la escala de intervención y la magnitud y complejidad de los problemas urbanos. Se ha avanzado, nos dice Graciela, pero no lo suficiente.

Desde la Universidad de Chile, Sepúlveda complementa la idea:

“Una dificultad que se presenta en el diseño e implementación de procesos de planeación urbana participativa tiene que ver en la mira-

da multiescalar del problema: se mejora un barrio, pero no se trabaja con las otras escalas del territorio y muchas veces los problemas que se pretenden resolver son generados en una escala mayor (...). También es necesario considerar la efectiva coordinación de los niveles centrales, regionales y locales, que generen espacios de concertación de actores en un determinado territorio, teniendo claro que pasa por una disputa del poder político: la realidad indica que ningún actor está dispuesto a ceder cuotas de poder” (Sepúlveda, 2018).

Los espacios de participación como *arenas de disputa política*. Jurisdicciones de la administración pública que deberían coordinar, pero que muchas veces expresan en los procesos de planificación del territorio sus diferencias políticas, sus disputas más circunstanciales, más cotidianas o más encarnizadas¹².

Tanto Graciela, como Rubén como el resto de las y los especialistas que han sido partícipes de esta ‘conversación’, acuerdan en que el proceso de transformación de los estilos de planificación es positivo, lento y a veces limitado, pero positivo. Dice Graciela:

“A pesar de todo, el acceso a recursos públicos -de sectores populares- es un acontecimiento nuevo en la historia del país y es, junto con la planificación participativa, considerado como algo importante por los actores sociales en zonas urbanas y también rurales” (Landaeta, 2018).

La apertura de espacios donde poder expresar deseos, demandas, propuestas, anhelos, conflictos, es un logro que necesariamente hay que reconocer del estilo de planificación participativo. ¿Pero qué hemos aprendido en estos años para potenciar ese logro?

11. Mark Purcell, geógrafo, catedrático del Departamento de Diseño y Planificación Urbana de la Universidad de Washington.

12. Sobre este punto, resulta interesante observar el debate parlamentario de la recientemente sancionada “Ley de Urbanización y Regularización Dominial” de barrios populares en Argentina. Los principales argumentos en contra de esta iniciativa -que partió de movimientos sociales en un proceso ‘de abajo hacia arriba’-, fueron sobre el reparto de competencias y a la distribución de poder entre los distintos niveles de gobierno.

APRENDIZAJES

Vivimos en la era del *fin de los grandes y duraderos relatos*. Todo se mueve, todo se agrieta, todo cambia todo el tiempo. En este contexto turbulento -al decir del querido Mario Robirosa¹³-, la planificación adquiere como nunca un carácter 'iterativo', una lógica dinámica de proceso-proyecto -como lo nombran Martín Motta y Florencia Almansi en relación al proyecto de urbanización del Barrio 20, en Buenos Aires-.

Sobre estas condiciones, nuevas, tenemos mucho para aprender. Ferrero nos presenta tres cuestiones que, a su juicio, constituyen avances relevantes a tener en cuenta para potenciar este 'nuevo' estilo de planificación urbana:

“Creo que lo importante es rescatar-enlazar tres cuestiones:

1. *Los casos (valiosas experiencias concretas donde se han producido planificaciones urbanas participativas, por modestas que sean).*
2. *El sustento teórico que aportan los numerosos investigadores y estudiosos acerca de la importancia y del modo en que se proponen estos nuevos paradigmas de la planificación participativa.*
3. *La incidencia política que va desde participar directamente en la gestión de gobierno a través de personas convencidas, o haciendo propuestas de leyes y ordenanzas como las que forman coaliciones (HABITAR ARGENTINA por ejemplo¹⁴). Y por supuesto a través de la presión de los movimientos sociales” (Ferrero, 2018).*

Hay una construcción teórica y social sobre la que avanzar. Treinta años de pensar, hacer y volver a pensar en la planificación participativa, han dejado sus frutos. Eso nos dice Pipo. Gentes, ideas, propuestas, metodologías, normas..., cultura.

Desde Montevideo, la ciudad de las señeras 'cooperativas de vivienda', Miguel Scagliola comparte sus apreciaciones sobre lo aprendido:

1. *Que ha existido un proceso muy importante de adopción de metodologías participativas en las agendas y en la gestión de los gobiernos sub nacionales en el Uruguay.*
2. *Que falta un poco de “audacia” política a la hora de promover estas iniciativas.*
3. *Que la distribución de poder (que es lo que está en el fondo de los procesos participativos) es difícil de lograr.*
4. *Que a casi todos nos gusta hablar de “descentralización”, pero siempre que no implique que cedamos nuestra cuota de poder.*
5. *Que en un país que históricamente ha girado en torno a los partidos políticos, es difícil reconocer otros actores colectivos en la construcción de ‘lo público’.*
6. *Que es más fácil convocar a la ciudadanía para validar lo ya resuelto, que convocarla para pensar y planificar en conjunto” (Scagliola, 2018).*

Concluyente, Scagliola. Aprender que las luchas de poder en un sistema democrático no son fáciles ni gratuitas, y aprender a gestionar ese conflicto, parece no ser algo que sucede de un día para el otro. ¿Se aprende?

Claudia Bustos (2018) es más optimista en relación a lo aprendido. Desde la gestión pública y desde la consultoría ha notado, tanto en Chile como en Ecuador, la relevancia que han tenido y tienen los procesos de planificación con participación comunitaria:

“Una lección importante es el reconocimiento de la relevancia que tiene la participación en todo el proceso de planificación urbana, desde el diagnóstico compartido, la deliberación y definición de planes de gestión urbana, con roles y responsabilidades definidos de manera compartida entre la institución y la sociedad civil. De esta forma, se debe considerar la interescalaridad de los territorios y las posibilidades diferenciadas de participación en la ciudad, los barrios, los conjuntos de vivienda, así como los procesos de participación temprana previos a las intervenciones públicas”.

13. Sugerimos con entusiasmo leer y releer el libro escrito por Mario Robirosa (2014): "Turbulencia y Gestión Planificada. Principios de planificación social, territorial y organizacional"

14. Ver la experiencia de incidencia política de HABITAR ARGENTINA en <http://www.habitarargentina.org.ar/>

Y remata diciendo:

“Y lo más importante: se ha aprendido que los procesos de participación y desarrollo comunitario son fundamentales para alcanzar la sostenibilidad de las obras y los proyectos urbanos” (Bustos, 2018)

Las expectativas ‘funcionales y antropológicas’ parecen haberse satisfecho de mejor manera que las pretensiones ‘políticas’ que existen sobre la participación¹⁵.

Tenemos un capítulo pendiente, nos dice Antonio:

“En Paraguay, los modelos de planeación urbana participativa han sido generados a partir del municipio de Asunción desde hace décadas. Sin embargo, han gozado de mayor consideración en la toma de decisiones ‘los intereses políticos’ -Estado- y/o ‘empresariales/inmobiliarios’ -sector privado- (...). En consecuencia, la inclusión social es un capítulo pendiente -para las metodologías y enfoques de participativos-” (Boselli, 2018)

Y mientras estas líneas son escritas, mientras seguimos pensando en la planificación participativa como procesos de ‘construcción colectiva’ de la ciudad, nuevas formas de participación aparecen: la participación ‘individual’ a través de redes sociales.

Como comenzamos a revisar algunos párrafos atrás: ¿qué cambia en el escenario de la participación social, ciudadana, a partir de vigencia plena de las nuevas tecnologías de información y comunicación? ¿Conducen estas nuevas formas de participación, a la construcción de sociedades más ‘igualitarias y equitativas’? ¿Es el enaltecimiento de la voluntad individual, la mejor forma de concebir sociedades, territorios más amables, más vivibles? ¿Se puede lograr empatía y la construcción de un proyecto común, entre personas y grupos sin que se encuentren físicamente?

En este tema como en muchos otros, la lección es: que el *cómo* generamos el proceso participativo -los modos, los métodos, las formas de hacerlo- es tan importante como el *para qué* lo impulsa-

mos -el diseño, el barrio, la ciudad-. El *cómo* se relaciona directamente con el sentido que queremos otorgar a ese proceso (¿formal?, ¿funcional?, ¿político?).

Por otra parte, como vimos, la fragmentación social y urbana ha provocado grietas que erosionan día a día la posibilidad de alcanzar la tan nombrada y anhelada *cohesión social*. ¿De qué manera la planificación urbana participativa avanza en ‘suturar’ esas fracturas? Hay una deuda en ese plano de análisis; hasta el momento, los espacios de participación han estado ‘focalizados’ en sectores urbanos/sociales homogéneos -un barrio, sección, comunidad determinada-. ¿Cómo generar equidad e igualdad si no habilitamos espacios de encuentro y discusión sobre la ciudad entre los ‘desiguales’?

Una última cuestión nos comparten desde Costa Rica Carmen y Franklin: la necesidad de ‘involucrar’ en los procesos participativos a quienes deciden, a referentes de las instituciones que deberán asumir, conducir, financiar, legitimar y sostener el resultado del procesos de planificación. Nos comparten la experiencia del diseño del Plan Regulador para el Gran Área Metropolitana de San José. Entre el 2002 y el 2010 se realizó un largo y trabajoso proceso de planificación con la participación de varios actores, proceso que fracasó al no aprobarse la versión final del Plan por parte de las autoridades. Al respecto, la amiga y el amigo tico comentan:

“La experiencia nos dice que si no se coordinan y se vincula a los responsables de la ejecución de los procesos con los ‘reguladores legal e institucional’ existentes, se corre el riesgo de que un esfuerzo como aquel -que demandó una enorme cantidad de recursos externos e internos, tiempo y participación- se pierdan” (González y Solano, 2018).

Y complementan su relato:

“Por otra parte, si el proceso hubiese tenido una mayor participación y apropiación por parte de sectores sociales diversos, se hubiese enriquecido, y sería de mayor conocimiento

15. Ver Bombarolo (2015)

público, y habría contado con mayor apoyo popular e institucional, apoyo que pudiera haber ‘salvado’ el esfuerzo y los recursos” (González y Solano, 2018)

Dudas y certezas. Interrogantes que nos ayudan a pensar. Nuevas discusiones por venir. Aunque por el momento, en este espacio la conversación va culminando.

A MODO DE CIERRE

María Gabriela, Humberto, Carolina y Sebastián seguirán siendo parte de procesos colectivos en Quito, en Cochabamba, en Buenos Aires; procesos que puedan acercarlos -quizá- a una vida mejor, a un hábitat mejor, a una ciudad de la que puedan disfrutar. Ellas, ellos y miles de mujeres y hombres, de jóvenes, ancianos y familias y gentes de diversa procedencia, de distintas texturas, que han quedado ‘fuera’.

¿Es *la participación* su único camino?

Al parecer, para los que están ‘fuera’, sí. Para aquellas personas que no cuentan con capital social suficiente para acceder a los frutos del bienestar socialmente construido, sí. Para quienes han nacido ‘fuera’; fuera de las redes y espacios en los que resulta ‘natural’ alcanzar el bienestar (bienes, servicios o dinero para comprarlos), sí. Para quienes no han podido, no han sabido, o no han querido adquirir las ‘destrezas’ necesarias para navegar con éxito en un mercado cada vez más voraz y excluyente, sí.

¿Es entonces la participación algo así como un castigo que las sociedades infringen a las perso-

nas que no satisfacen por sí solas sus necesidades en el mercado, la condición para ofrecerles una ayuda? -trabajo/tiempo adicional, carga pública, sobre esfuerzo...-.

Al parecer, para quienes creen realmente en los procesos colectivos, no. Para aquellas personas e instituciones que de buena fe promueven políticas y proyectos participativos desde una ideología del bien común, de la construcción social, no. Para las miles de militantes, técnicos, funcionarias y funcionarios que se involucran en los procesos con gusto, con respeto, con entusiasmo, con emoción, con ganas de construir algo distinto, algo de calidad, algo mejor, no. Para quienes aún cree que *otro mundo es posible*, no.

Entre medio, una enorme gama de grises. Y un necesidad imperiosa de generar ‘*el encuentro con el otro, con la otra*’ despegado de la satisfacción-de-la-necesidad-básica. Encuentros entre otras y otros más genuinos, más hondos. Procesos participativos más efectivos, más igualitarios, más ágiles, más plurales, más productivos, más sostenidos, más abiertos, más amplios.

La participación como cultura.

Al parecer, lo que necesitamos es recobrar una *forma de ver y de hacer el mundo* donde se incluya al colectivo; donde se converse, se discuta, se cree, se juegue, con otras y otros. Se piense y se construya una sociedad *más justa y equitativa* entre todas y todos, enfrentando el conflicto -que existe, y es hondo-. Recobrar y enaltecer una forma de participar que no sea un castigo para quién necesita acceder a un beneficio, sino más bien una forma de hacer: política partidaria, política pública, proyecto social, sociedad, ciudad, familia..., vida.

BIBLIOGRAFÍA

Bombarolo, Félix (2015); *“Del dicho al hecho. Consideraciones sobre el diseño, la gestión y la evaluación participativa de políticas y programas sociales”*, en Cardarelli & Braweman, “Investigación diagnóstica con enfoque participativo”, Novedades Educativas, Buenos Aires, Argentina

Borja, Jordi (2012), *“Revolución urbana y derechos ciudadanos: claves para interpretar las contradicciones de la ciudad actual”*, Universidad de Barcelona, España.

Clemente, Adriana (2016), *“La participación como enfoque de intervención social”*, en ‘Participación, políticas públicas y territorio’, compiladora Adriana Rofman; UMGs, Buenos Aires, Argentina.

Cardarelli Graciela y Rosenfeld Mónica (2003), *“La gestión asociada: una utopía realista”*; en CEADEL, cuaderno número 39, Buenos Aires, Argentina.

Cátedra de Planificación y Gestión Participativa (PGP, 2018); *“Reseña del encuentro sobre planificación participativa desarrollado en la Universidad de Buenos Aires en septiembre de 2018”*; documento de trabajo, Buenos Aires, Argentina.

Robirosa, Mario (2014), *“Turbulencia y Gestión Planificada. Principios de planificación social, territorial y organizacional”*, EUDEBA, Buenos Aires, Argentina.

ENTREVISTAS REALIZADAS

Un agradecimiento y un abrazo apretado a las amigas y amigos de América Latina y España que ‘pensaron’ junto a nosotros en los temas que aborda este texto.

Antonio Boselli Baiardi, arquitecto, paraguayo, profesional del diseño, gestión, gerenciamiento y evaluación de programas de desarrollo. Actualmente es Director del Programa Tekoha de regularización de inmuebles urbanos a familias en situación de pobreza y extrema pobreza del Paraguay.

Aurelio Ferrero, arquitecto, argentino, Investigador del CONICET; Director del Centro Experimental de la Vivienda Económica 2010-2017; Fundador y Titular de la cátedra ‘Problemática de la Vivienda Popular’ (FADU, Universidad de Córdoba); Ex Coordinador de la Red Iberoamericana CYTED ‘Hábitat en Riesgo’

Carmen González Altamirano, costarricense; Licenciada en Relaciones Internacionales, con énfasis en Política Internacional: Universidad Nacional de Costa Rica; Gerente de Desarrollo y Comercialización de la Fundación Promotora de Vivienda (FUPROVI; Asesora del Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos

Claudia Bustos Gallardo, socióloga, chilena, Maestra. en Desarrollo Urbano y Territorial; consultora internacional en temas urbanos y ciudad; coordinó durante varios años el Programa de Recuperación Urbana Quiero mi Barrio, promovido desde el Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile (MINVU). Especialista en temas de participación ciudadana.

Franklin Solano, investigador, costarricense, Maestro en Desarrollo Económico Local (FLACSO); gestor de proyectos participativos en Costa Rica. Coordinador Unidad de Investigación FUPROVI; responsable del Informe Nacional de Vivienda y Desarrollo Urbano de Costa Rica (2015, 16 y 17)

Graciela Landaeta, arquitecta, boliviana, graduada en la Universidad de Lund, Suecia; Doctorado en Participación Social y Mejoramiento Habitacional, Universidad de Lund; docente de la Carrera de Planificación del Territorio y el Medio Ambiente de la Universidad Mayor de San Simón, Cochabamba, Bolivia; Directora Ejecutiva Fundación PROCASHA.

Miguel Scagliola, sociólogo, uruguayo, Diplomado en Políticas Sociales y en Ciencia Política. Se desempeñó en el Área de Juventud de la Intendencia de Canelones (2005-2010) y en el Instituto Nacional de la Juventud (2010-2015). Actualmente trabaja en la Dirección Nacional de Políticas Sociales del Uruguay.

Rubén Lois, español, Doctor en Geografía; catedrático de Análisis Geográfico Regional en la Universidad de Santiago de Compostela; investigador principal del grupo ANTE (Análise Territorial). Ha sido profesor e investigador invitado en universidades francesas, canadienses, noruegas y brasileñas.

Rubén Sepúlveda Ocampo, arquitecto, chileno; académico del Departamento de Arquitectura de la Universidad de Chile; Coordina el Diplomado en Hábitat Residencial y el Magister Dirección y Administración de Proyectos Inmobiliarios; participó con diversas responsabilidades en la gestión gubernamental chilena, particularmente en la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE)

