



Reseña de Tesis

¿Qué producen los dispositivos participativos en las villas?
Conflicto y participación en la “integración social y urbana”
del Barrio Mugica, Buenos Aires (2016-2021)

Thesis review: What do participatory devices produce in the slums? Conflict and participation in the ‘social and urban integration’ of Barrio Mugica, Buenos Aires (2016-2021).

Tomás CAPALBO^a 

Título de la tesis: ¿Qué producen los dispositivos participativos en las villas? Conflicto y participación en la “integración social y urbana” del Barrio Mugica, Buenos Aires (2016-2021).

Tesista: Tomás Capalbo.

Dirección: María Gabriela Merlinsky y Andrés Scharager.

Fecha de defensa: 6 de junio de 2023.

Tesis para obtener el título de Magíster en Políticas Ambientales y Territoriales. Universidad de Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras.

Problema de investigación

Desde que el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires impulsó en el año 2016 un conjunto de leyes e iniciativas tendientes a promover la “integración social y urbana” de distintas villas de la ciudad, los trabajos académicos se han interrogado sobre los

^a Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Argentina.

✉ Capalbo: tomascapalbo94@gmail.com

Recibido: 28 de Junio de 2023; *Aceptado:* 16 de Julio de 2023.

Publicación del *Área de Estudios Urbanos*. Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales, Instituto de Investigaciones Gino Germani. ISSN-e: 2250-4060.

dos elementos centrales de la política pública: la “integración” y la “participación”. En relación con el primer elemento, se ha advertido sobre los riesgos de formalizar un barrio cuando en sus periferias se valoriza la zona y se dinamiza la especulación inmobiliaria, y se ha indagado sobre la multiplicidad de dimensiones (económicas, urbanísticas, políticas) que se han de tener en cuenta para generar una “inclusión” de las villas a la ciudad. En torno al segundo elemento, diversos trabajos se han propuesto problematizar el tipo de participación que el Gobierno de la Ciudad despliega en los ámbitos institucionalizados.

La tesis que aquí se presenta centra sus esfuerzos en poner en diálogo ambos elementos del enfoque estatal al preguntarse principalmente acerca de los efectos que produce la instrumentación de dispositivos de participación en las formas en las que se dirige la política de “integración” en las villas. Al enfocarse en una disputa de largo aliento sobre el lugar que ocupan las villas en la Ciudad de Buenos Aires, la pregunta conceptual que estructura el trabajo es sobre la relación que es posible establecer entre el conflicto y la participación. A lo largo de este trabajo se hace una distinción analítica entre los efectos directos e indirectos de los dispositivos participativos. En primera instancia, se hace referencia a los efectos directos para problematizar los alcances y limitaciones que tienen en términos de lo que formalmente se proponen: conciliar posturas entre actores diversos y vehicular consensos para la implementación de la política pública. En este plano, se busca arrojar nueva luz sobre los interrogantes clásicos de la bibliografía sobre participación: ¿en qué medida los dispositivos en cuestión tienden a atenuar la conflictividad entre las autoridades estatales y la población destinataria de una política pública?; ¿acaso contribuyen a legitimar la intervención estatal?; ¿de qué manera se vinculan con las otras facetas del conflicto, tales como las acciones colectivas de protesta o las diversas iniciativas estatales tendientes a materializar una intervención?

En segunda instancia, se habla de efectos indirectos para contemplar el impacto estructurante que tiene la participación sobre diferentes aristas de la vida social y política del barrio. En ese sentido, busca interrogarse sobre cuestiones que no han sido suficientemente atendidas por la literatura: ¿de qué manera los dispositivos participativos asimilan, traducen o entran en contradicción con las agendas de los diferentes actores involucrados?; ¿qué rol juegan en el proceso de construcción identitaria de los habitantes de las villas?; ¿cómo inciden en la emergencia y construcción de referentes barriales?; ¿qué consecuencias tienen sobre la forma en la que se canalizan y se negocian los recursos estatales en las villas? Finalmente, en la medida en que explora todas estas cuestiones, la tesis pone en evidencia las rupturas y continuidades de la política de “integración social y urbana” respecto de las formas en las que históricamente el Estado ha intervenido en los barrios populares de la Ciudad de Buenos Aires.

Estrategia metodológica

En pos de trabajar en torno a los interrogantes presentados con anterioridad, me propuse como objetivo general analizar, a partir del caso de los reasentamientos llevados adelante por la Secretaría de Integración en el barrio Mugica (2016-2021), los efectos que tienen los dispositivos de participación sobre las formas en las que se dirime el conflicto por la “integración” de las villas de la CABA. Los objetivos específicos que guiaron la investigación fueron: A) Determinar la incidencia de los dispositivos participativos en la materialización del reasentamiento; B) Examinar las tensiones y articulaciones entre los dispositivos participativos y las acciones colectivas llevadas adelante por los relocalizados; y C) Describir y analizar la productividad institucional, simbólica, material y político-territorial de los dispositivos participativos orientados a discutir la implementación de las relocalizaciones.

Con el fin de alcanzar el objetivo general, adopté un enfoque cualitativo y apelé a la triangulación intramétodo. Combiné datos provenientes de fuentes primarias y secundarias e hice uso de diversas técnicas de recolección de información: llevé adelante 41 entrevistas semiestructuradas a los protagonistas del conflicto, realicé estancias prolongadas en el barrio al menos una vez por semana a lo largo del período 2014-2021 e hice una revisión exhaustiva de fuentes secundarias.

Estructura de la tesis

El trabajo se encuentra conformado por cuatro capítulos. El primero de ellos se ocupa de introducir las principales discusiones conceptuales acerca de la participación ciudadana en las políticas públicas. En primera medida describe los factores que explican el auge y consolidación de los dispositivos de participación, luego identifica las diversas concepciones vigentes acerca de los mismos y finaliza con una propuesta analítica.

En el capítulo número dos se reconstruye la trayectoria de las políticas públicas orientadas a las villas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires con el propósito de evidenciar cómo este derrotero fue dando lugar a una creciente conflictividad entre las autoridades estatales y los pobladores de los barrios. A continuación, con el fin de clarificar el contexto en el que se desarrolló la investigación, se describen las iniciativas que llevó adelante el Gobierno de la Ciudad en el barrio Mugica en el marco de la implementación de la política de “integración social y urbana”. En segundo lugar, se detallan las principales características de los reasentamientos instrumentados por

la Secretaría de Integración y se caracterizan los dispositivos participativos creados para dar curso a estos.

En el tercer y cuarto capítulo se despliega gran parte del trabajo de análisis de datos. Por un lado, el tercer capítulo indaga sobre los efectos directos de los dispositivos de participación. Es decir, se pregunta si acaso estos dispositivos que ponen el consenso en el centro de la escena lograron reconfigurar el largo historial de conflictividad entre las autoridades estatales y los habitantes de las villas. Por otro lado, el cuarto capítulo explora los efectos indirectos de la participación. En otras palabras, se ocupa de evidenciar qué produce la participación en otras esferas de la vida social y política del barrio, tales como la construcción identitaria de los vecinos y los referentes, la canalización de los recursos del Estado y la generación de demandas y reivindicaciones de sus habitantes.

Hacia el final del trabajo se reservan unas palabras para las conclusiones. Allí se recapitulan los principales argumentos y hallazgos de la tesis. Además, se comparte una reflexión en torno a los sentidos que los protagonistas de estas páginas le otorgan a la integración y a la participación y el vínculo que es posible establecer entre estos dos elementos.

Principales resultados

Uno de los desafíos pasó por identificar de qué manera la instrumentación de dispositivos de participación modificó el largo historial de conflictividad entre las autoridades estatales y los habitantes de los barrios populares. A ese respecto, es preciso enumerar las siguientes conclusiones. En primer lugar, el caso de los reasentamientos del barrio Mugica evidencia que, a pesar de la intención de las autoridades, los dispositivos de participación no supusieron lisa y llanamente la legitimación de las intervenciones estatales. En otras palabras, los reasentamientos no fueron producto de un presunto consenso construido a partir de los dispositivos de participación, sino que fueron posibles en la medida en que el Estado expuso a la población a un escenario de mayor degradación de las condiciones sociohabitacionales. El creciente peso que asumía la violencia estatal en detrimento de la toma de decisiones de la población respecto del proyecto de vivienda nueva llevó a buena parte de los habitantes a construir un diagnóstico que sintetizó una relocalizada de la siguiente manera: “ellos no vienen a dialogar, sino a imponer cómo van a ser las cosas ahora”.

Lo anterior nos lleva al segundo punto y es que, en vez de generar un acercamiento entre las autoridades y la población destinataria de la política, los dispositivos de participación tuvieron un efecto centrífugo. En un escenario en el cual se puso en

evidencia el escaso margen de decisión con el que cuentan quienes protagonizan las sesiones participativas -sean habitantes del barrio, trabajadores o funcionarios-, donde las diferencias de criterio incluso al interior del propio organismo estatal son explicitadas y donde el desacuerdo de la población destinataria es mayoritario, los dispositivos de participación no tendieron a homogeneizar intereses y posturas acerca de cómo deben “integrarse” los barrios. Antes bien, evidenciaron la cristalización de visiones antagónicas entre los actores involucrados en el conflicto, funcionaron como escenario para que los vecinos expresaran su desacuerdo con la política pública y reforzaron la desconfianza respecto de las autoridades estatales que son responsables de implementarla.

En tercer lugar, es preciso señalar que, si bien una y otra vez los dispositivos participativos se mostraban impotentes para dar respuestas a los reclamos de los habitantes, en la práctica los relocalizados en ningún momento los desestimaron. En sintonía con la tradición organizativa de los sectores populares del país, los habitantes del barrio pusieron en marcha una batería de acciones colectivas de protesta y tomaron los dispositivos de participación como parte de una estrategia más amplia destinada a disputar la orientación de la política local. De esta manera, se propusieron generar una sinergia a partir de la cual presionaban por dentro y por fuera de las sesiones participativas para modificar tanto la agenda temática como el contenido de lo que se discutía en ellas.

A su vez, la tesis se enfocó en explorar los efectos indirectos de la participación, es decir, en analizar el conjunto de consecuencias que tuvieron en distintos planos de la vida social y política del barrio.

En primera instancia, se puede observar una productividad institucional que se manifiesta en la extensión y ramificación de dispositivos participativos. Como consecuencia de un permanente conflicto, a la vez funcional y temático, los dispositivos en cuestión se reproducen con el fin de atender los reclamos de diversos actores. A ese respecto, se señala que la agenda se modifica en la medida en que algún tema se construye como urgente y, de esa forma, los dispositivos participativos, que formalmente proponen el codiseño de la política pública, se terminan orientando a la atención de lo inmediato. Pero, en tanto la política de “integración social y urbana” no resuelve los problemas de fondo, esta lógica de atención de la urgencia se mantiene vigente.

En segunda instancia, y siempre prestando atención a los efectos indirectos de la participación, se hace referencia a la productividad simbólica de dichos dispositivos para detallar la manera en que los habitantes del barrio se constituyen como comunidad moral frente a las autoridades estatales. A partir de identificar los patrones discursivos de los relocalizados, fue posible observar que en la medida en que hicieron visibles una

serie de situaciones que consideraban injustas, lograron construir un posicionamiento colectivo sobre la política pública. Según vimos, dicho posicionamiento suponía una forma de disenso político por tres cuestiones: implicaba la puesta en cuestión de las jerarquías establecidas, evidenciaba una realidad que era ignorada u ocultada por las autoridades y buscaba interpelar a propios y a ajenos, ya sea para organizarse “contra la Secretaría” o para que las autoridades garanticen sus derechos. A través de los dispositivos de participación, los relocalizados se construyeron como “víctimas de la urbanización” y en cuanto tales reclamaron su derecho a opinar sobre la “integración” del barrio y a justificar la necesidad de modificar su curso.

Un tercer efecto indirecto de la participación tiene que ver con la canalización de los recursos estatales a través de los dispositivos en cuestión, algo que refiere a su productividad material. Así como durante las mudanzas los habitantes “presentaban su caso” con el fin de mejorar su posición en la negociación con el organismo, se volvió a observar esta tendencia cuando los relocalizados pedían la creación de la “Mesa de vivienda nueva” para que el Estado reconozca los vicios ocultos y modifique ciertas cuestiones del proyecto.

Finalmente, un cuarto efecto indirecto de la participación tiene que ver con la organización colectiva, algo que define la productividad político-territorial de los dispositivos. Durante los años que duró esta investigación he podido ver que aquellos habitantes que fueron capaces de intervenir en las sesiones participativas en nombre de sus vecinos, que lograron propiciar estrategias de movilización y traducir los reclamos en los términos formales que requerían los dispositivos en cuestión, pudieron constituirse en referentes barriales. Pero, así como funcionaban como plataforma para la construcción de nuevas referencias barriales, los dispositivos de participación también supusieron la consolidación de figuras tradicionales como la de los consejeros. Por último, tanto la capacidad de movilización como el elevado grado de visibilidad que tenían estos referentes barriales en las sesiones de participación, eran factores que les permitía negociar en mejores condiciones ante el Estado. En otras palabras, se dio una dinámica según la cual el capital político era susceptible de ser traducido en capital económico.