Universidad Nacional de Mar del Plata - Facultad de Ciencias de la Salud y Trabajo Social

Repositorio Kimelü **http://kimelu.mdp.edu.ar/**

Licenciatura en Trabajo Social Tesis de Trabajo Social

2017

Derecho a la ciudad y organización comunitaria : Aportes y Desafíos para la construcción de una política pública habitacional. El caso del asentamiento Villa Evita en el Partido de General Pueyrredón

Molina, Gladys Paola

http://200.0.183.227:8080/xmlui/handle/123456789/67

Downloaded from DSpace Repository, DSpace Institution's institutional repository

UNIVERSIDAD NACIONAL DE MAR DEL PLATA

Facultad de Ciencias de la Salud y Servicio Social

Licenciatura en Servicio Social

Departamento Pedagógico de Servicio Social

Derecho a la ciudad y organización comunitaria

Aportes y Desafíos para la construcción de una política pública habitacional

El caso del asentamiento Villa Evita en el Partido de General Pueyrredón

Gladys Paola Molina & Gabriel Horacio Barrera

Autores

Lic. Dante Boga

Director

Dr. Alejandro Del Valle.

Co Director

2017

Agradecimientos

A mi familia por apoyarme, creer y estar presente en este camino que hoy empieza a tomar forma, porque ellos son una parte fundamental en este proyecto que resignifico el devenir de mi vida.

Paola Molina, por ser una persona con principios y valores ejemplares que me han potenciado como persona, por ser la brisa fresca y justa que permitió que este barco nunca encallara, por ser ese motor que me hizo seguir avanzando hacia ese norte utópico que hoy es una eterna realidad.

Dante boga, Mercedes Beliera, Gisela Maizares, pilares fundamentales de un inicio en la construcción de este sueño. Personas que el tiempo no podrá borrar nunca de mi alma.

Marcela Farías, Alejandro Vargas, Claudio Gorosito, Rocío Retamales, Karina Devoto, Andrea Martínez Banegas, Maria Alejandra Serra, Daniela Distefano, Gisela Luayza, Érica Llanos, Candela Romero, Paola Castelleti, Alejandra Altamiranda, Marina Rompani, Tomas Somers, Magali Espinosa personas entrañables que fueron parte de ese todo único que me tocó vivir, en donde compartimos momentos únicos, alegres y no tantos pero que jamás podré olvidar.

Patricia, Verónica, Eduardo, Raquel, Carmen, Pedro, Carmen, Paula, Remo, Juan Carlos. A estos docentes territoriales que me han enseñado, educado y formado de una manera única, personas que me han brindado su amistad y han creído en un trabajo que nos ha marcado a fuego. En especial a la memoria de Héctor Rivero, Jorge Colgmena, Susana Lucia Rodríguez, Eduardo Fuentealba Toledo, personas que influyeron en nuestra formación profesional y que hoy no están presentes, su memoria y su enseñanza seguirá siempre viva en nuestros corazones.

Y a todos y cada uno de aquellos que es imposible individualizar y que han sido parte fundamental de esta realidad que hoy nos toca vivir. Mil gracias.

Gabriel

A mi familia y a mis amigos; porque creen en mí más de lo que yo lo hago.

A Gaby; porque decide embarcarse en todos y en cada uno de los proyectos sin dudar; por su capacidad de ponerse en el lugar del otro; y, sobre todo, por su tolerancia.

A los "docentes territoriales", como dice Gaby, que acompañan mi formación como persona y como profesional.

A Dante; por la paciencia, por el tiempo y por la confianza.

En fin, a todos los que son responsables de este proceso que, luego de muchos años, se vuelve realidad.

Paola

Tabla de Contenidos

PARTE I 1

INTRODUCCIÓN 1

Síntesis Descriptiva 2

Metodología: Métodos y Técnicas a Emplear 5

1. Técnicas 5

1.1. Fuentes primarias 6

1.2. Fuentes secundarias 7

2. Objetivos 8

2.1. Objetivo general: 8

2.2. Objetivos específicos: 8

PARTE II 9

MARCO JURÍDICO Y POLÍTICAS PÚBLICAS 9

Normativa Nacional e Internacional: Aplicación 10

1. Estado y Política Pública 10

2. Vivienda Adecuada 12

2.1. Marco jurídico nacional e internacional. Complementos y contradicciones 14

2.2. Seguridad en la tenencia y función social de la propiedad 15

2.3. Políticas urbanísticas selectivas 19

3. El Derecho a la ciudad 21

4. Política Pública Habitacional Argentina 23

5. Misión a Argentina en Política Habitacional según la O.N.U 24

PARTE III 26

ORGANIZACIÓN COMUNITARIA 26

1. Organización Comunitaria 27

1.1. Los asentamientos irregulares y la organización comunitaria 29

2. Participación 33

3. Gestión Participativa y Clientelismo 35

3.1. Ciudadanía y participación 36

3.2. Clientelismo 38

3.3. Gestión participativa. Mesas de Desarrollo Territorial. Mesas de Gestión 39

3.3.1. Habitar y gestión participativa 40

3.3.2. Mesas de Desarrollo Territorial 45

3.3.3. Mesas de Gestión 47

3.3.4. La construcción de una nueva agenda de política pública en el marco de metodologías participativas 48

PARTE IV 50

UNA APROXIMACIÓN AL TRABAJO SOCIAL 50

1. Distintas Miradas sobre el Ejercicio Profesional 51

2. Dos tesis sobre el trabajo social 52

2.1. La génesis del trabajo social 53

2.2. La legitimación del trabajo social 55

2.3. El trabajo social y las políticas sociales 56

2.4. La cuestión de la subalternidad del trabajo social 56

2.4.1. La condición de empleado 57

2.4.1.1. El proceso analítico de abstracción para la transformación social 61

2.4.1.2. Trabajo social y comunidad 62

2.4.2. Trabajo social y ciencias sociales 65

PARTE V 67

EL CASO DEL ASENTAMIENTO VILLA EVITA 67

Descripción del territorio 68

Reseña del trabajo territorial: 2009 – 2015 76

Representaciones Sociales y Transformaciones 80

1. Participación 81

1.1. Representación social de la participación 81

1.2. La participación como herramienta metodológica 83

1.3. La participación como oposición a prácticas clientelares 84

1.4. La participación para el empoderamiento 86

1.5. Breve síntesis sobre la participación 91

2. Gestión Participativa 91

2.1. La paradoja del discurso del sector público 92

2.2. La palabra del vecino sobre las Mesas de Gestión 94

2.3. Mesas de Gestión y políticas públicas 95

3. Trabajo social 96

PARTE VI 99

CONCLUSIONES 99

Referencias Bibliográficas 108

Normativa Consultada 116

PARTE I

INTRODUCCIÓN

Síntesis Descriptiva

El propósito del presente trabajo consiste en analizar los procesos de organización comunitaria desarrollados en Villa Evita durante el periodo 2009 – 2015. Estos procesos, denominados *de desarrollo territorial*, se inician vinculados a la necesidad de los habitantes del asentamiento de resolver la crisis habitacional.

La experiencia es planteada como *proceso* porque involucra cambios progresivos manifestados en distintos niveles y desarrollados en términos témporo – espaciales diferentes: conscientes e inconscientes; voluntarios e involuntarios; personales y colectivos; reduciendo o aumentando distancias simbólicas y geográficas; sociales y materiales. Concretamente, en términos de organización, se pasa de la des-organización a la organización y, consecuentemente, de la defensa de los intereses individuales a la reivindicación de los intereses colectivos.

A partir de la unificación de intereses y de la gestación de las Mesas de Desarrollo Territorial, se inicia un proceso de trabajo para la reivindicación del derecho a la vivienda y del derecho a la ciudad. En este punto, es posible afirmar que los procesos de desarrollo territorial con participación comunitaria resultan esenciales para la obtención de soluciones adecuadas y sostenibles en el tiempo, y garantizan una inversión de recursos públicos eficaz. La participación comunitaria se requiere no solo para lo informativo o reivindicativo sino, fundamentalmente, para la planificación, adecuación y ejecución de la política pública.

Las próximas páginas invitan a realizar un recorrido por lo más relevante de este proceso. En la Parte II, denominada “Marco Jurídico y Políticas Públicas”, se analizan las normas nacionales e internacionales que respaldan o que contradicen la garantía constitucional del derecho a la vivienda y del derecho a la ciudad y cómo las mismas han sido aplicadas u omitidas, en distintos contextos, por los gobiernos nacionales, provinciales y

locales. También se enumeran los principales programas habitacionales diseñados en el ámbito nacional y provincial que pudieron ser aplicados, con modificaciones, en Villa Evita.

En la Parte III, denominada “Organización Comunitaria”, se realiza una descripción conceptual de elementos claves, tales como: Organización Comunitaria, Asentamientos Irregulares, Participación, Gestión Participativa, Clientelismo, Mesas de Desarrollo Territorial y Mesas de Gestión, Habitar y Habitat. A su vez, se intentan explicar los principales acontecimientos de la experiencia Villa Evita a partir de estos conceptos.

En la Parte IV, “Una aproximación al trabajo social”, se analizan distintas miradas sobre el ejercicio profesional. La elección entre una u otra forma de desarrollo de la profesión se encuentra determinada por factores que les son propios al sujeto profesional y por factores externos. Entre ellos se encuentran: a) los principios éticos y políticos aprehendidos durante la formación como persona y como profesional y b) los condicionamientos intra e inter institucionales.

La Parte V, titulada “El caso del asentamiento Villa Evita”, se encuentra dividida en tres capítulos. En el Capítulo 1 se realiza una breve descripción geográfica y demográfica del territorio, teniendo en cuenta cuestiones relacionadas a la situación económica - laboral, educativa, sanitaria y habitacional de la población de Villa Evita.

En el segundo Capítulo se realiza una “Reseña del trabajo territorial” llevado a cabo por las Mesas de Desarrollo Territorial y por las Mesas de Gestión en el periodo 2009 – 2015.

Finalmente, en el último Capítulo se analizan las entrevistas realizadas a los distintos actores sociales que participaron en la experiencia Villa Evita. La observación de los distintos discursos pone en evidencia la concepción que estos actores tienen de fenómenos tales como la participación y las herramientas de participación, la gestión participativa y el clientelismo político, los cambios personales, colectivos y estructurales obtenidos a lo largo del proceso y en relación con anteriores experiencias. A su vez, se da cuenta de las representaciones que

estos actores han construido sobre el trabajo social y sobre los trabajadores sociales y de la repercusión que estas relacionales han tenido en la promoción de la participación y en la resolución adecuada a las problemáticas planteadas.

La parte VI, denominada “Conclusiones”, expone los resultados obtenidos sobre los aspectos más significativos en torno a los temas tratados en el presente estudio.

Metodología: Métodos y Técnicas a Emplear

El presente trabajo se enmarca dentro de un estudio cualitativo de tipo descriptivo - exploratorio. Esta metodología se considera la más adecuada para abordar la temática planteada: la organización comunitaria y el impacto que la misma tiene en la generación y ejecución de políticas públicas vinculadas al derecho a la ciudad y a la vivienda.

La organización comunitaria se encuentra estructurada por sujetos que participan en esa organización: sujetos que habitan el territorio objeto de la investigación y cuyo saber-hacer se dirige a trasformar sus condiciones cotidianas de existencia; y sujetos que no habitan el territorio, externos, pero cuyas decisiones y acciones repercuten en la vida de los primeros.

La participación de los sujetos en los distintos dispositivos de organización comunitaria se halla circunscripta a condiciones materiales y simbólicas, elementos que son transformados por la propia dinámica de la participación. El devenir histórico produce permanentemente un nuevo sujeto. Para comprenderlo no basta con el trabajo intelectual del investigador que observa y registra, requiere que el otro, sujeto de la investigación, exponga su subjetividad. Por este motivo, el abordaje cualitativo es la opción más conveniente porque "profundiza en el mundo de los significados de las acciones y relaciones humanas, un lado no perceptible y no captable en ecuaciones, medias y estadísticas" (Souza Minayo, 2007, p.18).

La recuperación de las distintas subjetividades permite al investigador ponerlas en diálogo con los recursos teóricos a los que adhiere, analizarlas, comprenderlas, confrontarlas, para luego construir conocimiento.

1. Técnicas

Las entrevistas en profundidad y la recolección de material documental constituyen las técnicas utilizadas para aprehender y comprender el entramado de relaciones y las especificidades materiales y simbólicas del sector objeto de investigación.

Desde el punto de vista técnico, se diseñaron entrevistas semi estructuradas, de carácter individual y a realizarse en los ámbitos de pertenencia de cada uno de los actores, situación que permite observar la interacción de los entrevistados con su medio.

En relación a la modalidad *historia de vida* como estrategia de comprensión de la realidad, recurso apelado en determinadas situaciones, Souza Minayo plantea: "la historia de vida (…) permite al informante retomar su vivencia de forma retrospectiva, con una exhaustiva interpretación. En ella generalmente tiene lugar la liberación de un pensamiento crítico reprimido y que muchas veces nos llega en tono de confidencia" (Souza Minayo, 1992, p.46). En este punto, la entrevista en su modalidad *historia de vida* posibilita lo que Osvaldo San Giácomo define como proceso de abstracción (San Giácomo, 2001), método que se desarrolla en la parte IV: Una aproximación al Trabajo Social.

1.1. Fuentes primarias

Ferreira Deslandes (Souza Minayo, 2007, p.33) elabora tres principales elementos que debe contener la investigación cualitativa:

a. Definición de la muestra. Para la autora, una pregunta importante en este ítem es: "¿qué individuos sociales tienen una vinculación más significativa con el problema a ser investigado?".
b. Recolección de datos. Definición de técnicas a utilizar.
c. Organización y análisis de los datos.

Teniendo en cuenta la premisa planteada por Ferreira Deslandes para la definición de la muestra, se realizaron once entrevistas en profundidad a distintos actores relacionados con la experiencia Villa Evita. Estos actores son:

Vecinos: Se entrevistaron a referentes clave de cada una de las áreas de pertenencia, debido a que cada sector posee características identitarias propias. La situación socio

económica y habitacional, la forma de relacionarse y de peticionar ante el Estado y la dependencia hacia referentes políticos o institucionales forman parte del entramado simbólico que representa a cada sector.

Referentes institucionales barriales: son los sujetos que, por tener un vínculo con una institución civil o política, ejercen influencia sobre los habitantes del asentamiento.

Funcionarios: son aquellos actores pertenecientes al gobierno de la Municipalidad de General Pueyrredón que en distintos momentos han participado activamente en el desarrollo del proyecto de urbanización de Villa Evita desde sus respectivas áreas: jefatura de gobierno, Poder Legislativo, Desarrollo Social, Asuntos de la Comunidad, Obras Sanitarias y Casa de Tierras.

Las entrevistas se realizaron en base a preguntas abiertas centradas en tres ejes temáticos:

Participación - Gestión participativa –Trabajo social

1.2. Fuentes secundarias

- Revisión del relevamiento socio habitacional efectuado en el asentamiento Villa Evita de la ciudad de Mar del Plata en el año 2011 por la ONG Audax. Dicho relevamiento fue realizado en función de fundamentar la creación del Programa de Urbanización, Regularización Dominial, Mejoramiento Habitacional y Desarrollo Social previsto en las Ordenanzas 19994 y 19995.
- Revisión de las Ordenanzas 19994 y 19995.
- Revisión de los instrumentos jurídicos nacionales e internacionales relacionados al derecho a la vivienda y al derecho a la ciudad.
- Revisión de programas habitacionales nacionales y provinciales ejecutados en los últimos años en la provincia de Buenos Aires.

El material documental seleccionado y analizado integra el Marco Teórico, articula con la evidencia empírica producto de las entrevistas en profundidad y fundamenta la conclusión final de este trabajo.

2. Objetivos

2.1. Objetivo general:

Analizar los procesos de organización comunitaria en la generación de políticas públicas vinculadas al derecho a la ciudad.

2.2. Objetivos específicos:

- Caracterizar las políticas públicas habitacionales y urbanísticas vinculadas al acceso justo al habitar y al derecho a la ciudad.
- Analizar los procesos de participación comunitaria en la generación e implementación de políticas urbanísticas y habitacionales en el partido de General Pueyrredón.
- Analizar los aportes del trabajo social en los procesos de generación de políticas públicas habitacionales y urbanísticas.

PARTE II

MARCO JURÍDICO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Normativa Nacional e Internacional: Aplicación

En el siguiente capítulo se intenta dar cuenta de las normas nacionales e internacionales que regulan el derecho a la vivienda y el derecho a la ciudad y de cómo éstas se complementan, combinan o anulan recíprocamente; y de las políticas públicas, habitacionales y urbanísticas, diseñadas para responder a esta temática y de los fenómenos que actúan como obstáculos para la aplicación efectiva de las mismas.

1. Estado y Política Pública

En su definición tradicional, Weber entiende al Estado como un instituto político que detenta, a través de su cuadro administrativo, la coacción física de la fuerza para la mantención del orden vigente (Inda, 2009, p.23). Sin embargo, coincide con Durkheim, en que su estabilidad y continuidad no se basa exclusivamente en el ejercicio de la fuerza física. Es la creencia de los dominados en su legitimidad o validez el principal y más estable fundamento de la dominación estatal (Inda, 2009, p.23). Dominación, legitimidad y gobernabilidad son términos comúnmente empleados por la sociología clásica para definir al Estado.

Oszlak define al Estado como un sistema de dominación necesario para articular y reproducir las relaciones sociales establecidas dentro de la Nación, tanto materiales como ideales (Oszlak, 1997, p.4). Para Oszlak, el ámbito de competencia del Estado puede observarse como una arena de negociación en donde se dirimen y abordan cuestiones relacionadas a problemas socialmente vigentes. El proceso gradual de formación del Estado nacional implica la creación de instituciones especializadas y la apropiación y conversión de los intereses civiles y comunes en objeto de su actividad (Oszlak, 1997, p.5).

Según Bresser (citado por Eslava Rincón y Puente Burgos, 2003, p.25) el Estado es una entidad monopólica y las actividades ejercidas por éste son tanto monopólicas, por ejemplo,

crear leyes y mantener el orden, como no monopólicas, pero que, en la práctica, son exclusivamente estatales. Para que el Estado subsidie estas actividades no monopólicas debe regir un fundamento económico –creación de empresas estatales, por ejemplo- o ético, porque son actividades que "involucran derechos humanos fundamentales que deben ser garantizados a todos los ciudadanos en una sociedad" (p.25). Tal es el caso de las políticas públicas en materia de derechos humanos.

Salazar (citado por Eslava Rincón y Puente Burgos, 2003, p.26) entiende a las políticas públicas como "el conjunto de sucesivas respuestas del Estado frente a situaciones consideradas socialmente como problemáticas". Sin embargo, como ninguna sociedad posee la capacidad ni los recursos para atender omnímodamente a la totalidad de demandas de sus integrantes, la formulación de las políticas públicas está influenciada por la toma de posición del Estado y de otros actores sociales que pueden verse objetiva o subjetivamente afectados por las cuestiones sociales (Oszlak y O`Donnel, 1981, pp.14-15). Oszlak y O`Donnel conciben a la política estatal o pública como un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación a una cuestión que suscita atención, interés o movilización de otros actores de la sociedad (p.14).

Por su parte, Velásquez Gavilanes define a la política pública como:

> (…) un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener. (Velásquez Gavilanes, 2009, p.156)

Para pasar de una articulación bilateral de actores sociales -orientación clásica en la construcción de políticas públicas que se construye entre la dirigencia política gubernamental y los técnicos y / o profesionales- a una articulación multilateral se hace necesario disponer

de métodos que se adecuen a la trasformación y a la reivindicación de las políticas. Este enfoque tiene que ver con pensar en una variedad de actores que son quienes van a considerar la situación que aparece como conflictiva. Desde ahí se considera el proceso de hechura de la política pública. De esta manera, "la política pública es el resultado de la interacción entre varios actores que intentan influenciar el proceso político en una dirección favorable a sí mismos" (Klijn, 1998, p.7). En este modelo el conflicto de intereses es algo que va a estar presente como una constante.

El principio rector de este enfoque está centrado en la necesidad de producir un cambio sustancial en la forma de generar y producir política pública. Se pasa de un Estado que actúa de manera unilateral sobre tópicos que hacen a la conflictividad social, a otro que entiende la necesidad de una planificación conjunta de políticas públicas. Esto permite ir más allá del mero pronunciamiento de los derechos, generando una nueva fuente de legitimidad que impacta en la cultura política de la sociedad, procurando la atención en las diferencias y desequilibrios territoriales existentes. Promover esta modalidad de construcción de políticas públicas implica comprender que las que se ejecutan deben garantizar, desde su integralidad, el ejercicio pleno de la ciudadanía.

2. Vivienda Adecuada

Los derechos humanos devienen en tales porque se intenta desde los Estados, a través de la promulgación de leyes propias o adhiriendo a normativas internacionales, garantizar la satisfacción de necesidades humanas consideradas fundamentales. Abraham Maslow afirma que las necesidades humanas son innatas y que se encuentran jerarquizadas: las de orden inferior deben estar satisfechas para que las de orden superior ejerzan su influencia. Básicamente intenta decir que para que las necesidades de seguridad, de pertenencia y amor, de estima y de autorrealización se manifiesten, las necesidades fisiológicas deben estar

resueltas (en Schultz D. y Schultz S., 2010, p.303). Entendida de esta manera, la posesión de una vivienda adecuada estaría contribuyendo a la manifestación y a la búsqueda de satisfacción del resto de las necesidades, relacionadas con la promoción de la persona humana.

En términos similares, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales observa que el derecho a la vivienda se encuentra vinculado por entero a otros derechos humanos; esto exige que el término vivienda no se interprete únicamente como el cobijo que resulta del mero hecho de tener un tejado por encima de la cabeza (Comité DESC, 1991, Observación General 4). Adopta el concepto de Vivienda Adecuada desarrollado por la Comisión de Asentamientos Humanos y la Estrategia Mundial de Vivienda hasta el Año 2000, y establece los parámetros que una vivienda debe tener para ser considerada adecuada: seguridad jurídica de la tenencia, gastos soportables, habitabilidad, asequibilidad, lugar o ubicación y adecuación cultural (Comité DESC, 1991, Observación General 4)

En Argentina el derecho a la vivienda se encuentra previsto en el artículo 14 bis de la Constitución Nacional y establece la obligación del Estado de garantizar el acceso a una vivienda digna. El término digno, del latín dignum, significa que algo tiene dignidad o que puede aceptarse o usarse sin desdoro o que posee calidad aceptable (Real Academia Española, 2015). La falta de parámetros para identificar un estado u objeto digno de otro que no lo es, vuelve el concepto subjetivo y lo convierte en inapropiado porque tiende a ajustarse a los deseos de la coyuntura política de turno.

Esto se subsana a partir de la reforma constitucional de 1994, con la incorporación de los instrumentos internacionales de derechos humanos que reconocen en forma expresa el derecho a una vivienda adecuada.

2.1. Marco jurídico nacional e internacional. Complementos y contradicciones

El derecho a la vivienda es un derecho humano consagrado en normas nacionales y en tratados internacionales que debe ser garantizado a todos, sean cuales fueren sus ingresos o acceso a recursos económicos.

Entre los tratados internacionales que lo mencionan se encuentran:

- Declaración Universal de los Derechos Humanos (artículo 25).
- Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (artículo 11).
- Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (artículo 5).
- Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (artículo 14).
- Convención de los Derechos del Niño (artículo 27).
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 11).

Dentro del contexto nacional argentino, la Constitución de la provincia de Buenos Aires (1994) dispone en su artículo 36:

> La provincia promoverá el acceso a la vivienda única y la constitución del asiento del hogar como bien de familia; garantizará el acceso a la propiedad de un lote de terreno apto para erigir su vivienda familiar única y de ocupación permanente, a familias radicadas o que se radiquen en el interior de la Provincia, en municipios de hasta 50.000 habitantes, sus localidades o pueblos.

De los 134 municipios de la provincia de Buenos Aires, 52 de ellos cuentan con una población superior a los 50.000 habitantes (INDEC, 2010). En este punto, la Constitución exonera al Estado de la obligación de garantizar el acceso a lotes para vivienda a un gran porcentaje de la población provincial. A su vez, es importante atender a la variación

poblacional de la provincia de Buenos Aires entre el año 2001 y el año 2010, la que equivale a un 13 % (INDEC, 2010). Este dato no es menor, teniendo en cuenta que el crecimiento poblacional sin efectivas políticas de acceso al suelo y a la vivienda se encuentra asociado a un incremento de la problemática social.

En 1995, por Ley 24.464, se crea el Sistema Nacional de la Vivienda con el objeto de facilitar las condiciones necesarias para que la población de recursos insuficientes pueda acceder a una vivienda digna. La Ley 24.464 dispone de un Fondo Nacional de la Vivienda (FO.NA.VI) que debe ser distribuido entre todas las provincias y el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, dejando a la provincia de Buenos Aires en posesión del mayor porcentaje.

Los recursos del FO.NA.VI. se encuentran "destinados a la financiación de créditos con garantía hipotecaria para la construcción y/o compra (…) de viviendas económicas para familias de recursos insuficientes que serán seleccionadas según criterios establecidos por el Consejo Nacional de Vivienda". Lo mencionado demuestra el carácter excluyente de la Ley, ya que únicamente garantiza el acceso a una vivienda a aquellas familias insertas en el mercado laboral formal.

A su vez, una de las exigencias de la provincia de Buenos Aires para ser considerado demandante al sistema es la constitución de un grupo familiar, quedando excluidos los hogares unipersonales.

Otro dato a tener en cuenta es el carácter de *vivienda económica*. Establecer el requisito de "económica" sin expresar que, además, debe ser "adecuada", deja libre albedrio a los actores encargados de decidir el monto y el destino de los créditos.

2.2. Seguridad en la tenencia y función social de la propiedad

El incremento constante del valor de las propiedades y de los alquileres, la falta de acceso a un crédito flexible y la inestabilidad laboral asedian a los sectores de bajos ingresos,

quienes entienden que su única opción es ocupar tierras y viviendas ociosas o en aparente estado de abandono. Van proliferando, de esta manera, los asentamientos irregulares y las villas de emergencia.

Las regularizaciones dominiales pueden ser iniciadas por los ocupantes de las tierras en forma individual o pueden ser promovidas desde el Estado para desarrollos urbanísticos. Las normas que regulan este proceso requieren la distinción entre tierras fiscales y tierras privadas.

Tierras fiscales:

La Ley Nacional 23.967 regula la transferencia de tierras que sean de propiedad del Estado Nacional y que se encuentren ocupadas por viviendas permanentes, a favor de los Estados provinciales y del gobierno de la Ciudad de Buenos Aires "para su posterior venta a los actuales ocupantes o su incorporación a planes provinciales de vivienda social" (art.1º).

Para operativizar esta cuestión, en 2004, la Escribanía General de Gobierno de la provincia de Buenos Aires firma un convenio de colaboración y asistencia técnica con la Comisión de Tierras Fiscales Nacionales, denominado Programa Arraigo, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación[1]. Con esto se pretende entregar a los ocupantes de tierras fiscales nacionales la escritura traslativa de dominio.

Tierras privadas:

La Ley provincial 11.622 contempla la obtención de tierras con destino de solidaridad social. De acuerdo a lo previsto por la norma, los municipios pueden recibir donación de inmuebles a cambio de que sean condonadas las deudas por impuesto inmobiliario u otros tributos provinciales.

Mediante la aplicación de la Ley Provincial 8.912, de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo, la Provincia de Buenos Aires y las municipalidades se encuentran avaladas para

[1] El Programa Arraigo cuenta con un banco de datos, denominado Banco Social de Tierras, donde se encuentran registrados los inmuebles de dominio privado del ESTADO NACIONAL.

declarar de utilidad pública las parcelas de tierra necesarias para ejecutar desarrollos urbanos en inmuebles que no le pertenezcan.

En el fuero Nacional, la Ley 21.499 regula desde el año 1977 la expropiación de inmuebles. Las expropiaciones se canalizan por juicio sumario que debe ser iniciado por el expropiante.

La Ley Nacional 24.374 establece el régimen de regularización dominial en favor de ocupantes que acrediten la posesión pública, pacífica y continua desde el 1 de enero de 2006, respecto de inmuebles edificados urbanos que tengan como destino principal el de casa habitación única y permanente. La Ley obliga a los beneficiarios a pagar el 1 por ciento del valor fiscal del inmueble con motivo del financiamiento del sistema.

El Código Civil Argentino legitima la prescripción adquisitiva, mecanismo que permite traspasar el dominio de una cosa por caducidad del derecho no ejercido. La prescripción para adquirir es el modo por el cual el poseedor de una cosa adquiere un derecho real sobre ella, mediante la posesión durante un tiempo fijado por la ley (artículo 1.897). Se entiende que hay posesión cuando una persona ejerce un poder de hecho sobre la cosa, comportándose como titular (artículo 1.909). Para que sea viable la prescripción adquisitiva, el poseedor debe satisfacer el pago total de los impuestos, tasas y contribuciones que graven la cosa y cumplir la obligación de cerramiento (artículo 1.939)

La adquisición de un dominio por usucapión también se encuentra regulada en el Título VIII del Código Procesal Civil y Comercial de la provincia de Buenos Aires. El artículo 679 dispone, entre otras cosas, que: a) se admitirá toda clase de pruebas, pero la sentencia no podrá basarse exclusivamente en la testifical; y b) se acompañará un plano firmado por profesional matriculado, que determine el área, linderos y ubicación del bien, el que será visado por el organismo técnico-administrativo, que corresponda. Si bien se prevé que el valor de la adquisición del bien por usucapión es inferior a una compraventa, los costos del

juicio se convierten en un impedimento insoslayable para las familias con ingresos económicos exiguos.

En el año 2012 se sanciona la Ley Provincial de Acceso Justo al Hábitat. La misma pretende regular las acciones dirigidas a resolver el déficit urbano habitacional y establece como uno de sus principios rectores la función social de la propiedad. Entre otras cuestiones, la Ley prevé la ejecución de proyectos de integración urbanística de villas y asentamientos irregulares, la regularización dominial y la gestión escrituraria de los inmuebles construidos. Además, refiere a la facultad regulatoria del Estado para evitar producir desigualdades que fomenten la concentración del suelo.

Al referirse a los parámetros de calidad de la vivienda y del hábitat, establece que "la localización de los proyectos habitacionales tendrá en cuenta criterios de densificación, consolidación y completamiento de las aéreas urbanas, favoreciendo el aprovechamiento racional de las inversiones en equipamientos y redes de servicios". Esto es un avance significativo en términos del usufructo de la inversión pública realizada en los centros urbanos donde, muchas veces, se dispone de terrenos ociosos con servicios y, sin embargo, se construyen nuevos barrios en el periurbano debiendo trasladarse los servicios y la infraestructura.

La Ley 14.449 modifica el Decreto Ley 8.912, incorporando los artículos 84 al 92. Estos artículos establecen una serie de sanciones a la propiedad de tierras urbanas con fines especulativos y resguardan, de esta forma, la función social de la propiedad. El artículo 87 establece que si el propietario del inmueble, en los tiempos definidos por Ley, no realiza parcelamiento ni construcción alguna, el inmueble quedará declarado de utilidad pública y sujeto a expropiación por parte de la municipalidad respectiva.

Sin embargo, el Estado suele demorar y hasta omitir los procesos expropiatorios debido a la falta de medios económicos para amortizar los gastos indemnizatorios a favor de los

expropiados. La cuestión onerosa que intermedia en la adquisición del inmueble por parte de los gobiernos –por expropiación- o por parte de los ocupantes -por prescripción adquisitiva- obstaculiza el proceso, vulnera el derecho de acceso a una vivienda y prorroga el beneficio económico que trae aparejado la posesión del título del bien.

2.3. Políticas urbanísticas selectivas

María Cristina Cravino sostiene que no siempre la política pública está caracterizada por la retirada del Estado, sino mediante formas más complejas y cotidianas en las que prima una tendencia hacia la expulsión de los sectores populares de la ciudad, no solo por coerción violenta, sino también por el mercado (Cravino, 2012, p.45). La promoción de políticas de recuperación urbana, de embellecimiento de los espacios públicos y de generación de infraestructura y de transporte incrementa el valor de las propiedades y del suelo urbano, tornando cada vez más inaccesible su acceso para los sectores de más bajos recursos. La autora analiza las heterogéneas políticas urbanas que se han desarrollado en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires durante el periodo 2007 – 2013: mientras que en la zona Sur se llevaran a cabo políticas de gobernabilidad, es decir, de control social, en la zona Norte "el Estado inclusive ha subastado tierra pública para la construcción de vivienda de lujo" (Cravino, 2012, p.49).

El marco general que fundamenta la Ley 14.449 también da cuenta del estilo de política urbanística y habitacional adoptada por el gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en los últimos años:

> El mejor ejemplo se da en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en la que a pesar de poseer el Producto Bruto Interno más alto del país y la Constitución más progresista, en los últimos 5 años sólo se han construido 76 viviendas sociales, no se realizado la

> urbanización de ninguna villa y se promueven desde el gobierno en forma permanente los desalojos forzosos. (Ley 14.449, 2012, Fundamentos, p.31)

El Comité DESC entiende por desalojos forzosos al "hecho de hacer salir a personas, familias y o comunidades de los hogares y o las tierras que ocupan, en forma permanente o provisional, sin ofrecerles medios apropiados de protección legal o de otra índole ni permitirles su acceso a ellos" (Comité DESC, 1991, Observación General 7). Los desalojos forzosos de tierras o viviendas ocupadas pueden dar lugar a la violación de otros derechos, tales como el derecho a la vida, a la salud, a la dignidad, a la seguridad personal y a la no injerencia en la vida privada.

En Argentina existen normas que, priorizando el derecho a la propiedad privada, coadyuvan a los desalojos forzosos. El Código Procesal Civil y Comercial de la Nación faculta la acción del desalojo contra ocupantes sin título legítimo:

> En los casos que la acción de desalojo se dirija contra intruso, en cualquier estado del juicio después de trabada la litis y a pedido del actor, el juez podrá disponer la inmediata entrega del inmueble si el derecho invocado fuese verosímil y previa caución por los eventuales daños y perjuicios que se puedan irrogar. (Libro Cuarto, Título VII, art.680 bis)

Por su parte, el Código Procesal Penal de la Nación, establece que en cualquier estado del proceso el juez, a solo pedido del damnificado, podrá disponer provisionalmente el inmediato reintegro de la posesión o tenencia del inmueble (Libro II, título III, capítulo III, art.238 bis).

Como es posible observar, ambas normas entienden que la persona damnificada es la titular del inmueble, y habilitan el desalojo aún antes de dictada la sentencia. A su vez, contradicen lo establecido en la Ley 14.449 que protege contra los desalojos forzosos y garantiza el acceso a la titularidad del suelo.

Los desalojos forzosos están contemplados únicamente en circunstancias excepcionales. El Comité DESC plantea que los Estados solo deben realizar operaciones de evacuación sólo cuando las medidas de conservación y de rehabilitación no sean viables (Comité DESC, 1991, Observación General 7). Se puede interpretar como circunstancias excepcionales aquellas que vulneran la salud de los ocupantes, como las viviendas construidas sobre zonas inundables o en proximidad inmediata de fuentes de contaminación. La Estrategia Mundial de la Vivienda hasta el Año 2000 de 1988 (como lo cita el Comité DESC, 1991, Observación General 7) obliga a los gobiernos a proteger y mejorar las casas y los barrios en lugar de perjudicarlos o destruirlos. La Ley 14.449 establece que las relocalizaciones solo son viables siguiendo criterios de: a) necesidad de reordenamiento urbano; b) hacinamiento de hogares; o c) factores de riesgo social, hidráulico o ambiental.

3. El Derecho a la ciudad

En la Carta Mundial de Derecho a la Ciudad se define el derecho a la ciudad como:

> El usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad y justicia social. Se entiende como un derecho colectivo de los habitantes de las ciudades, en especial de los grupos empobrecidos vulnerables y desfavorecidos, que les confiere la legitimidad de acción y de organización, basado en sus usos y costumbres, con el objetivo de alcanzar el pleno ejercicio del derecho a un patrón de vida adecuado. (ONU, 2004, p.01)

Desde esta lógica, el derecho a la ciudad requiere la organización y participación amplia, directa, equitativa y democrática de los habitantes en el proceso de planificación, elaboración, aprobación, gestión y evaluación de políticas y presupuestos públicos con el objetivo de asegurar la defensa de sus intereses y valores, así como velar por sus derechos de información e iniciativa.

La Gestión Democrática de la Ciudad es uno de los principios rectores de la Ley 14.449 y plantea la obligatoriedad de los organismos provinciales y municipales de promover la participación de los ciudadanos en la gestión de las políticas públicas.

A su vez, la Gestión Democrática de la Ciudad también aparece como un principio rector de la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad y dispone que todos los ciudadanos tienen derecho a participar en la elaboración, definición y fiscalización de la implementación de las políticas públicas, priorizando el fortalecimiento, transparencia, eficacia y autonomía de las administraciones públicas locales y de las organizaciones populares (ONU Habitat, 2004, art.2).

La participación y la organización comunitaria también son mencionadas en otros elementos jurídicos internacionales. Entre ellos, el Comité DESC también establece que es substancial que los Estados promuevan la participación de los diversos sectores económicos, sociales y culturales de la sociedad en la formulación, aplicación y revisión de las políticas pertinentes (Comité DESC, 1991, Observación General 1).

Subirats y Burgué afirman que las ciudades “generan formas de polarización y realidades donde se contraponen y superponen la ciudad de los triunfadores y la ciudad de los perdedores” (Subirats y Burgué, 2005, p.353). Las políticas de desarrollo urbano son concomitantes con el modelo de desarrollo económico y social que se pretende alcanzar. Algunas de ellas favorecen el surgimiento de una ciudad dual: cuando el Estado desoye lo ordenado por las normas nacionales e internacionales que sostienen la función social de la propiedad, cuando acciona a favor del mercado facilitándole el acceso a la tierra para grandes emprendimientos inmobiliarios y favorece el desalojo de las villas y asentamientos irregulares, cuando no establece un límite máximo de tiempo para la posesión de un terreno ocioso y no controla el valor de los inmuebles, cuando genera infraestructura e instalación de servicios públicos en determinadas zonas en detrimento de otras y cuando no promueve

políticas de empleo y de acceso al crédito que favorezcan a los sectores de ingresos más reducidos, acelera el proceso de periferización y de concentración.

4. Política Pública Habitacional Argentina

Hasta Diciembre de 2015, entre los programas diseñados y ejecutados por los gobiernos de la Nación y de la provincia de Buenos Aires para dar respuesta a la problemática habitacional, es posible nombrar:

- Programa de Crédito Argentino (Pro.Cre.Ar.)
- Programa de Mejoramiento Barrial (Pro.Me.Ba.)
- Programa Federal de Construcción de Viviendas.
- Subprograma Federal de Construcción de Viviendas con Municipios.
- Subprograma Federal Mejoramiento de Viviendas Mejor Vivir.
- Programa Federal Plurianual - ANSES - de construcción de Viviendas.
- Subprograma Federal Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios.
- Subprograma Federal de Integración Sociocomunitaria.
- Subprograma Federal Reactivación.
- Programa Provincial Nuestra Casa.
- Programa Provincial de Viviendas Solidaridad.
- Programa Provincial Buenos Aires Hogar.

A partir de Diciembre de 2015, como consecuencia del cambio de gobierno, los programas mencionados han sido dados de baja o readaptados y creados nuevos.

La Secretaría de Vivienda y Hábitat continúa siendo el organismo a cargo de la formulación de la política nacional de vivienda. Las Subsecretarías creadas para tal efecto son: la Subsecretaría de Hábitat y Desarrollo Humano y la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda.

La Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, a través de los Institutos Provinciales de Vivienda, promueve proyectos de construcción de viviendas, mejoramientos e infraestructura a través de distintos modelos de financiamiento.

Entre los programas que ejecuta se encuentran: el Pro.Cre.Ar.; el Plan Mejor Hogar; el programa Regularizá tu Casa; y programas de Planeamiento Urbano Integral.

Por su parte, la Subsecretaría de Hábitat y Desarrollo Humano lleva adelante: el Plan Nacional de Hábitat; el Estado en tu Barrio; de la Villa al Barrio; Nos Unimos y Convivimos; y Transformando mi Comunidad.

La provincia de Buenos Aires cuenta con los siguientes programas habitacionales: Programa Social de Equipamiento Deportivo (PROSEDE); Programa de Inclusión Urbana (PROIN); Proyectos Técnicos Buenos Aires (PROTECba); Sistema de Beneficiarios de Tierras; Talleres de Acompañamiento y Efectividad Pro Escrituración Social; Programa Compra de Terrenos; y Programa Social de Regularización Dominial de Asociaciones Civiles y las entidades Deportivas.

5. Misión a Argentina en Política Habitacional según la O.N.U.

Como resultado de su visita a Argentina en el año 2011, la Relatora Especial del Consejo de Derechos Humanos de la O.N.U., Raquel Rolnik, comunica en su informe de Misión a Argentina que son varios los factores que obstaculizan el derecho a la vivienda adecuada en este país. En particular menciona: la falta de regulación sobre el mercado de tierras y suelo, un marco normativo en materia de desalojos que no garantiza el debido proceso legal y la falta de políticas integrales de hábitat suficientemente diversificadas para brindar soluciones a largo plazo para las distintas necesidades habitacionales (Rolnik, 2011, p.1) .

A juicio de la Relatora, las políticas de vivienda implementadas hasta el año 2011 no han sido acompañadas por políticas de planificación y de suelo apropiadas. La inexistencia de una Ley Nacional que regule el uso y la ocupación del suelo ha posibilitado la especulación por parte del sector inmobiliario. La baja disponibilidad de suelo urbanizado ha sido uno de los obstáculos para la implementación de los programas habitacionales.

Por otro lado, la prioridad del gobierno argentino se ha centrado en la producción de viviendas con prototipos homogéneos y basados solo en la construcción de vivienda y no en un concepto integral de hábitat. Un ejemplo claro es la ubicación inadecuada de los conjuntos poblacionales lejos de las oportunidades de trabajo y empleo. También llama la atención la inexistencia de una obligación de realización de los programas habitacionales por parte de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y brinda como ejemplo la C.A.B.A. (Ciudad Autónoma de Buenos Aires), que no participa en los programas habitacionales.

Finalmente, la Relatora Especial critica la limitada participación de la población en la planificación y gestión de los programas federales de viviendas.

Con respecto a los asentamientos irregulares, la Relatora nota con preocupación la ambigüedad con la que las autoridades han tratado el tema de las ocupaciones de tierra, “actitud que ha permitido que este tema se convirtiera en objeto de disputas partidarias, acción de punteros políticos y ha vuelto a los habitantes de estos asentamientos altamente vulnerables a la discrecionalidad caso por caso con respecto a la posibilidad de permanencia, consolidación o desalojo”. Si bien el Estado tiene a disposición herramientas para regularizar las ocupaciones de tierras fiscales nacionales ocupadas, los logros han sido muy modestos. Denuncia que la Ley de Expropiación ha sido muy poco utilizada por el gobierno nacional para garantizar la seguridad de la tenencia. En los casos en los cuales la radicación es ordenada por una norma, se imponen obstáculos a nivel de implementación y ejecución que postergan ad infinitum las acciones concretas.

PARTE III

ORGANIZACIÓN COMUNITARIA

En este capítulo se analiza el concepto de organización comunitaria y su relación con los asentamientos irregulares. También se define el rol del sujeto y el impacto que su participación en estas organizaciones tiene para subvertir la mirada que éste tiene sobre sí mismo y para pensarse en una situación diferente.

A su vez, se abordan y caracterizan dos modelos de relación que se da entre la política y la Sociedad, es decir, entre el espacio en el que se constituyen los grupos, las asociaciones y las organizaciones comunitarias, y las arenas en la que se lucha por el poder centralizado en las instituciones públicas (Valarce, 2005, p.1). Uno de esos modelo será el de la gestión participativa y el otro el clientelismo. Ellos parten de lógicas antagónicas y promueven dos modelos de ciudadanía.

Por último, se examina la relación existente entre gestión participativa y habitar, y la importancia de este último concepto para la gestión de políticas urbanas y habitacionales exitosas.

1. Organización Comunitaria

Para Rosenfeld, Kessler y Cardarelli (citado por Capalbo, 2010), las organizaciones comunitarias surgen como respuesta a la “devaluación del poder del Estado”. A una idea similar alude Paulino Azúa (mencionado en Capalbo, 2010), quien coloca al “desencanto de lo público” y a la crisis del Estado de bienestar entre las motivaciones impulsoras para el surgimiento de las organizaciones comunitarias.

Para Farzam Arbab (citado por Capalbo, 2010), las organizaciones comunitarias se comenzarían a definir a sí mismas como un fenómeno social significativo que tendría, al menos en América Latina, efectos visibles y duraderos. Frente a la burocracia estatal, y a la falta de sentido del bien común del sector privado, nacen las organizaciones comunitarias, como manifestación de los movimientos populares. Su misión común sería, para este autor,

revertir las fuerzas desintegradoras y la búsqueda de un orden social alternativo, el deseo de cambiar la sociedad.

Para Guerra (según Capalbo, 2010) las organizaciones comunitarias en América Latina podrían ser categorizadas en tres grandes grupos: a) las que expresan movimientos sociales, b) las de partidos políticos; y c) las territoriales.

Capalbo también menciona a Villasante, quien opina que las organizaciones comunitarias plantean cambios en la forma de percibir la realidad y los valores. Las organizaciones comunitarias surgen como espacios de recuperación de relaciones comunitarias plenas de sentido.

El conjunto de las organizaciones comunitarias no parece orientado a construir un nuevo único saber, para reemplazar al hegemónico y convertirse así en hegemónico él mismo, sino más bien a articular participativa y comunitariamente la diversidad de visiones, en la procura de un bien común. Permite que la construcción de lo colectivo emerja por sobre las opiniones particulares de los miembros, al cual todos adhieren sin reserva, independientemente de la opinión que hubieran tenido durante el proceso consultivo.

Para que este proceso de articulación de las distintas visiones pueda consolidarse, es fundamental identificarse como un *nosotros*, como un colectivo, que se encuentra atravesado por problemáticas comunes. Es éste *nosotros* el que permite un trabajo sistemático, de conjunto, de discusión y reflexión, de poner en común, de planificación y de acción. Esta puesta en común pone en evidencia situaciones que se pensaban como naturales, como propias de un sector, de un barrio, de una situación social, cultural y económica, pero que no lo son; y es el proyectarse in aeternum en un estado imposible de modificar lo que reproduce la problemática. Es por eso que las organizaciones comunitarias generan un estado de empoderamiento personal y colectivo, porque quiebran con el mito de lo obvio, construyen una mirada nueva del poder hacer y del poder transformar.

En este proceso de construcción colectiva situamos al sujeto -histórico, económico, político, cultural y social- en un escenario particular, atravesado por las instituciones sociales, que influencian y fundan representaciones y relaciones determinadas.

Es fundamental caracterizar al sujeto como un sujeto producto de la historia, un sujeto de relaciones de poder, un sujeto que tiende a constituirse en producto de lo colectivo. Pero, a su vez, es necesario reconocer que se trata de un sujeto con intereses y necesidades, un sujeto deseante, que se autoproduce y define su destino. Lechner (según Cambursano, Franchino, Giménez y Pereyra, 2010, p.5) reconoce que los sujetos siempre están en devenir, lo que permite intuir que siempre portan potencialidades y se constituyen recíprocamente a través del establecimiento conflictivo o negociado de los límites entre uno y otro.

Por tanto, la participación del sujeto pensante y activo en una organización comunitaria, en un equipo de trabajo, tiende a modificar progresivamente las representaciones que éste tiene sobre sí mismo, sobre sus prácticas, sus creencias, sus formas de pensar, sentir y hacer, con el fin de generar rupturas y abrir un espacio donde esa cotidianeidad pueda ser problematizada y dando lugar a una concepción de vida distinta. Así se entiende que el sujeto está siempre en continuo cambio (Cambursano et al., 2010, p.5).

La voz del sujeto, el debate con el otro, la construcción del *nosotros*, la puesta en común de las situaciones que deben ser modificadas y las propuestas de cambio, requieren la implementación de dispositivos participativos que nucleen este proceso. Las Mesas de Desarrollo Territorial y de Gestión constituyen una de las herramientas metodológicas que rompen con la vieja instancia vertical de toma de decisiones.

1.1. Los asentamientos irregulares y la organización comunitaria

En las últimas décadas surge en la Argentina una nueva forma de ocupación urbana de tierras y se inaugura una modalidad de producción del habitar y de organización social de los

sectores populares. Estas ocupaciones se caracterizan por ser masivas y por planificar el uso del suelo y el desarrollo del futuro barrio. De forma autogestionaria, cientos de familias en situación de empobrecimiento económico arriban a un predio, trazan las calles, dividen y distribuyen los lotes. Desde el punto de vista del uso del suelo urbano, los asentamientos no van a presentar ninguna diferencia respecto del resto de la ciudad porque intentan copiar y reproducir la configuración urbana existente.

Estas ocupaciones de tierra han sido calificadas por distintos autores como informales, populares, irregulares o ilegales. Estos conceptos han sido utilizados en forma indiscriminada sin mediar un consenso en cuanto a cuál es el que más se acerca para describir un fenómeno que se caracteriza por apartarse de las normas legales, edilicias y urbanísticas impuestas de manera hegemónica.

El concepto de *informalidad* se encuentra ligado a una de las formas en que, históricamente, se ha resuelto la relación capital trabajo en sectores que no logran insertarse en la economía moderna. Herzer et al. (según lo referido en Canestraro, 2013) plantean que la noción de informalidad desborda las problemáticas asociadas al mercado de trabajo y se hace extensiva para caracterizar también a la forma en la que se resuelve la relación con el mercado de tierra y vivienda y con el sistema de propiedad. Es decir, es la forma en que los sectores sociales que se insertan informalmente en el mercado de trabajo resuelven su acceso a la tierra y a la vivienda.

Otros autores, como Clichevsky (Canestraro, 2013) amplían el concepto de informalidad, definiéndolo como el estado en donde confluye la perspectiva legal con una perspectiva urbano ambiental. Lo urbano ambiental refiere a la ocupación de tierras con problemas de inundaciones, sin infraestructura, con difícil acceso al lugar de trabajo, educación, servicios primarios de salud, con napas contaminadas, entre otros.

Arzuela (también citado en Canestraro, 2013) plantea que no es válido definir a un asentamiento como *popular* porque: a) en algunos casos, los sectores populares habitan espacios en los que no se plantean problemas jurídicos; y b) aunque se regularizara la tenencia de la tierra, los habitantes no dejarían de formar parte de lo que se conoce como los sectores populares de una sociedad.

Cardozo, también mencionado en Canestraro (2013), entiende que existen distintas formas de *irregularidad* y que esta clasificación no es meramente descriptiva, sino que debe confluir en la construcción de un modelo con capacidad explicativa de los fenómenos que oriente la acción política. Estas formas son:

> a) la irregularidad de la propiedad de la tierra o del inmueble, como resultado de los procesos de ocupación; b) la irregularidad parcial o inadecuación de la documentación de la propiedad existente; c) la irregularidad de los procesos de producción de loteamientos (aquellos que tienen problemas durante la tramitación, a diferencia de los clandestinos que no cuentan con ningún tipo de trámite); d) la irregularidad de la edificación, por su inadecuación a la legislación urbanística; e) los casos en que se superponen los diferentes tipos de irregularidad, fundiaria y edilicia.

Calderón (siguiendo con Canestraro, 2013) propone distinguir entre lo *ilegal* y lo *informal* en una ocupación de tierras. Considera *ilegal* a aquella acción realizada por el propietario, el poseedor o promotor inmobiliario que contraviene las normas jurídicas existentes, sea en el código civil o en el urbanístico. El término *informal* lo reserva para identificar acciones de agentes que no se enmarcan en las reglas establecidas o a quienes se les niega protección y que desarrollan actividades que generan ingresos y beneficios por fuera de las regulaciones estatales.

Independientemente de cómo se denomine al fenómeno de ocupación de tierras, en todos los casos se remite a una situación en conflicto con las normas jurídicas, urbanísticas y

arquitectónicas vigentes. Por este motivo, la mencionada informalidad-irregularidad-ilegalidad utilizada para definir la apropiación de tierras, se encuentra sintetizada en este documento bajo el concepto de *asentamiento irregular*, siempre comprendiendo el fenómeno a partir de sus múltiples perspectivas.

Con los asentamientos comienza a desarrollarse un extenso movimiento de organizaciones comunitarias que supera con mucho el marco de las ocupaciones de tierra. En un primer momento, las organizaciones comunitarias crean un movimiento de base orientado por el objetivo de la construcción de un barrio y por la promoción de una estructura de solidaridad territorial. Más tarde, las organizaciones salen hacia el sistema político, demandando al Estado para obtener las intervenciones institucionales que permitieran favorecer la realización de un proyecto de inscripción social territorializada, por ejemplo, una escuela o una unidad sanitaria. Las organizaciones comunitarias se constituyen así en una de las bases principales de la participación popular, promotoras de una demanda social ya no asociada al mundo del trabajo ni organizada por los sindicatos.

La organización debe actuar, simultáneamente, hacia el interior y hacia el exterior del movimiento. Hacia el interior, promueve y constituye lazos de solidaridad y una identidad común; hacia el exterior, actúa sobre el sistema político y sobre lo público en la búsqueda de bienes materiales y simbólicos, intentando influir sobre una distribución que esencialmente escapa a su control (Merklen, 2005, p.108).

Este reconocimiento de las organizaciones como actores del sistema político con capacidad para intervenir en la gestión de las políticas públicas, busca promover una nueva forma de relacionarse con el Estado.

Las políticas públicas concebidas desde una óptica de integralidad y gestadas desde las organizaciones comunitarias responden de manera adecuada a las problemáticas sociales debido a que son los sujetos en situación los que aportan soluciones que se ajustan a sus

necesidades. El compromiso de promover políticas desde la realidad territorial encuentra su complementación en una planificación que rescata y fortalece acciones pre-existentes -parte de situaciones concretas, reales-, asegurando de esta manera no superponer formas y modelos de gestión que resultan ajenos a la realidad local.

Cuando la movilización se dirige al exterior del barrio, la lógica que orienta la acción es manifestarse por el reconocimiento de los derechos sociales ignorados. Pero también hacia el exterior existe una lógica instrumental que orienta a los habitantes a tomar iniciativas frente a las autoridades para obtener acceso al agua, a la electricidad, a la construcción de una escuela o de una comisaria. “Los dos motores de la acción se ponen así en paralelo: uno hacia el reconocimiento y la defensa de la identidad, el otro hacia una práctica instrumental frente al sistema político y al Estado y el esfuerzo de las solidaridades barriales” (Merklen, 2005, p.112).

2. Participación

La participación no es un estado fijo, es un proceso mediante el cual las personas pueden ganar grados de participación en el proceso de desarrollo. La participación no es automática o espontánea, es necesario un aprendizaje en el sentido de concretar acciones tendientes a incrementar las capacidades de los participantes para analizar la realidad. Es un proceso de desarrollo de la conciencia crítica y de adquisición de poder. Las situaciones políticas y sociales de orden general, además, se constituyen en facilitadores u obstáculos de su viabilidad, por un lado, y condicionan los niveles, grados y formas de participación, por el otro. La participación es la organización, dirección, ejecución y toma de decisiones compartidas o aceptadas por las personas que forman el grupo involucrado en la acción participativa.

La participación integra tres aspectos: a) formar parte, en el sentido de pertenecer, ser integrante; b) tener parte -asumir el rol- en el desempeño de las acciones determinadas; y c) tomar parte, entendida como influir a partir de la acción. Aspectos que, respectivamente, hacen referencia a la pertenencia, la cooperación y la pertinencia. Para Burin et al. (citado en Barrientos, 2005) es un proceso social que supone un ejercicio permanente de derechos y responsabilidades reproduciendo un modelo de sociedad, por la que una de sus claves es la adecuada combinación de derechos y responsabilidades. Participar es ejercer ese poder de toma decisiones, actuar y transformar la realidad. Se pertenece como portadores potenciales de las fuerzas para la transformación social.

La participación debe contar con condiciones y reglas de juego específicas. En cuanto a la participación existen tres reglas de juego principales: a) en primer lugar, el destinatario de la acción de transformación debe intervenir en forma activa en la gestión de la acción; b) en segundo lugar, los criterios y opiniones de éste deben considerarse con igual peso y validez que los de los otros participantes; y c) por último, una vez puesta en marcha la gestión participativa los diferentes actores no deben tomar decisiones ni encarar acciones por fuera de la asociación participativa, a menos que esto esté convenido, para acciones específicas, antes de empezar (Pelli, 2006, p.80). La participación multiactoral en los procesos de conocimiento, evaluación y toma de decisiones garantiza respuestas adecuadas a las demandas planteadas.

Existe una tensión en la que se encuentra la acción colectiva en el marco de una articulación entre los conceptos de *proyecto* y de *urgencia*. Se escapa así a la alternativa errónea en la que se tiende a emplazar la relación de las clases populares con lo político: ciudadanía versus clientelismo (Merklen, 2005, p.82). Por estar atrapadas entre el proyecto y la urgencia, las organizaciones comunitarias, y las personas e instituciones que ellas nuclean, se encuentran inevitablemente enfrentadas a una doble exigencia, por una parte se la

constriñe a construir un proyecto, que puede desarrollarse en un corto, medio o largo plazo, capaz de orientar su acción y de organizar sus bases; y por otra se ven obligadas a responder a la urgencia causada por el agravamiento (cíclico, continuo o irregular) de sus condiciones de vida, que influye e interviene en lo cotidiano de la comunidad. Por esto, la acción social se desplaza inexorablemente hacia el terreno de la política, ya que, tanto en términos de proyecto como de urgencia, y tanto de reconocimiento como de interés, los recursos materiales y simbólicos de los que depende la movilización se encuentran bajo el control del sistema político. "Esta constatación obliga a matizar la oposición, puesta de relieve demasiado a menudo, entre ciudadanía, de un lado, y clientelismo-populismo, del otro" (Merklen, 2005, p.217).

3. Gestión Participativa y Clientelismo

La referencia a dos modelos en pugna remite, por un lado, a dos formas de relacionarse promovidas desde la política y, por el otro, a dos modelos de construcción de ciudadanía, en principio antagónicos. Estas dos formas de concebir y relacionarse parten de lógicas diametralmente opuestas: las políticas públicas que desde ambos enfoques surgen, muestran la apertura y clausura de la participación ciudadana; promueven o desalientan las iniciativas que se construyen desde las organizaciones comunitarias sobre determinados temas que pueden o no estar en la agenda de trabajo de los gobiernos.

La participación del ciudadano de una forma activa y constructiva, la Gestión Participativa, promueve, en determinados casos, la ruptura de la lógica clientelar. Para que esto suceda es esencial que el Estado promueva espacios de diálogo y participación sin la necesidad de utilizar su institucionalidad como medio para el control social.

3.1. Ciudadanía y participación

Quienes no sueñan, no invierten en el cambio.

La ciudadanía ha sido entendida desde los orígenes del Estado de derecho como la posesión y el ejercicio de derechos inalienables por parte de los sujetos que integran la sociedad y la obligación de cumplir deberes y respetar los derechos de los demás. A los derechos de autonomía individual frente al poder del Estado y de participación en las decisiones públicas –derechos civiles y políticos- se agregan finalmente los denominados derechos económicos, sociales y culturales, que responden a los valores de la igualdad, la solidaridad y la no discriminación (González, 2002, p.93). Entre ellos se han reconocido y consagrado los derechos al trabajo, a un nivel de vida adecuado, a la salud, la alimentación, el vestido, la vivienda, la educación, la seguridad social, entre otros.

Marshall (citado en Garcés et al., 2006, p.176) realiza una distinción entre tres tipos de ciudadanía: civil, política y social. El elemento civil, ciudadanía civil, consiste en los derechos necesarios para la libertad individual: libertad de la persona, libertad de expresión, de pensamiento y de religión, el derecho a la propiedad, a cerrar contratos válidos y el derecho a la justicia. El elemento político, ciudadanía política, refiere al derecho a participar en el ejercicio del poder político como miembro de un cuerpo investido de autoridad política o como elector de los miembros de tal cuerpo. Con el elemento social, ciudadanía social, se refiere a todo el espectro desde el derecho a un mínimo de bienestar económico y seguridad, al derecho a participar del patrimonio social y a vivir la vida de un ser civilizado conforme a los estándares corrientes en la sociedad.

Esta distinción entre dimensiones de ciudadanía puede resultar, según Britos (2004), en el último bastión de las desigualdades porque limita el goce de derechos a quienes no son ciudadanos (p.2). Si bien, el artículo 20 de la Constitución Nacional argentina manda garantizar todos los derechos civiles a los extranjeros que se encuentren en el territorio de la

Nación, no plantea lo mismo con respecto a los otros tipos de derecho. Ferrajoli (citado en Britos, 2004, p.2) sostiene que "el concepto de derechos humanos o derechos fundamentales de la persona es más abarcativo que el de ciudadanía. Ello es así en tanto los derechos humanos deben ser reconocidos a todos en tanto persona humana, mientras que los derechos de ciudadanía son restringidos a la pertenencia a un estado nación"[2].

Esta distinción es fundamental para entender lo que está en juego al utilizar uno u otro concepto en contextos de lucha por la reclamación de derechos sociales que son negados a determinados sectores de la sociedad. Vale citar como ejemplo a las poblaciones que habitan los asentamientos irregulares que se caracterizan por estar compuestas tanto por ciudadanos argentinos como por migrantes externos.

Maritza Montero (citada por Morúa, 2010, p.126) habla de participación ciudadana, comunitaria o social referida tanto a un derecho individual como a uno colectivo de participar en los asuntos públicos de lo local, regional o estatal, ya que es parte de los derechos políticos plasmados en los derechos humanos. Desde este punto de vista, es posible interpretar la participación como el derecho a formar parte, a apropiarse de un espacio de debate, de intercambio de conocimientos y de propuestas, de planificación y de gestión; es decir, como el derecho a hacer política.

La participación de la comunidad tarda en establecerse como dinámica de gestión y transformarse en asociaciones relevantes; muchas iniciativas impuestas como política oficial de participación han fracasado. Es por ello que se necesita que la comunidad convierta la participación en una práctica cargada de sentido, generando y gestionando iniciativas que en su propia formulación favorezca el incremento de la capacidad de negociación de las organizaciones comunitarias.

---

[2] Un ejemplo de lo mencionado es la A.U.H. Para acceder a este derecho se debe ser argentino nativo o naturalizado o con residencia legal en el país mínima de 3 años, dejando por fuera a los migrantes que no cumplen con estos requisitos.

Para construir sociedades más participativas y solidarias no basta con un Estado garante de derechos; es igualmente necesario contar con actores sociales que se preocupen por los diversos aspectos del desarrollo y por la ampliación de espacios deliberativos en los que se puedan concretar acuerdos y tomar decisiones. Más participación significa, en este sentido, más sociedad: una comunidad de personas que no se restringen a sus actividades privadas, sino que, además, convergen en el espacio y el debate públicos para participar en proyectos y en decisiones compartidas.

3.2. Clientelismo

El clientelismo se funda en una relación de dominación vertical donde la manipulación de un lado y la pasividad del otro dominan la práctica política y permite al sistema político manipular las voluntades ciudadanas cercenando la participación democrática.

La mayoría de la literatura sobre el clientelismo político lo identifica como una práctica política ligada a los sectores populares marginales. Para esta perspectiva, la privación material y la desprotección que caracteriza a los sectores más afectados por el desempleo estructural y el empleo informal, por un lado, y el proceso de degradación del sistema de educación, de salud y de vivienda, propios del estado de bienestar, por el otro, constituyen la tierra fértil para la propagación de las prácticas clientelares (Sosa, 2010, p.1).

La práctica del clientelismo muestra un intercambio entre actores con distintas jerarquías y posiciones que conforman redes políticas cargadas de particularismo e informalidad; la dimensión estructural del clientelismo como forma de control social.

Actores pertenecientes al mundo político, partidario y periodístico han definido al clientelismo como la política de la corrupción. Desde esta perspectiva, aquel ha sido -y es- asociado a prácticas ilegales e inmorales llevadas a cabo por funcionarios; generalmente

vinculadas a la obtención de recursos públicos y económicos para uso político como particular privado.

Auyero (según lo citado por Merklen, 2005) plantea que, además de fundarse en asimetrías de poder y en desigualdad de recursos, las relaciones clientelares son particularistas porque no se establecen sobre bases universales sino en vínculos personales; y son informales porque ninguna instancia investida de poder formal aparece como garante del cumplimiento de los arreglos entre los participantes de las redes.

Existen tres tipos de lectura del fenómeno de clientelismo: a) el énfasis recae en el carácter de relación unilateralmente manipuladora; b) el clientelismo es un universo más complejo de relaciones sociales, en cuyo contexto también se construyen identidades; y c) percibe al clientelismo como una suerte de técnica de gestión sui generis que permite subsanar por defecto los déficit de las capacidades técnicas del Estado para gestionar programas sociales focalizados en un contexto de escasez de recursos.

3.3. Gestión participativa. Mesas de Desarrollo Territorial. Mesas de Gestión

Coraggio (2004) señala que, en una gestión participativa, las políticas públicas dejan de ser estatales para ser construidas en la interface de las representaciones políticas estatales, las sociales y económicas, así como culturales e ideológico-confesionales (p.232). Para este autor, la participación no es un obstáculo, sino un recurso indispensable para que las operatorias del Estado no se definan a espaldas de la gente y debe ser incorporada como actor político, social y económico fundamental. Asimismo, la solidaridad, la cooperación y la participación no son una restricción al interés particular, sino que son potentes instrumentos para lograr la meta particular (p.233).

Toda elección metodológica implica un posicionamiento ético – político y, por lo tanto, ideológico. Cuando se decide utilizar la metodología de gestión participativa se está pre

configurando un determinado modo de proceder y de producir los acontecimientos y es, en ese sentido, que puede afirmarse que toda afección metodológica es una decisión estratégica.

Según Pelli, la gestión participativa implica la generación de una instancia de tarea compartida, de manera no espontánea, por lo menos por un par de actores dispares y asimétricos: por un lado, un actor con el control de decisiones y recursos y con espacios aventajados dentro de la estructura social; por otro, un actor que es el destinatario central, el cual tiene menor control de decisiones, de recursos y de espacios de ventaja en la estructura social para moverse (Pelli, 2006, p.68).

Se puede observar que para que haya vínculo entre las organizaciones barriales y el Estado local, tienen que darse tres condiciones: a) un actor que fomente el trabajo en conjunto, que convoque el encuentro, que puede ser el Estado, la organización barrial, o un tercer actor; b) la disposición de los actores a participar de un espacio de trabajo conjunto, un recurso o necesidad que motive o requiera el encuentro de ambos actores; y c) la apertura a la participación.

Se necesita que la comunidad convierta la participación en una práctica cargada de sentido, generando y gestionando iniciativas que en su propia formulación favorezcan el incremento de la capacidad de negociación de las organizaciones comunitarias.

3.3.1. Habitar y gestión participativa

Emilio Martínez (2014) revela que la falsa equivalencia entre hábitat y habitar reprime el desarrollo del hombre y su voluntad de emancipación (p.6). Mientras que el hábitat se sitúa en un plano morfológico, descriptivo y normativo –el lugar de habitación-, el habitar se resuelve en su propio despliegue rutinario, creativo y múltiple (p.11).

Martínez toma de Lefebvre el concepto de habitar: "…habitar, para el individuo o para el grupo, es apropiarse de algo. Apropiarse no es tener en propiedad, sino hacer su obra,

modelarla, poner el sello propio” (p.11). Habitar es apropiarse del espacio y es reconocer al habitante y su capacidad para el hacer. Se rompe así con la mirada única, técnica y vertical de los urbanistas que responden a designios estatales y del mercado. En el marco de la ordenación urbana, asesores políticos, promotores y planificadores definen los espacios y los tiempos para la intervención del Estado y para la inversión de los recursos públicos: qué espacios se modifican, qué áreas urbanas se reivindican, dónde se instalan las industrias, dónde se trasladan los asentamientos o cuándo y cómo se urbanizan, qué áreas se mejoran con el objetivo de incentivar la ocupación de los sectores de mayores ingresos.

Según Martínez, los objetos son dispuestos en el espacio atendiendo a una jerarquía de valores. La oposición centro - periferia responde a una jerarquización valorativa y social que tiende a asignar espacios diferentes a grupos desiguales. La presencia de valores asociados a los espacios se pone en evidencia en esos espacios representativos y/o de poder: el centro urbano como eje del mundo, ocupado por instituciones del Estado y de las multinacionales. Este juego de simetrías y asimetrías, estas relaciones espaciales significativas se anudan a unas maneras de ser típicamente culturales, que prescriben lo correcto, lo decente, lo que es susceptible de ser mostrado y lo que debe ocultarse (p.16). Esto remite al experto que por su condición decide y norma las relaciones sociales que se desarrollan en los espacios urbanos.

No solamente la promoción y el desarrollo de la ciudad se encuentran en manos de técnicos especializados. Los programas habitacionales también son diseñados por equipos técnicos que no convocan a participar a los futuros ocupantes. Sin tener en cuenta el uso que los sujetos darán a estos espacios, se diseñan módulos estandarizados para uso exclusivo de vivienda, omitiendo aspectos que, con posterioridad, hacen fracasar al programa:

> Avances de actuales investigaciones en distintas ciudades, muestran que un alto porcentaje de los adjudicatarios no reside en las viviendas y ha retornado a otro asentamiento; un 48 % de los hogares continúa sufriendo hacinamiento personal, un 24

> % padece hacinamiento familiar, se abandona el trabajo por los costos sociales y económicos que implica el traslado, pérdida de fuentes de ingreso, se producen rupturas de relaciones sociales y construcción de otras nuevas, muchas veces bajo la forma de conflictos de sección horizontal, cambios en los comportamientos demográficos, entre otras transformaciones. (Ciuffolini y Núñez, citados en Núñez, 2011, p.177)

Por su parte, Martínez (2014), hace referencia a distintos estudios sobre entornos residenciales donde se observa cómo la construcción para un usuario anónimo ha generado una multitud considerable de problemas imprevistos que requieren intervenciones posteriores -de distribución, de instalaciones, etcétera.- (p.15).

El concepto de habitar, tal lo expuesto hasta acá, se relaciona con la apropiación, y la apropiación se conecta con el uso. La apelación al uso, o al valor de uso, apunta a la identificación de los sujetos con un espacio flexible, adaptable a sus ritmos y a sus necesidades. Apropiarse es el acto de crear o transformar una cosa hasta adecuarla a la necesidad de uso que la persona tenga de la misma. Para Martínez (2014), el grado de apropiación dependerá de la libertad y determinación de acción que sobre el espacio tengan los sujetos y del hecho de participar activamente en su conformación o producción (p.17). En este sentido, con la participación de actores sociales comprometidos y desde organizaciones gubernamentales o no gubernamentales con una clara orientación social, es posible pensar la política habitacional y urbana como una forma de reivindicar el derecho a elegir dónde y cómo vivir.

Entonces, el derecho a la ciudad no se reduce a la posibilidad de radicarse en el centro geográfico de la ciudad provisto de equipamiento e infraestructura. Tampoco el derecho a una vivienda se entiende como la simple posesión jurídica de un espacio donde residir. Ambos derechos remiten a la acción de habitar estos espacios, de producirlos, de adaptarlos a las necesidades de las mayorías urbanas y de las necesidades personales en términos de vivienda.

“El acto de habitar involucra una relación con los espacios públicos, como lugares de encuentro, reunión, reivindicación y socialidad. Ahí el individuo se coloca en relación con el otro y con la ciudad y sus posibilidades” (Alessandri, 2005, p.2).

Se trata de redefinir la histórica contradicción entre el derecho de propiedad y el derecho social en un contexto de formaciones sociales capitalistas que, contradictoriamente, adoptan instrumentos nacionales e internacionales que reivindican la gestión democrática de la ciudad y el derecho a una vivienda adecuada: “… la norma sería ahora la que transgrede las prácticas sociales, intentando imponer relaciones sociales que existen en forma exterior a los sujetos (imponiendo su integración a relaciones de propiedad)” (Núñez, 2011, p.173).

Habitar y gestión participativa conforman un dueto inalienable. Un concepto no puede ser sin el otro. No es posible apropiarse de algo, transformarlo, adaptarlo a determinadas necesidades sin participar en la acción. El acto de hacer la ciudad y de construir el espacio para la habitación es la práctica del habitar.

El acto de habitar refiere a una multiplicidad de procesos colectivos, desde la materialización de barrios originados en tomas de tierras hasta la producción de conjuntos cooperativos autogestionarios.

Dado el carácter masivo y estructural del habitar, el Estado ha tendido a implementar diversas estrategias que combinan la intervención/no intervención hacia estos sectores. Estos fenómenos de autoproducción masiva del habitar, que históricamente han madurado desde necesidades sociales que rebasan las lógicas estatales y mercantiles instituidas para su canalización, disparan en su desarrollo nuevas respuestas de políticas públicas por parte del Estado, configurando a éste último en un rol particular sobre las condiciones de rearticulación tanto de los distintos sectores y actores sociales que se manifiestan en la estructura y dinámica de las instituciones de gobierno y burocracia, como en los efectos sociopolíticos y materiales de las políticas en cuestión.

Pirez (según se encuentra citado en Arqueros Mejica S., Zapata M. y Gil y de Anso M., 2009) plantea:

> El concepto de participación en la producción de ciudad a partir de políticas públicas, implica que la población afectada por el proceso constituya de manera simultánea el objeto y el sujeto de la operatoria: objeto en tanto receptores de la política, sujetos en tanto productores (ya que tienen la capacidad de tomar decisiones en aquel proceso que los afecta, contribuyendo en la planificación). (p.8)

En un primer momento, la característica de las organizaciones, en la toma de tierras, se sustentó sobre la idea de la autonomía respecto de la competencia político-partidaria. Este hecho favorecería la unidad organizativa del barrio, al colocar la competencia política fuera de sus límites y encerrar las disputas del barrio puertas adentro. Por otra parte, las organizaciones se dirigían a la opinión pública y al sistema político desde la posición de "tenemos derecho a una vivienda adecuada, a un lugar en donde vivir y es el Estado quien debe garantizar ese derecho". De este modo, había un límite visible entre organización social, localizada en la sociedad civil, y el sistema político.

Sigal (mencionado en Merklen, 1997) ha propuesto una especificidad de la acción colectiva en el caso de las ocupaciones de tierras. Esta especificad está dada, en primer lugar, porque en las invasiones de terrenos hay una afirmación indirecta del derecho a la ciudad que pone al orden establecido ante la contradicción entre legalidad mercantil y ciudadanía; en segundo lugar, porque allí se da una situación de interacción directa entre las "masas" y el sistema político; y, en tercer lugar, porque el Estado ocupa a la vez el rol de adversario y el de garante de la integración. Así, el enfoque de Sigal permite destacar como las conductas colectivas que analizamos se definen en una relación de conflicto con el Estado.

Cuando se toma la decisión de ocupar tierras de manera irregular, pero respetando las normas de uso del suelo para poder reclamar la propiedad de la tierra, se busca mostrar una

voluntad de integración, por oposición a conductas estigmatizadas como marginales. Cuando se produce una ocupación y emerge el asentamiento, se reinstala un conflicto por la integración social y se construye una relación de poder entre un grupo social y el Estado. Los asentamientos se organizan en el marco de una relación de conflicto en el que está en juego la integración social.

3.3.2. Mesas de Desarrollo Territorial

Para comenzar, se hace necesario definir qué se entiende por *desarrollo territorial*. De acuerdo con su etimología, el término desarrollo (des: hacer lo contrario; arrollar: dar vueltas algo en un mismo sentido para fijarlo sobre un eje) refiere a la acción contraria a reducir una cosa sobre sí misma para ajustarla a un orden.

Shejtam y Berdegué definen al territorio "no solo como un espacio físico objetivamente existente, sino como un conjunto de relaciones sociales que dan origen y a la vez expresan una identidad y un sentido de propósito compartidos por múltiples agentes públicos y privados" (Shejtam y Berdegué, 2004, p.29). El territorio, entonces, no remite exclusivamente al plano morfológico, al lugar de habitación, sino que amplía el concepto y lo vincula con los elementos simbólicos compartidos, con el lenguaje que interpreta, reproduce o modifica estos elementos simbólicos; y con el plano de lo político, que confronta a los sujetos por la apropiación o conservación del capital simbólico o material disponible.

En este punto, se entiende al desarrollo territorial como la acción mediante la cual el Estado con la sociedad civil promueven dispositivos que permiten ampliar el conocimiento específico de las problemáticas y potencialidades del sector sujeto de la intervención, para diseñar y ejecutar políticas públicas que reviertan situaciones de vulnerabilidad y garanticen el bienestar del conjunto social.

Las Mesas de Desarrollo Territorial se convierten, así, en dispositivos de participación social y contribuyen a comprender la realidad desde una multiplicidad de miradas y dan cuenta del reconocimiento del otro como ser autónomo[3], no individual ni individualista. De esta manera, constituyen una de las herramientas metodológicas que intentan romper con la vieja instancia vertical de toma de decisiones y posibilitan, entre otras cosas, la aprehensión de los discursos construidos en el territorio y la comprensión de lógicas de pensamiento diferentes.

La participación del sujeto en estos espacios de diálogo tiende a cuestionar progresivamente las representaciones que éste tiene sobre sí mismo, sobre la sociedad, sobre sus prácticas y sus creencias, con el fin de generar rupturas y abrir un espacio donde la cotidianeidad pueda ser problematizada, dando lugar a una concepción de vida distinta.

El debate con el otro, la puesta en común de las situaciones que deben ser modificadas y la generación de propuestas de cambio, favorecen la construcción de un nosotros. El sujeto, en diálogo con el otro, descubre que sus necesidades son compartidas. Es entonces cuando los sujetos se inscriben en un trabajo sistemático, de conjunto, de discusión y reflexión, de poner en común, de planificación y de acción. Esta puesta en común pone en evidencia situaciones que se pensaban como naturales, como propias de un sector, de un barrio, de una situación social, cultural y económica, pero que no lo son. Es por eso que las Mesas de Desarrollo Territorial generan un estado de empoderamiento personal y colectivo que quiebran con el mito de lo obvio y construyen una mirada nueva del poder hacer y del poder transformar.

Las Mesas de Desarrollo Territorial se constituyen a través de una experiencia social en la medida en que los participantes interactúan entre sí. Es un proceso colectivo de conocimientos tendientes a la comprensión global de la realidad.

---

[3] Recuperando el análisis etimológico (autos: sí mismo; nómos: ley) la autonomía expone su raíz política y pone a la voz del sujeto en primera plana al momento de pensar y de hacer la política pública.

3.3.3. Mesas de Gestión

A diferencia de las Mesas de Desarrollo Territorial, las Mesas de Gestión son espacios con participación excluyente de la gestión pública, es decir, de distintos sectores del gobierno.

Estas instancias de diálogo entre el Estado y la sociedad pueden ser promovidas por el Estado aunque, a veces, la presión social en busca de tratamiento de determinados temas hace que estos espacios de diálogo sean originados desde la sociedad y con una lógica distinta.

Las Mesas de Gestión promovidas por el Estado tienen como prioridad la discusión de determinadas políticas públicas. Sin embargo, lo producido en las Mesas, generalmente, no es determinante al momento de definir la aplicación de las mismas. El Estado es quien coordina el espacio y la toma de decisión, quien va marcando la agenda sobre cuáles son los problemas sociales a los que pretende dar solución. Al no ser estas Mesas resolutivas, la participación se enmarca en los devenires de la simple consulta.

Cuando las Mesas de Gestión son propuestas por las Mesas de Desarrollo Territorial, esta participación se encuentra cargada de sentido. El Estado ya no realiza definiciones de manera unilateral: los actores territoriales son incorporados como un actor político, social y económico fundamental; y las distintas iniciativas se van generando desde una concepción distinta, en donde la solidaridad, la cooperación y la participación no son una restricción al interés particular, sino que son potentes instrumentos para lograr los objetivos colectivos.

Esta metodología instaura una dinámica distinta. Si bien el rol de coordinación sigue en manos del Estado (debido a la responsabilidad que éste tiene), la agenda se constituye en torno a las propuestas expresadas por todos los actores sociales participantes de la Mesa de Gestión. Se va más allá de la dinámica del aparato estatal; esto es, de su funcionamiento burocrático y del patrón de relaciones que la definen. Esta puesta en escena de las distintas

situaciones que se manifiestan va construyendo y visibilizando el escenario social problematizado al cual se debe dar respuesta.

3.3.4. La construcción de una nueva agenda de política pública en el marco de metodologías participativas

Analizar el Estado en concreto (Padioleau, 1989) implica considerar un sistema de acción social donde participan diferentes actores, portadores de intereses diversos y que le otorgan un significado a sus comportamientos. De ahí que la agenda política "comprende un conjunto de problemas que se perciben como pidiendo un debate público y aun la intervención de las autoridades políticas legítimas" (p.25).

El autor caracteriza tres rasgos para que un problema pueda formar parte de la agenda política. En primer lugar, actores que definan una situación como problemática; estos actores pueden ser diversos, desde sindicatos, sectores administrativos o políticos, ciudadanos, etc. En segundo lugar, una vez descubierta la situación como problemática, se realizan un conjunto de procedimientos de etiquetado que la califica como dependiente de las autoridades de la esfera pública. Por último, se espera la intervención de la sociedad política (incluso la opción de no hacer nada). Siguiendo al autor, esta dinámica es la que se genera entre el trabajo realizado por las Mesas de Desarrollo Territorial y las Mesas de Gestión: estos espacios participativos dan sentido y visibilizan nuevas situaciones –o viejos problemas ignorados- que pretenden ser atendidas por el Estado.

En similar línea argumental, Parsons (2007) ha planteado un esquema simple que plantea la triada en forma de secuencia: tema, problema, política pública. Aunque básico en su aspecto central, este esquema requiere un intérprete que plantee la naturaleza problemática del tema y, asumiendo que se llegue a un consenso en este punto, cuál sería la solución, la política pública acorde.

En la argumentación de Parsons (2007) se destaca que la definición del problema y de la agenda es “resultado de un proceso de competencia entre distintos grupos” (p.156). En la perspectiva pluralista el poder de influir o determinar los asuntos aparece de forma mucho más dispersa, sin embargo es menester subrayar la existencia de una distribución desigual del poder y de la influencia.

Las políticas públicas “son uno de los elementos fundamentales en la construcción social de los problemas” (Lorenc Valcarce, 2005, p.6). Las mismas tienen una función simbólica en el sentido que visibilizan el problema al mismo tiempo que aparecen y se figuran como solución al mismo.

PARTE IV

UNA APROXIMACIÓN AL TRABAJO SOCIAL

1. Distintas Miradas sobre el Ejercicio Profesional

En su texto *Reflexiones sobre el debate contemporáneo en el Trabajo Social argentino*, Gustavo Parra et al. (2009) consideran al Trabajo Social como “producto de una determinada realidad socio-histórica, cuyo desarrollo se encuentra íntimamente ligado a las transformaciones societales y a su capacidad de brindar respuestas frente a dichas transformaciones” (p.1).

La definición conceptual de Parra es ambigua y admite diferentes interpretaciones. En términos generales, parecería sugerir la existencia de *una* realidad que se transforma y de un trabajo social que acompaña dichas transformaciones sociales y que adapta su ejercicio para dar respuesta a los problemas sociales que estas transformaciones generan. Esto puede dar lugar a dos formas antagónicas de ejercicio profesional:

a. la profesión es concebida como subsidiaria de las acciones promovidas por determinados sectores; la función del trabajador social es la de “apagafuegos” que actúa en situaciones de tensión política, y la de "recolector" de las víctimas de la política económica (Vilas, 1997).
b. el trabajo social se encuentra en estado de vigilia permanente, tutelando los derechos sociales vulnerables ante las transformaciones sociales.

Parra, además, ignoraría que la realidad social es una construcción, definida por el lugar que el observador ocupa en la estructura social y por su historia de vida. Existen tantas formas de concebir la realidad social como personas capaces de definirla. En consecuencia, el trabajo social sería el producto de lo que el profesional entiende por realidad social, construcción cimentada en su posicionamiento ético, político e ideológico; y del trabajo que realice –o no- con el otro.

Por último, el trabajo social no es una profesión independiente, capaz de brindar respuesta a las transformaciones sociales; la gran mayoría de las veces depende de su conexión con el Estado para revertir situaciones de vulnerabilidad de derechos a partir de la disposición de las políticas sociales y de la aplicación de los marcos jurídicos vigentes (o de la promoción de los mismos).

Todo esto lleva a repensar las múltiples formas de entender y de ejercer el trabajo social. Carlos Montaño señala que el trabajo social es una profesión que, por su ambigüedad en las expectativas y conceptualizaciones y por sus cambios de rumbos, ha dedicado un importante espacio intelectual a la tentativa de responder sobre las causas de su origen, de su legitimación y de cuáles son las funciones que cumple en la sociedad y en el Estado (Montaño, 2000, p.9).

El autor afirma que existe una relación directa entre la forma de entender el origen de la profesión y la forma de comprender la legitimación de la profesión y el objetivo de las políticas sociales. Los elementos de subalternidad, acriticidad y funcionalidad, presentes en la génesis de la profesión, son recreados y reproducidos en la actualidad; constituyendo la condición necesaria para la manutención del status quo (Montaño, 2000, pp. 84-85).

La propuesta de Montaño permite dar cuenta de los aspectos que acompañan el ejercicio de la profesión en la actualidad. Estos aspectos se relacionan con las propuestas de formación académica e institucional, teórica y empírica, presentadas al trabajador social, las que son (re)construidas y (re)interpretadas por éste, y direccionan su práctica profesional.

2. Dos tesis sobre el trabajo social

Carlos Montaño, en su libro *La naturaleza del servicio social: un ensayo sobre su génesis, su especificidad y su reproducción*, sostiene que los teóricos del trabajo social se debaten en torno a dos tesis que procuran explicar la génesis de la profesión.

A continuación se sintetizan los elementos más representativos de cada una de estas tesis, para luego abordar, principalmente, una de ellas. Esto corresponde a la inclinación de los autores del presente trabajo a entender que el desarrollo de la profesión posee una fuerte connotación histórica y política, y se encuentra permanentemente franqueado por la coyuntura política y económica.

2.1. La génesis del trabajo social

La primera de las tesis, que Montaño denomina *endogenista*, sitúa el origen del trabajo social en la organización, sistematización y profesionalización de las anteriores formas de ayuda: la caridad y la filantropía. Esta tesis condensa a autores de las más variadas concepciones político-ideológicos y de los más diversos estratos sociales; pero que, en el análisis que hacen sobre la naturaleza del trabajo social, comparten dos posturas:

a. una endogenista: ven a la profesión a partir de sí misma;
b. una particularista: el surgimiento de la profesión es visto como una decisión personal de los filántropos de organizarse.

En ninguna de las dos posturas se percibe la historia social ni la existencia de actores colectivos vinculados a categorías socioeconómicas y políticas particulares como condicionantes del proceso de creación de la profesión. Tampoco se concibe al Estado como instrumento de clase, sino apenas como el campo de empleo de los trabajadores sociales (Montaño, 2000, pp. 9-20).

La segunda tesis, la *perspectiva histórico-crítica*, entiende que el trabajo social tiene su fundamento en la historia social; la profesión es vista como un producto histórico, y no como la evolución de las tradicionales formas de ayuda.

Alfredo Carballeda explica el origen del trabajo social a partir de las obras de Thomas Hobbes y de su visión contractualista de la sociedad. El modelo contractual se sustenta en dos

fenómenos: en la delegación de la soberanía de los hombres a otro encargado de custodiarla; y en la construcción de formas de obtención y manutención del orden social (Carballeda, 2004, p.15).

Este orden de cosas requiere de la existencia de una profesión con capacidad técnica – operativa que responda a las demandas del discurso hegemónico. Es así como se instaura una manera de ejercer el poder a través del saber: la intervención se funda en una especie de contrato asistencial en donde los sujetos entregan su autonomía a un experto que los guía por el camino de la reinserción social y, subrepticiamente, conserva el orden social. Según Carballeda, esta clave ha permanecido vigente y oculta durante siglos.

Marilda Iamamoto y José Paulo Netto coinciden con Carballeda en entender el origen de la profesión como suplementario del orden monopólico. Los autores plantean que la profesionalización del trabajo social tiene su base en la necesidad del Estado burgués de dar respuesta a la cuestión social a través de las políticas sociales. Al trabajo social le es asignado, entonces, un papel particular en la división socio-técnica del trabajo: la ejecución de las políticas sociales con función de control social (Iamamoto y Netto, en Montaño, 2000, pp. 21-23).

Las políticas sociales, así configuradas, se convierten en instrumentos de reducción de conflictos, ya que contienen conquistas populares pero que son transfiguradas como concesiones del Estado. Se sella, de este modo, una especie de pacto social, en donde el Estado concede estos beneficios a la población carenciada a cambio de que ésta última acepte la legitimidad del primero (Montaño, 2000, p.32).

Para Montaño, el hecho de que las políticas sociales no sean diseñadas desde una perspectiva de totalidad de la sociedad, sino focalizadas en cada una de las cuestiones sociales, plantea la necesidad de participación de dos actores: un profesional que diseñe la política y otro que se encargue de su implementación. La designación del trabajador social

como brazo ejecutor de la política social lo convierte en un actor subalterno y con una práctica básicamente instrumental (Montaño, 2000, pp. 32-33).

2.2. La legitimación del trabajo social

Como se viene desarrollando, la perspectiva histórico-crítica funda la legitimación de la profesión en el papel que cumple para el Estado capitalista como ejecutor terminal de las políticas sociales. En este punto, Montaño (2000) es muy específico al distinguir entre legitimidad funcional y legitimidad social: mientras la legitimidad funcional es dada por la relación trabajador social-Estado; la legitimidad social es dada por la relación trabajador social-segmentos sociales focos de la acción profesional (p.47). Ambas legitimidades se encuentran interconectadas:

> (…) la clase hegemónica debe legitimar el sistema y controlar/contener las insatisfacciones populares que puedan amenazar su equilibrio natural; (…) para ello desarrolla (…) políticas sociales; estas últimas necesitan de un cierto agente que las ejecute: el asistente social; se contrata entonces este profesional que desempeñará su función a cambio de un salario (legitimándose funcionalmente); (…) la población (…) los recibirá en función de la imagen de ayuda (…) y por solucionar sus carencias (lo que lo legitima entre la población); lo que se espera en medios oficiales (…) es la legitimación del sistema. (Montaño, 2000, p.49)

Siguiendo con Montaño (2000), éste sostiene que ambas legitimidades son a veces contradictorias; ya que el profesional se encuentra en constante tensión y debate entre servir al empleador o servir al sujeto de la política social. Esta tensión es resuelta, a veces, a través de la creencia de que los intereses de ambos son semejantes (p.51).

Martinelli, profundizando aún más la crítica a la funcionalidad del trabajo social, plantea que la práctica del profesional es sometida a controles políticos y científicos,

retirándola de la elaboración de las políticas sociales. De esta forma, la profesión queda vinculada subalternamente a las otras ciencias, las cuales le proporcionan un conocimiento segmentado de la realidad sobre la cual el trabajador social debe intervenir (en Montaño, 2000, p.54).

2.3. El trabajo social y las políticas sociales

Montaño (2000) plantea que las políticas sociales deben ser pensadas desde una perspectiva de totalidad y que las mismas desempeñan tres funciones básicas: una función social, una función económica y una función política.

- Función social: prestan reales servicios sociales a la población en concepto de urbanización, educación, atención sanitaria, entre otros; sin embargo, este sistema de solidaridad social no es otra cosa que "la cáscara, la superficie que recubre y encubre el carozo, el centro de la cuestión, en ese caso, sus funciones política y económica" (p.73).
- Función económica: contribuyen a contrarrestar el subconsumo, el abaratamiento de la fuerza de trabajo y el aumento de la acumulación ampliada del capital (p.73).
- Función política: disminuyen la insatisfacción popular y evitan la movilización social; logrando la aceptación del Estado y del sistema político-económico vigente (p.79).

2.4. La cuestión de la subalternidad del trabajo social

Carlos Montaño (2000) no desconoce el cambio substancial que se ha producido en el ejercicio profesional desde su génesis hasta la actualidad. Sin embargo, dice, los profesionales desarrollan una dinámica auto-reproductora de los aspectos fundacionales, que refuerzan los objetivos del proyecto político económico que la concibió (p.84).

Uno de los aspectos que reproduce la lógica de la génesis del trabajo social es su carácter de subalternación. Entre los distintos aspectos que menciona Montaño como

fundantes de la subalternidad del trabajo social, únicamente se dará cuenta de dos de ellos: la condición de funcionario público y la conceptualización del trabajo social como tecnología y su relación con las ciencias sociales.

2.4.1. La condición de empleado

Aquín, Acevedo, Nucci y Custo sostienen que es importante reflexionar que el profesional es un producto social, socializado en un campo profesional en medio de relaciones de fuerza que se fueron estableciendo en el proceso de profesionalización. Estos procesos han generado expectativas de comportamiento tanto al interior como fuera del campo profesional, que juegan un papel significativo a la hora de definir la autonomía o heteronomía en el ejercicio profesional (2006).

La ejecución de políticas sociales segmentadas no requiere una profunda especialización[4] y constante actualización teórica; sí un amplio conocimiento sobre aplicación de técnicas y de buen sentido para la distribución de recursos. Esto explicaría, en parte, la situación de subordinación del trabajador social en relación a profesionales de otras ciencias y a la posición que ocupa en la correlación de fuerzas en la organización empleadora (Montaño, 2000, pp. 94-95).

Alfredo Carballeda recurre al concepto de *intervenciones típicas* para dar cuenta de las intervenciones que reproducen los mandatos fundacionales de la profesión. Los sectores dominantes recrean su hegemonía a través de instituciones fundadas para tal efecto. Estas instituciones han custodiado y reproducido las representaciones, las normas y los métodos que les permiten actuar sobre aquello que pueda potencialmente atentar contra la integración del status quo. En este contexto, la intervención del trabajador social se basa en la aplicación

[4] Por *especialización* se entiende la actualización permanente y el conocimiento sólido y amplio sobre el área en la cual el trabajador social desarrolla principalmente su actividad profesional (derecho habitacional y urbanístico, derecho familiar, HIV, tercera edad, etcétera). En absoluto se interpreta el concepto como la parcialización del sujeto o la fragmentación de la actividad profesional. Se considera imprescindible la planificación de políticas integrales y el trabajo interinstitucional articulado.

mecánica y descontextualizada de métodos, técnicas y tecnologías tradicionales e instituidos (Carballeda, 2007, p. 21).

A su vez, tanto el sujeto en situación de asistencia como el proveedor de la misma -generalmente el Estado- coinciden en entender el problema como caso individual. Es decir, el sujeto concibe su problema como algo personal y se ve a sí mismo como necesitado, no como sujeto de derecho. Por su parte, el Estado considera que la desigualdad es responsabilidad del individuo y que, debido a su incompetencia personal, debe ser asistido mediante la implementación de políticas compensatorias.

Una mirada parecida plantea Ruth Noemí Parola. Para la autora el Trabajo Social surge con un componente sustantivo que es el *hacer* y que le da una impronta particular. Ese *hacer* ha estado configurado a partir de los espacios de intervención de las políticas sociales implementadas por el Estado en función de: miradas fragmentadas de la realidad y de las demandas histórico – sociales; un análisis de la cuestión social como cosas parcializadas y atomizadas en sus múltiples manifestaciones y los comportamientos sociales vistos como responsabilidad casi exclusiva del sujeto (Parola, 2009, pp. 4-5).

Afortunadamente, existe en el campo profesional un cierto eclecticismo. Aquín et al. (2006) proponen que en el ámbito público estatal es posible reconocer, al menos, dos posiciones: por un lado, una posición minoritaria integrada por profesionales que libran batalla en pro de su autonomía; y, por otro lado, una posición mayoritaria, compuesta por quienes han interiorizado acríticamente la imposición de normas, no se plantean el avance de su autonomía y adscriben a la racionalidad instituida.

Los profesionales comprometidos, teóricamente consolidados y actualizados son actores relativamente autónomos que cuestionan, que proponen y que, consecuentemente, no responden de manera inmediata y acrítica a las demandas de la organización empleadora. Desde la demanda hasta la respuesta, estos profesionales interponen: organización y

participación de los sujetos, análisis de la realidad y reflexión crítica conjunta. Estas particularidades pueden no ser las requeridas por el organismo empleador, el cual opone su burocracia contra esta actitud profesional: premia la respuesta rápida y eficiente, aunque alienada, y castiga al profesional que media su respuesta con reflexión crítica y participación popular (Montaño, 2000, p.96).

Haciendo énfasis en los principios éticos de la profesión, Oliva, Pérez y Mallardi (2011) sostienen que:

> la condición de trabajador asalariado ocasiona que el profesional deba responder a las exigencias de quien lo contrata, sin embargo, también dispone de relativa autonomía en el ejercicio de sus funciones y es co-responsable tanto del rumbo de sus actividades como de las formas de conducirlas. (p.5)

La subordinación del trabajador social es un fenómeno histórico pero no natural; por lo tanto, puede ser subvertido. Ahora, ¿cómo puede un trabajador social cuestionar mandatos institucionales conservadores sin arriesgar las condiciones de su empleabilidad[5]?

Vicente de Paula Faleiros sostiene que: "el asistente social puede (…) establecer estrategias y tácticas para fortalecer el polo popular de la relación organización-usuario, procurando cambiar la correlación de fuerzas mediante la facilitación del saber, de los recursos y del poder de decisión a las poblaciones atendidas" (en Montaño, 2000, p.99).

Por su parte, Montaño también hace referencia a la necesidad del otro como fuente privilegiada de poder: "su fuente privilegiada de poder (del trabajador social) recae en el contacto con el medio social, con los beneficiarios, con el entorno de la institución, o sea, depende fundamentalmente de su situación de frontera institucional" (Montaño, 2000, p.98).

En este punto, resulta complejo no remitirse al concepto de campo social propuesto por Pierre Bourdieu. Bourdieu entiende al campo social como una red de relaciones que se

[5] La Ley Federal de Trabajo Social protege al profesional en su ejercicio pero no puede garantizar las condiciones de empleabilidad: horario, modalidad de trabajo, asignación de territorios/áreas para el desarrollo profesional, entre otros.

definen las unas en relación a las otras de acuerdo a un tipo de capital específico detentado por los agentes que entran en lucha en ese espacio social (Bourdieu, 2001, p.15). Esto es, justamente, lo que defienden los teóricos mencionados. El capital socio-cultural detentado por el trabajador social y su capacidad para reproducirlo representa un elemento de lucha contra la espada de Damocles que pende permanentemente sobre su cabeza ante la posibilidad de desacato.

De aquí se deduce que el capital socio-cultural se vincula con el concepto de autonomía. Para Heler, la autonomía es poder y, como tal necesita ser producida y su producción requiere tener en cuenta todas las dimensiones de la práctica (epistemológica, técnica, política, ética, institucional, grupal, personal) (en Custo y Bilavcik, 2016, p.6).

Por su parte, la noción de autonomía planteada por Faleiros complementa lo expuesto hasta aquí: "La autonomía no es una teleología, sino un proceso de lucha, de articulación de poderes a través de la organización, de la teorización, de la movilización de energías, recursos y estrategias que se traducen en fuerza contrahegemónica" (en Custo y Bilavcik, 2016, p.6).

Iamamoto defiende la idea de que es posible romper con el tradicional designio de la profesión y superar la postura fatalista de que nada es posible hacer desde la órbita del Estado:

> a medida que el contingente profesional se expande, pasando a ser reclutado fundamentalmente por (…) quienes sufren los golpes de una política económica ampliamente desfavorable (…), se torna posible una ruptura de parte del medio profesional con el papel tradicionalmente asumido. (En Montaño, 2000, pp. 101-102)

En esencia, la estrategia que debe asumir el trabajador social para romper con los modelos de actuación hegemónicos y preestablecidos es la creación y el fortalecimiento de vínculos sociales y la promoción de alianzas. Estas solidaridades estratégicas se consolidan a

medida que los sujetos “golpeados por la política económica”[6] se sienten parte de un proyecto que los involucra; es decir, a medida que se constituyen en sujetos políticos, autores y promotores de los procesos que les permiten mejorar sus condiciones materiales de existencia.

2.4.1.1. El proceso analítico de abstracción para la transformación social

El trabajador social está signado por representaciones y saberes previos que requieren reflexión crítica para evitar promover un ejercicio condicionado exclusivamente por su propia mirada. La construcción de vínculos con los sujetos con los cuales trabaja le permite reelaborar lo originalmente observado y construir con el otro una nueva perspectiva del problema, del grado de afectación y de las posibles vías de solución.

El proceso analítico de abstracción que propone Osvaldo San Giácomo constituye una metodología participativa que se opone a la explicación causal de los problemas sociales y a la aplicación mecánica de recetas asistenciales. Esto hace necesario abordar los problemas sociales partiendo de las pre nociones que los sujetos poseen sobre su situación e implica valorar el grado de (re)conocimiento, apatía o indiferencia que los sujetos tienen sobre la misma.

El profesional entiende que todo proceso de trabajo exitoso depende del grado de vinculación que logre construir con el sujeto en situación problemática. La relación con el otro genera confianza y viabiliza el intercambio comunicativo, de expresión de ideas, sentimientos y conductas. Mediante el diálogo, el trabajador social y el sujeto avanzan en un proceso de diferenciación de la problemática planteada para su comprensión. Observar los hechos a distancia posibilita reconstruir el proceso histórico que confluyó en la situación concreta y reconocer la influencia del sujeto y/o de su entorno y/o del contexto macro social en la génesis, consolidación y perpetuación de la misma. El trabajo sistemático realizado con

[6] En palabras de Marilda Iamamoto.

el otro permite pensar soluciones posibles, adecuadas y sostenibles en el tiempo (San Giácomo, 2001). Esta concepción del trabajo social aborda las problemáticas que son percibidas como tales por los sujetos y aquellas que, naturalizadas, van surgiendo en el devenir del vínculo profesional.

Esta metodología no tiene como único propósito la resolución de la situación planteada; paralelamente, permite que el sujeto adquiera herramientas pedagógicas de interpretación y resolución de problemas. Sencillamente, se trata de una metodología para el empoderamiento.

A su vez, propone un abordaje integral de los problemas sociales que permite superar la idea de encierro institucional, rompe con la lógica del sujeto parcializado y con el círculo vicioso de la derivación. La integralidad entiende a la persona como un todo y opta por un trabajo interinstitucional articulado que faculte la construcción de marcos de referencia comunes y facilite la planificación de acciones a corto, mediano y largo plazo que tengan por objetivo mejorar las condiciones de existencia de los sujetos involucrados.

2.4.1.2. Trabajo social y comunidad

El concepto de comunidad tiene diferentes acepciones que se corresponden con diferentes enfoques teóricos y necesidades prácticas.

Según González Fuertes:

> la comunidad es fundamentalmente un modo de relación social, es un modelo de acción intersubjetivo construido sobre el afecto, la comunidad de fines y de valores y la incontestable esperanza de la lealtad, de la reciprocidad; la comunidad es un acabado ejemplo de tipo ideal de la acción social, una construcción teórica de alguna manera extraña de la propia realidad que acostumbra ser algo más sentido que sabido, más emocional que racional. (En Dieguez y Guardiola, 1998, p.3)

Para Murray se trata de: “un grupo de personas ocupando una determinada área de sociedad, la cual participa de un sistema de intereses y actividades bastante amplio como para poder incluir casi todas sus relaciones sociales” (en Dieguez y Guardiola, 1998, p.3).

Broom y Seiznick evocan dos características principales que un grupo global debe tener para ser considerado una comunidad: a) un lugar donde el individuo puede encontrar la mayor parte de las actividades y experiencias que le son importantes; b) el grupo está unido, entre sí, por un sentido compartido de la posesión, así como por un sentimiento de identidad (en Sánchez Vidal, 2007, p.7).

Por su parte, Marchioni establece que la comunidad es un conjunto de personas que habitan el mismo territorio, con lazos e intereses comunes, compuesta por cuatro elementos: territorio, población, demanda y recursos (Marchioni, 1990, p.46).

Ander Egg amplía el concepto y plantea que “la comunidad es una agrupación organizada de personas que se perciben como unidad social, cuyos miembros participan de algún rasgo, interés, elemento, objetivo o función en común, con conciencia de pertenencia, situados en una determinada área geográfica en la cual la pluralidad de personas interacciona más intensamente entre sí que en otro contexto” (en Sánchez Vidal, 2007, p.7).

Según la autora Causse Cathcart, las definiciones de comunidad más actuales hacen énfasis en dos elementos claves: los estructurales y los funcionales. Los elementos estructurales se refieren a la consideración de la comunidad como un grupo geográficamente localizado regido por organizaciones o instituciones de carácter político, social y económico. Los elementos funcionales se refieren a la existencia de necesidades objetivas e intereses comunes. Incorpora la definición de Violich, según la cual la comunidad es un “grupo de personas que viven en un área geográficamente específica y cuyos miembros comparten actividades e intereses comunes, donde pueden o no cooperar formal e informalmente para la solución de los problemas colectivos” (Causse Cathcart, 2009).

Al vincular las cuestiones geográfica, simbólica y política, el concepto de comunidad se equipara al de territorio de Shejtam y Berdegué, desarrollado en la Parte III (Shejtam y Berdegué, 2004, p.29).

La cuestión geográfica, en términos de intervención profesional, se encuentra relacionada con el espacio asignado al trabajador social para el desarrollo de su tarea (Unidad Sanitaria del Barrio Santa Rita; E.E.M. 19 del Barrio Fortunato de la Plaza; Sociedad de Fomento del Barrio Bosque Grande, entre otros). A partir de allí el trabajador social debe iniciar una tarea de (re)conocimiento de la comunidad, de sus problemáticas y potencialidades, de su capital simbólico y de su capital material; elementos imprescindibles para el ejercicio profesional, es decir, para promover la cuestión política.

En línea con lo que se viene desarrollando, el trabajador social comprometido no se conforma con la simple tarea de diagnosticar demandas y asignar recursos. Contrariamente, se sirve de una autonomía, conscientemente desarrollada, para la creación de dispositivos para la organización y participación de los sujetos de la comunidad.

Estos dispositivos facultan la implementación del proceso analítico de abstracción; método que puede ser aplicado tanto a nivel personal como colectivo y tiene como resultado el empoderamiento personal y colectivo.

Dieguez y Guardiola vinculan el concepto de comunidad con el de mancomunidad: “El concepto de mancomunidad parte de una exigencia de unión de las poblaciones, para implementar los servicios sociales que satisfagan sus necesidades. (…) existe el imperativo de crear democracias participativas (…) buscando el crecimiento del ciudadano como sujeto” (Dieguez y Guardiola, 1998, pp. 2-3).

A su vez, los dispositivos de participación comunitaria constituyen la estrategia para el empoderamiento del profesional que necesita transgredir los modelos de actuación preestablecidos por la organización empleadora.

Para simplificar, la comunidad representa para el trabajador social:

a. un espacio geográfico de trabajo;
b. actores sociales que conforman una red de relaciones con características propias (red que subyace, interpela las posiciones sociales de estos actores y de actores externos a esta red de relaciones y, en su misma dinámica, se reconstruye y reproduce);
c. una cuestión política (el auto-empoderamiento como medio para el empoderamiento de la comunidad que requiere mejorar sus condiciones vitales de existencia).

2.4.2. Trabajo social y ciencias sociales

Al ser entendido como una tecnología, el trabajo social no se encuentra facultado para elaborar teoría, solo se le permite la importación de la misma para la producción de informes sociales en función de una aplicación práctica. En este punto, entraría en juego la tradicional división ciencia-técnica, teoría–práctica; división que, según Montaño, constituiría otro de los fundamentos de la subalternidad del trabajo social (Montaño, 2000, p.103).

Jacobo Varela lo resume de esta manera:

> El tecnólogo social no se preocupa por descubrir la realidad; eso lo deja a los científicos (…). El tecnólogo está tan preocupado con la resolución de problemas apremiantes que no tiene tiempo para la investigación. (…) tampoco tiene la aptitud de investigar, aceptando como válido lo mejor que existe en un momento dado y esperando que los investigadores continúen haciendo su trabajo. (En Toledo, 2004, p.205)

Lo planteado por Varela no es más que la concepción socialmente instituida de la profesión. Los marcos teóricos que fundamentan los informes socio-ambientales requeridos por los organismos estatales para justificar la aplicación de una política pública o para juzgar el destino de un sujeto se elaboran a partir de la adopción de teorías producidas por otras ciencias sociales.

No puede obviarse que son los sectores hegemónicos, patrocinadores de los medios de comunicación y de la producción científica subvencionada, quienes disponen de los mecanismos necesarios para exponer socialmente e instituir qué es la realidad social[7], qué se entiende por problema social y cuál es la forma correcta de abordarlo. Esto repercute, claramente, en la orientación del ejercicio profesional.

Parola plantea la necesidad de autocrítica del trabajo social, de denuncia de aquellos conceptos y categorías de un modo de pensar y hacer que, constituyéndose ideológicamente como universales y únicos, ocultan o disimulan las rupturas, las contradicciones, la singularidad, la particularidad del sujeto en estado de opresión (Parola, 2009, p.4).

Con respecto al intento de elaboración teórica a partir de la sistematización de la actividad de campo, Montaño (2000) –aunque no generaliza lo expuesto a todo el colectivo profesional, solo a una mayoría que muestra una tendencia preocupante- establece que la práctica sistematizada no produce conocimiento científico; apenas reproduce, en otro lenguaje, con dimensión instrumental y con clara atemporalidad, lo que ya circula entre las llamadas ciencias sociales. Y agrega que "el servicio social está condenado a caminar siempre atrás, en la retaguardia de aquellas ciencias, del debate ya superado o ya desarrollado sin su participación y contribución" (pp. 104-105).

[7] Se hace referencia a lo que Boaventura de Sousa Santos plantea como epistemología del Norte imperial (Sousa Santos, 2010, p.27).

PARTE V

EL CASO DEL ASENTAMIENTO VILLA EVITA

2009 - 2015

Descripción del territorio

El asentamiento afectado al Programa de Urbanización, Regularización Dominial, Mejoramiento Habitacional y Desarrollo Social “Villa Evita” se encuentra ubicado geográficamente en dos barrios de la ciudad de Mar del Plata: Fortunato de la Plaza y Santa Rita, y, a su vez, se halla distribuido en cuatro sectores de pertenencia: Villa Evita, Pehuajó, Magnasco y Nueva Esperanza. Si bien, cada una de estas áreas posee particularidades específicas, se promueve una identidad de colectivo que tiene por objetivo la consolidación del programa de urbanización.

El programa toma su nombre del sector Villa Evita, debido a que éste es un asentamiento emblemático de la ciudad y fue el primer sector en ocuparse hace más de treinta años. Esto constituye un hecho de relevancia para los habitantes del territorio quienes consideran a Villa Evita como representativa de su historia.

La titularidad de las tierras en donde se encuentran asentadas las áreas de Villa Evita, Pehuajó y Magnasco –en Fortunato de la Plaza- pertenece a sectores privados y a Ferrocarriles Argentinos. Por su parte, Nueva Esperanza –en Santa Rita- se encuentra asentada en tierras cuyo dominio pertenece a Ferrocarriles Argentinos.

El último relevamiento realizado por la ONG Audax en el año 2011 da cuenta de diversos datos que nutren y fundamentan el programa de urbanización, pero, sobre todo, establece la importancia de tener en cuenta distintas particularidades a la hora de planificar, desarrollar y ejecutar las distintas políticas públicas que se necesitan para dar respuesta de forma y fondo a estos sectores.

El mencionado relevamiento censa a un total de 342 hogares y pretende registrar y analizar, cualitativa y cuantitativamente, dimensiones tales como: cantidad de población distribuida por género y edad, tipo de hogares, situación económica – laboral, situación educativa, tipología de las viviendas y situación sanitaria.

Un dato significativo consiste en que la mayoría de los miembros de estos hogares nació y creció en Villa Evita. Esto permite visualizar una reducida red de relaciones hacia el exterior del asentamiento y una fuerte cohesión inter familiar. Esta escasa movilidad hacia el afuera, origina la conformación y el establecimiento de las nuevas familias en el territorio, agudizándose la crisis habitacional existente. La red de relaciones inter familiares no se agota en lo indicado precedentemente sino que, además, enmarca y condiciona el devenir cotidiano de las familias, desde diferentes lógicas: la económica, la laboral, la social y la cultural.

En la tabla 1 es posible visualizar la composición de los hogares relevados.

Tabla 1.

Composición y Cantidad de Hogares Relevados. Programa Villa Evita. Marzo 2011.							
Hogar Unipersonal (1)		Hogares Nucleares Completos (2)	Hogares Nucleares Incompletos (3)		Hogares Extendidos (4)	Hogares Compuestos (5)	TOTAL
Hombres	Mujeres		Jefatura Femenina	Jefatura Masculina			
42	9	207	43	7	33	1	342

(1) Hogar Unipersonal: Jefe solamente (o jefe con empleado/s doméstico/s).
(2) Hogar Nuclear Completo: Jefe con cónyuge e hijo/s; jefe con cónyuge sin hijo/s
(3) Hogar Nuclear Incompleto: Jefe sin cónyuge y con hijo/s.
(4) Hogar Extendido: Conformado por un hogar nuclear con el agregado de otros familiares. También se incluye en esta categoría a los hogares que aunque no tienen núcleo, están integrados por personas emparentadas entre sí.
(5) Hogar Compuesto: Conformado por un hogar nuclear con el agregado de otros no familiares. También se incluye a los hogares sin núcleo familiar donde conviven familiares con otros no familiares. Fuente: INDEC.

En la tabla 2 se puede observar el total de la población censada, según género y edad. La misma asciende a un total de 1288 personas.

Tabla 2.

EDADES	MUJERES	HOMBRES	TOTAL
0 - 14	270	292	562
15 - 17	40	47	87
18 - 29	145	131	276
30 - 64	164	183	347
65 - +	8	8	16
TOTAL	**627**	**661**	**1288**

Es posible establecer que el 55.36 % de las personas relevadas se encuentra en la franja etárea de cero a diecinueve años. Esta situación, potenciada por los intereses socio culturales propios de este sector, permite prever un alto grado de natalidad y de crecimiento demográfico futuro, en un corto y mediano plazo.

En la tabla 3 se puede visualizar la tipología de las viviendas afectadas al programa de urbanización.

Tabla 3.

Viviendas particulares ocupadas según déficit habitacional. Programa Villa Evita. Marzo 2011.			
Tipo de Vivienda			Total de viviendas ocupadas
Viviendas no deficitarias	Viviendas deficitarias (3)		
Casas tipo A	Casas tipo B (1)	Viviendas precarias (2)	
135	26	181	342

(1) Casas tipo B: cumplen al menos una de las siguientes condiciones: no tiene provisión de agua por cañería dentro de la vivienda, no dispone de retrete con descarga de agua, tiene piso de tierra u otro precario. El resto de las casas es considerado como casas de tipo A.

(2) Viviendas precarias: se consideran los ranchos o casillas, los hogares en casa de inquilinato, los locales no construidos para habitación y las viviendas móviles. Rancho o casilla: el rancho (propio de áreas rurales) tiene generalmente paredes de adobe, piso de tierra y techo de chapa o paja. La casilla (propia de áreas urbanas) está habitualmente construida con materiales de baja calidad o desecho.
(3) Viviendas deficitarias: incluye las casas tipo B y las viviendas precarias. Fuente: INDEC.

Los datos observados en las distintas tablas configuran el universo de análisis y de actuación. Dada la conformación de los hogares se puede establecer el tipo de viviendas que se necesitan construir, mejorar o ampliar con el objetivo de dar una solución de fondo y previsibilidad a la problemática habitacional.

Asimismo, la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra es uno de los aspectos que debe poseer una vivienda para ser considerada adecuada. En este punto, es posible establecer que, a excepción de dos viviendas, el resto de las mismas no posee título de dominio.

Otro dato relevante se desprende del análisis de la precariedad habitacional. El 31% de los hogares se encuentra en estado de hacinamiento crítico[8] y el 79% cuenta con indicadores de privación que permiten establecer que los mismos tienen sus necesidades básicas no satisfechas[9]. Con respecto al saneamiento de las viviendas, en el año 2011, el 99% no contaba con saneamiento adecuado[10]. Hoy, esa situación está en proceso de reversión como consecuencia de la ejecución de la red de cloacas llevada a cabo por Obras Sanitarias S.E. La obra consta de ciertas particularidades: a) se trata de una red condominial; b) Obras Sanitarias realiza la conexión entre el empalme a la red y el enlace a la instalación interna de la

[8] Se consideran hogares con hacinamiento crítico aquellos donde hay más de tres personas por cuarto. Fuente INDEC.
[9] Se consideran hogares con NBI aquellos en los cuales está presente al menos uno de los siguientes indicadores de privación: Hogares que habitan viviendas con más de 3 personas por cuarto (hacinamiento crítico). Hogares que habitan en una vivienda de tipo inconveniente (pieza de inquilinato, vivienda precaria u otro tipo). Hogares que habitan en viviendas que no tienen retrete o tienen retrete sin descarga de agua. Hogares que tienen algún niño en edad escolar que no asiste a la escuela. Hogares que tienen 4 ó más personas por miembro ocupado y en los cuales el jefe tiene bajo nivel de educación (sólo asistió dos años o menos al nivel primario). Fuente INDEC.
[10] Los hogares sin saneamiento adecuado son aquellos que tienen inodoro con descarga y desagüe a pozo ciego. Fuente: INDEC.

vivienda; c) ejecuta el vaciamiento de los pozos ciegos y entrega al poseedor de la vivienda el material necesario para el cegamiento de los mismos.

Con respecto a la situación laboral, la población económicamente activa (PEA)[11] se compone de 769 personas, de las cuales, solamente 433 se encuentran ocupadas.

Tabla 4.

Situación de ocupación sobre el total de la población.		
Población	Cantidad	%
Pensionadas o Jubiladas	32	2%
Escolarizadas o en Edad Escolar	487	38%
P.E.A.	769	60%
Población Total	1288	100%

Tabla 5.

Situación ocupacional sobre total de la PEA		
Situación ocupacional	Total	%
Ocupadas	433	56%
Desocupadas	336	44%
P.E.A.	769	100%

Las actividades desarrolladas por las personas que se encuentran ocupadas están relacionadas principalmente a la recuperación en la vía pública (cartoneo – cirujeo), construcción, changas, cuidado de niños y ancianos, empleo doméstico y empleo en fábricas de pescado. En las tablas 6 y 7 se pueden observar las distintas actividades que se desarrollan según el género.

[11] La integran las personas que tienen una ocupación o que sin tenerla la están buscando activamente. Está compuesta por la población ocupada más la población desocupada. Se entiende por población no económicamente activa a todas las personas no incluidas en la población económicamente activa (jubilados, estudiantes, otra situación). Fuente: INDEC.

Tabla 6.

Distribución de las principales ocupaciones realizadas por la población masculina. Programa Villa Evita. 2011.		
Ocupación	Cantidad	Porcentajes
Recupero (1)	88	30%
Construcción (2)	86	30%
Comerciante	5	2%
Pescado	25	9%
Gastronomía (3)	16	6%
Automotriz (4)	12	4%
Otros	57	20%
Total	289	100%

(1) Plastiqueros, recuperadores en la vía pública y en el predio, recicladores, socios de cooperativas de reciclado, etc.
(2) Albañiles, electricistas, gasistas, plomero, plomeros, pintores, etc.
(3) Cocineros, bacheros, ayudantes de cocina, ayudantes de panadero, camareras, etc.
(4) Choferes, mecánicos, chapistas, gomeros.

Tabla 7.

Distribución de las principales ocupaciones realizadas por la población femenina. Programa Villa Evita. 2011.		
Ocupación	Cantidad	Porcentajes
Empleo doméstico	56	39%
Recupero	25	17%
Construcción	8	6%
Pescado	10	7%
Gastronomía	7	5%
Comerciantes	9	6%
Cuidado de personas (1)	15	10%
Otros	14	10%
Total	144	100%

(1) Cuidado de ancianos, niños y enfermos.

Con respecto a la situación educativa, ha sido posible establecer lo siguiente: sobre el total de la población, 150 niños y niñas tienen menos de cuatro años de edad, por lo tanto, aún no tienen la obligatoriedad de asistir a la escuela; 472 personas se encuentran actualmente dentro del sistema educativo, cursando en diferentes niveles y / o modalidades; 634 personas no se encuentran actualmente escolarizadas[12]; y 32 prefirieron no brindar información.

De las 472 personas insertas en el sistema educativo, el 33 % de la población femenina se encuentra desfasada y el 29 % de la población masculina se halla en la misma situación, es decir, presentan un cierto desfase educativo.

En términos generales, los principales motivos de la deserción escolar son el ingreso temprano al mercado laboral, generalmente informal, la falta de motivación o los embarazos tempranos y la conformación de nuevas familias.

Tabla 8.

Motivo de la deserción escolar según género. Programa Villa Evita. Marzo 2011.			
Motivo de la Deserción	Género		Total
	Hombres	Mujeres	
Económico	37	30	67
Falta de motivación	69	73	142
Familiar	26	106	132
Salud	3	0	3
Trabajo	148	60	208
Otro	43	48	91
Total	326	317	643

Es necesario aclarar que, desde Marzo del 2011, se han aplicado programas tales como el Fines o el Progresar que han incentivado a las personas a continuar y terminar sus estudios.

[12] Dentro de las 634 personas no insertas en el sistema educativo se encuentran incluidas: las analfabetas, las que han hecho abandono de los estudios en cualquier nivel de instrucción y las que han concluido la instrucción obligatoria.

En referencia a los problemas de salud prevalentes manifestados por la población relevada[13], se pueden establecer, en términos generales, tres grandes grupos:

a. un porcentaje significativo de problemas respiratorios, principalmente de ASMA;
b. factores de Riesgo Cardiovascular, siendo más frecuente la Hipertensión Arterial, seguido de la Diabetes; y
c. en menor medida, problemas traumatológicos.

Teniendo en cuenta que el 61 % de las viviendas relevadas son deficitarias, las afecciones respiratorias y cardiopulmonares manifestadas pueden estar enraizadas en la estadía permanente de las personas en ambientes húmedos y en la ventilación deficiente.

Los ambientes húmedos incrementan la incidencia de las enfermedades respiratorias superiores, así como los efectos adversos en los asmáticos y alérgicos.

Los métodos utilizados para calefacción sustentados en la quema de carbón u otros combustibles pueden provocar un mayor número de infecciones respiratorias agudas, entre ellas la neumonía. Es necesario considerar que, sobre los 342 hogares relevados, 200 utilizan el carbón y / o la leña como métodos de calefacción, es decir, el 58 % del total de los hogares. El 12 % no emplea ningún método de calefacción y el resto utiliza estufas eléctricas o estufas a gas envasado.

Por último, debe considerarse que una de las principales actividades laborales desarrolladas por este sector es la recuperación informal de residuos, siendo ésta muchas veces su única fuente de ingresos. El constante contacto con materiales insalubres y vapores tóxicos representa un alto riesgo de enfermedad y accidente para los recuperadores.

[13] Cabe aclarar que algunos problemas de salud, como por ejemplo el alcoholismo y el sobrepeso, se encuentran naturalizados y no son considerados por la población como un problema. Por este motivo, los relevamientos no arrojan un resultado en donde estas patologías se manifiesten en forma prevalente. Asimismo, se debe tener en cuenta que, únicamente, se han registrado aquellas patologías que, según la población, fueron diagnosticadas en algún centro de salud.

Reseña del trabajo territorial: 2009 – 2015

A finales del año 2009, vecinos de Villa Evita, Nueva Esperanza, Magnasco y Pehuajó y referentes del partido político Nuevo Encuentro y de la ONG Audax inician un trabajo territorial con el objetivo de abordar diversas problemáticas que afectan negativamente las condiciones de vida de los habitantes del asentamiento. Como estrategia metodológica se instauran las Mesas de Desarrollo Territorial.

La cuestión habitacional y urbanística surge como una de las principales problemáticas del territorio. Como consecuencia de esto, a comienzos del año 2010, se elaboran los primeros informes -socio habitacional y catastral- los que son presentados al presidente del Concejo Deliberante de la Municipalidad de General Pueyrredón, quien acepta la propuesta de trabajo en conjunto y la encuadra dentro del Subprograma Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios.

Durante los siguientes meses del 2010, se consolidan las Mesas de Desarrollo Territorial y se fundan las Mesas de Gestión. En el mes de Octubre son aprobadas en forma unánime un conjunto de Ordenanzas y de Comunicaciones que crean el Programa de Urbanización, Regularización Dominial, Mejoramiento Habitacional y Desarrollo Social del asentamiento Villa Evita. Algunos de los puntos de mayor transcendencia son los siguientes:

Ordenanza 19.994:

- Créase el Programa de Urbanización, Regularización Dominial, Mejoramiento Habitacional y Desarrollo Social del asentamiento denominado “Villa Evita” (…).

- Incorpórase al Plan Integral creado por la presente los trabajos aportados por el grupo de trabajo Audax (…).
- Declárase de interés social la regularización dominial que involucra el presente Programa (…) a fin de efectuar la escrituración de cada una de las parcelas por la Escribanía General de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

Ordenanza 19.995:

- Declárase de utilidad pública y sujetos a expropiación los inmuebles situados en el Partido de General Pueyrredón (…).
- Facúltase al Departamento Ejecutivo a realizar las gestiones necesarias para lograr la sanción de la pertinente Ley ante el Poder Legislativo de la Provincia de Buenos Aires y a realizar las previsiones presupuestarias que correspondan.
- Aféctense los predios objeto de expropiación establecidos en el artículo primero al destino vivienda única familiar de ocupación permanente, equipamiento comunitario y desarrollo urbanístico, conforme el Programa de Urbanización, Regularización Dominial y de Desarrollo Social del Asentamiento denominado "Villa Evita" (…).

Paralelamente al trabajo mencionado, se desarrollan una serie de mejoras en infraestructura y servicios, algunas de ellas citadas en Representaciones Sociales y Transformaciones del Proceso. La instalación de la red de agua potable es la obra de mayor impacto para la salud de los habitantes del asentamiento. La certificación de fin de obra data de finales del año 2011.

En Marzo del 2011, la ONG Audax realiza un nuevo relevamiento e informe socio habitacional con el propósito de actualizar información para la planificación del programa de urbanización.

En Marzo del 2012, desde las Mesas de Desarrollo Territorial se planifica y se lleva a cabo, en la sede del Concejo Deliberante del Partido de General Pueyrredón, la jornada Por

un Nuevo Paradigma Habitacional: Integración, Radicación, Vivienda Adecuada y Gestión Participativa. El encuentro cuenta con expositores provenientes del Municipio de Morón y del Instituto de Investigaciones Gino Germani, perteneciente a la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, y tiene por objetivo la presentación de distintas experiencias y conocimientos en materia habitacional y urbanística.

A su vez, también durante el año 2012, funcionarios de Obras Sanitarias S.E. (OSSE) llevan adelante, en la Escuela de Educación Media 19, un encuentro cuyo objetivo es la presentación del plan de ejecución del Sistema Condominial de Cloacas para la totalidad del asentamiento. Actualmente, la obra se encuentra finalizada en un 75 %.

Durante el 2013 ocurre un estancamiento en la planificación del programa de urbanización. Desde las Mesas de Desarrollo Territorial se realizan articulaciones con diferentes áreas estatales, a nivel nacional y provincial, con el objetivo de retomar el trabajo que se venía realizando.

A principios del año 2014, se conoce que la Secretaria de Acceso al Habitat de Nación es el organismo a cargo de la adquisición de los inmuebles afectados al programa de urbanización.

En Octubre de 2014, se sanciona una nueva Ordenanza, la 22.015, la que dispone, entre otras cosas:

- la creación de la Mesa de Gestión y Planeamiento Multidisciplinaria y Participativa para la Urbanización de Villa Evita; la finalidad de la misma es el diagnóstico, propuesta, planificación y seguimiento de la ejecución de las políticas sociales habitacionales a desarrollarse en el marco de la ordenanza.
- la conformación de la Mesa de Gestión y Planeamiento Multidisciplinaria y Participativa para la Urbanización de Villa Evita; la misma debe contar con representación del Departamento Ejecutivo, del Honorable Concejo Deliberante, de

asociaciones civiles, de la Universidad Nacional de Mar del Plata y de colegios técnicos y/o profesionales.

En el año 2015, la Municipalidad de General Pueyrredón solicita a la Secretaría de Hábitat de Nación la adhesión de Villa Evita al Programa Padre Carlos Mugica. La comunicación presentada a la Secretaría incorpora: los últimos informes socio habitacionales y catastrales, la planificación temporo espacial del programa y el informe de costos. A su vez, se mencionan los programas Mejor Vivir y Techo Digno, y se presentan prototipos de viviendas y su respectiva ubicación en las manzanas afectadas al programa.

A partir de Diciembre de 2015 no se registran avances significativos en el programa.

Representaciones Sociales y Transformaciones

Históricamente, la adopción de una visión contractualista de la sociedad ha asignado al ciudadano un lugar de sumisión en relación con el acto de gobernar. En muchos casos, esto ha facultado prácticas gubernamentales unidireccionales, verticales, ligadas a la producción de individuos funcionales al modelo de sociedad que se quería alcanzar y a la generación de políticas públicas arbitrarias a gran parte de la ciudadanía. Las estrategias de participación social y política ponen en debate la función representativa asignada al gobierno, como lógica de delegación absoluta, y promueven cambios materiales y simbólicos en la realidad de los sujetos.

El análisis de los distintos discursos ha puesto en evidencia: a) la representación social que los distintos actores tenían sobre la participación en organizaciones comunitarias y cómo esta representación se ha ido transformando, o no, a lo largo de toda la experiencia Villa Evita; b) la potencialidad de los dispositivos participativos como herramienta metodológica que permite desnaturalizar situaciones, empoderar a los sujetos participantes, romper con prácticas opresoras y clientelares y generar agenda pública; y c) las trasformaciones materiales y simbólicas, personales y colectivas que se han ido registrando en el territorio como consecuencia de la implementación de estos dispositivos participativos.

A su vez, el análisis de las entrevistas ha permitido dar cuenta de las representaciones que estos actores han construido sobre el trabajo social y sobre los trabajadores sociales y de

la repercusión que estas relaciones han tenido en la promoción de la participación y en la resolución adecuada a las problemáticas planteadas.

1. Participación

1.1. Representación social de la participación

Del total de las entrevistas realizadas, se desprenden dos formas distintas de concebir la participación social y política. Estas miradas sobre el término se dan, en mayor o menor medida, tanto en los referentes territoriales –vecinos- como en los referentes institucionales y en los funcionarios públicos. Por un lado, están aquellos que entienden la participación como mera presencia física en función de la obtención de un recurso –"ir a las marchas"- y, por otro lado, están los que relacionan la participación con la capacidad que tienen los sujetos de organizarse para "hacer proyectos barriales".

En la primera interpretación se plantea una relación de representatividad–delegación-dependencia que pone al sujeto que participa en un lugar de subordinación con respecto al sujeto político partidario que lo convoca. Se trata de un mecanismo que nuclea a sujetos con demandas individuales y que son convocados por un sujeto político partidario territorial que representa a una organización externa al territorio. Esta organización plantea la necesidad de demostrar hegemonía -en contextos de posicionamiento electoral- y recurre a su representante en el territorio para reunir personas que son atraídas a cambio de recursos.

La segunda opción plantea un dispositivo que nuclea demandas colectivas y cuya función es promover sujetos políticos que articulen, con su presencia física, intelectual y emocional, distintos mecanismos que permitan transformar su realidad personal, familiar y socioterritorial.

En la actualidad, es posible afirmar que la mayoría de los sujetos que han formado parte de la experiencia Villa Evita entienden la participación como herramienta metodológica–

política que los tiene como protagonistas en procesos de transformación de sus realidades. Esta mirada sobre la participación no ha sido homogénea a lo largo de toda la experiencia. En las entrevistas realizadas a los vecinos, se puede observar expresiones comunes de desconfianza y de resistencia que describen sus impresiones iniciales sobre las Mesas de Desarrollo Territorial:

- “al principio no les creía nada”.
- “nadie nunca nos dio bola”.
- “creía que eran unos mentirosos”.
- “para mi eran todos punteros”.

El resto de los actores, referentes institucionales barriales y funcionarios, coinciden con esta segunda forma de entender la participación, pero únicamente desde lo discursivo. La falta de experiencia y los tiempos políticos y burocráticos frustran los procesos de gestión participativa:

- “el Estado no está acostumbrado a trabajar con el vecino”.
- “cuesta mucho, dentro de la gestión, tener personas capacitadas para generar la participación”.
- “es necesario abrir espacios en donde el vecino pueda participar y se pueda informar”.

Es decir, entienden la participación del vecino como necesaria para la construcción de agenda pública pero, en la mayoría de los casos, únicamente como informante clave.

El cambio progresivo en la forma de concebir la participación estaría relacionado con las trasformaciones materiales y simbólicas, personales y colectivas, que se han ido registrando en el territorio como consecuencia de la implementación de dispositivos de participación social. Por transformaciones materiales se entiende a las mejoras obtenidas en concepto de infraestructura y servicios, que se traducen en una optimización de las condiciones de vida de los vecinos: la instalación de la red de agua potable y cloacas, el

mejoramiento de calles, la instalación de luminarias públicas y el acuerdo con Empresa Distribuidora de Energía Atlántica (EDEA) para la instalación de medidores sociales, entre otras cosas. Las transformaciones simbólicas refieren al impacto que la participación en las Mesas de Desarrollo Territorial y en las Mesas de Gestión ha tenido como proceso de enseñanza-aprendizaje, como instrumento socializador y de empoderamiento personal y colectivo y como mecanismo que permite impugnar prácticas clientelares.

1.2. La participación como herramienta metodológica

El *para qué* de la construcción de lo colectivo.

Nada más representativo que el refrán popular *La unión hace la fuerza* para comprender la dinámica que promueven los dispositivos de participación social. Las Mesas de Desarrollo Territorial tienen una relevancia significativa en la construcción de lo colectivo, no sólo porque posibilitan el encuentro físico, sino que ese encuentro físico es enriquecido por el debate, la reconstrucción de lo simbólico y el trabajo en conjunto.

Comúnmente, las personas que se acercan a las Mesas de Desarrollo Territorial conciben su problema como único y su solo objetivo es la búsqueda de una respuesta material, generalmente provisoria, a determinada demanda. En un principio, las Mesas facilitan el encuentro de una multiplicidad de demandas individuales; más luego, la expresión de cada una de esas individualidades y la confrontación con la individualidad del otro, pone en evidencia que las problemáticas planteadas son comunes a todos.

A su vez, como las necesidades humanas se encuentran interrelacionadas, la puesta en debate de determinadas problemáticas revela otras situaciones de vulneración de derechos, naturalizadas, que no eran pensadas como tales. Así, como se ha mencionado anteriormente, el proceso de abstracción descripto por Osvaldo San Giácomo es el método que explica la dinámica de este momento.

Otra idea que surge del análisis de los relatos es la socialización originada por la participación social. El encuentro con el otro faculta la formación de nuevos vínculos que se perpetúan por fuera de las Mesas de Desarrollo Territorial:

- “fue un acercamiento que tuvimos”.
- “antes yo no conocía a nadie”.
- “ahora es como una relación de vecinos”.

Ambos elementos, la apropiación de una identidad compartida –sujetos atravesados por las mismas problemáticas y que pertenecen a un mismo espacio territorial- y la generación de vínculos de confianza, se consideran esenciales para la construcción de una agenda de trabajo que represente a la totalidad del territorio.

En este punto radica la diferencia entre la participación como medio -como herramienta metodológica para la organización comunitaria- y la participación como fin –como presencia física para fortalecer a un tercero a cambio de un recurso-.

La participación como medio se opone a la participación como fin, ya que intenta:

a. abordar integralmente las problemáticas expuestas y buscar una solución adecuada y definitiva para todos y de manera igualitaria.
b. romper con la participación como fin, es decir, con la dependencia de ciertas lógicas clientelares.
c. promover empoderamiento personal y colectivo.

1.3. La participación como oposición a prácticas clientelares

Las Mesas de Desarrollo Territorial no solo se constituyen en escenarios democráticos que convocan a ser parte de un proyecto transformador, sino, además, cuestionan viejas prácticas políticas clientelares y, en su misma dinámica, fundan nuevos liderazgos.

Históricamente, los referentes políticos partidarios han mediado entre la gestión pública y sus sectores de pertenencia. En la experiencia Villa Evita, la participación en las Mesas ha profundizado una metodología de trabajo horizontal que permite una dialogo fluido hacia el interior del dispositivo y que traspasa los límites del mismo: hacia el resto del territorio y con las distintas esferas del poder político. Esto ha significado una amenaza para los punteros políticos que ven deslegitimada su práctica y buscan recuperar su liderazgo intentando obstaculizar el proceso.

El punterismo político se sostiene en dos fenómenos. Por un lado, la necesidad de algunos sectores políticos de consolidar sus bases partidarias en el territorio y que es canalizada a través de los punteros políticos; y por otro lado, el estado de vulnerabilidad económica y edilicia del territorio y que ve en los punteros políticos un medio para obtener recursos. Este doble diálogo que posiciona al puntero en un punto medio entre la necesidad de un sector del poder político y la necesidad del territorio se reduce a medida que otros referentes barriales surgen en la dinámica participativa de las Mesas.

Las Mesas de Desarrollo Territorial buscan respuestas para la totalidad del territorio, más allá de la existencia de una participación activa en las mismas, y no es exigible una contraprestación a cambio del recurso. La solución de algunos problemas de larga data ha tenido como respuesta una progresiva adhesión de los sujetos a estos dispositivos de participación y la consecuente deslegitimación de los punteros políticos.

Los entrevistados coinciden en que las Mesas de Desarrollo Territorial favorecieron otra forma de trabajo, debilitando la dependencia de un partido político o de un funcionario que aparece únicamente en épocas de campaña electoral. El sentimiento de utilización ha sido una constante en todos los entrevistados: “toda la vida fue mentiras tras mentiras (…) han llegado hasta diputados al barrio mintiendo, porque nunca hicieron nada”.

Renunciar a la mecánica clientelar, territorialmente instaurada, no es inocuo y expone al vecino a diversos mecanismos de castigo: suspensión de la entrega de recursos materiales, incendio de viviendas y robos sistemáticos a personas que desafían a los referentes políticos territoriales.

La convergencia de los dispositivos participativos territoriales y el trabajo con el Estado han consolidado una estructura de organización que redujo significativamente la hegemonía de los referentes políticos territoriales y la manifestación de los hechos de violencia. La pluralidad de visiones organizadas rompe con la lógica clientelar, promueve lo colectivo por sobre lo individual y la reivindicación de derechos por sobre la necesidad.

1.4. La participación para el empoderamiento

La retórica del empoderamiento, concepto sociopolítico que trasciende la participación política formal y la concientización, responde a la necesidad de generar cambios dentro de la relación de poder. El poder se define como el acceso, uso y control de los recursos físicos como ideológicos, en una relación social siempre presente. El poder es entendido no como dominación sobre los demás, sino como la capacidad de las personas de influir en los cambios (Cornejo, Aranda y Denman, 1997).

Las personas y/o grupos empoderados son aquellos que se organizan, cobran autonomía en la toma de decisiones y logran ejercer control sobre sus vidas basadas en el libre acceso a la información, la participación inclusiva, la responsabilidad y el desarrollo de sus capacidades. Remite al pasaje de un estado de *no-poder* a un estado de *poder* que se manifiesta en un cambio en las relaciones de poder en algún nivel de la sociedad (Bentancor Harretche, 2011).

Es preciso diferenciar el concepto de empoderamiento del de participación porque se considera que, mientras el primero se constituye en un fin en sí mismo, la participación refiere a un medio cuyo fin puede ser el empoderamiento.

Siguiendo a Freire, la reflexión crítica es el mecanismo mediante el cual se desarrolla una conciencia crítica, un cambio de mentalidad frente al lugar del sujeto respecto a la naturaleza y la sociedad, condición necesaria para alcanzar una acción transformadora. Este mecanismo de reflexión crítica aporta las bases del proceso de empoderamiento, mecanismo que se instaura en los espacios de participación y facilita el proceso de transformación personal y colectiva.

Al analizar los distintos discursos, es posible encontrar puntos en común en relación a la percepción que los vecinos tienen sobre los cambios que se han producido a nivel colectivo y personal desde que participan en las Mesas de Desarrollo Territorial.

A nivel colectivo, el empoderamiento se evidencia en:

a. la construcción de una organización comunitaria que genera y, a su vez, es generada por la participación de los vecinos.
b. el (re)conocimiento de derechos y la elaboración de estrategias de reivindicación.
c. la aprehensión de mecanismos organizativos y administrativos necesarios para fomentar, profundizar y ampliar las redes sociales; y para la interacción con las distintas esferas gubernamentales y privadas.
d. la aprehensión de estrategias de trabajo intra organizacional, derivadas de principios de cooperación y del funcionamiento asambleario y horizontal.
e. la formación de nuevos liderazgos, más democráticos en su surgimiento y más representativos en su función.

Algunas de las expresiones que dan cuenta del empoderamiento colectivo, desde la mirada del vecino, son:

- “nos integramos, (…) el grupo nos enseñó cuales eran nuestros derechos porque hasta ese momento no sabíamos defendernos”.
- “nunca tuvimos que hacer un corte de ruta para pedir la red de agua (…) siempre fuimos por derecha (…) y conseguíamos todo”.
- “nos empezamos a unificar en el barrio (…) ahora se cuida uno al otro”.
- “vi que todos tenemos problemas que son parecidos y, sobre todo, que juntándonos podemos solucionarlos”.

Por otro lado, el empoderamiento personal refiere al cambio observado por algunos entrevistados en su subjetividad. Resulta imposible desconocer la concepción meritocrática arraigada en el sentido común de gran parte de la sociedad que opera a la hora de juzgar a los habitantes de asentamientos irregulares. La representación social entiende que la situación habitacional y socio económica de estas familias es producto de su desidia y los responsabiliza de su miseria y de toda problemática que la misma engendre. La siguiente declaración ilustra lo afirmado: “yo llevaba al nene al hospital y la culpa era de nosotros, de que el chico se enfermó por culpa de nosotros, porque no lo cuidábamos”. Situaciones como ésta van socavando la personalidad de estos sujetos que son sentenciados, descalificados y acallados por los profesionales a cargo de las distintas áreas estatales a las que concurren en busca de asistencia.

Desde este punto de vista, las relaciones sociales se construyen a partir de parámetros universalmente establecidos como normales o patológicos. Existe una relación contractual: el profesional posee el saber experto y el sujeto delega en éste su autonomía. Estas producciones discursivas se encuentran cimentadas en la trama social y desde allí parten los sujetos para definir su interacción. La palabra del experto, su mirada, sus gestos, adquieren valor de símbolo y se convierten en estímulos a la respuesta del otro. Los gestos de aprobación o reprobación motivan respuestas diferentes. Así como la aprobación sistemática

genera sujetos autónomos y estimula la confianza en sí mismo, la descalificación permanente construye personalidades dependientes, sumisas y vulnerables. Ahora, el significado es un producto social y, por lo tanto, no es estable y se modifica a medida de que el sujeto confronta nuevas experiencias. Las Mesas de Desarrollo Territorial han configurado formas discursivas diferentes a las conocidas por estos sujetos, ponderando sus capacidades, el cuidado de sí y el de su entorno.

Maslow (en Schultz D. y Schultz S., 2010, p.303) propone una serie de cinco necesidades innatas que activan la conducta humana: las necesidades fisiológicas, de seguridad, de pertenencia y amor, de estima y de autorrealización. Gráficamente, estas necesidades se distribuyen verticalmente, siendo las necesidades fisiológicas las que se ubican en la base de la pirámide y las de autorrealización en la parte superior de la misma. Plantea el autor que para que las necesidades de orden superior se manifiesten, las necesidades de orden inferior deben estar satisfechas, cuando menos parcialmente. Las conductas para satisfacerlas son aprendidas y varían de un sujeto a otro.

Una vez que el sujeto tiene cubiertas las necesidades fisiológicas, de seguridad y de pertenencia, le impulsarán dos formas de la necesidad de estima: la autoestima y la estima que proviene de otros. La satisfacción de la necesidad de estima permite al sujeto sentirse competente, productivo, respetado y valorado. Su conducta, a partir de estos elementos, provoca la aceptación y la valoración de su entorno. La retroalimentación, devenida en el reconocimiento de los otros, acentuará el sentimiento de autoestima.

Cuando se carece de autoestima el sujeto se siente inferior, indefenso, desalentado y no confía en su capacidad para resolver situaciones. Es por esto, que los sujetos vulnerados establecen una dependencia material y emocional con aquellos que consideran expertos. La falta de respuesta a sus demandas y la actitud recriminatoria de estos expertos atentan contra

la satisfacción de todas las necesidades y ubican al sujeto en un punto en que las necesidades fisiológicas dominan nuevamente su personalidad.

La experiencia Villa Evita cuestiona este surgimiento escalonado de las necesidades y lo entiende como no lineal. Si bien las necesidades fisiológicas -por ejemplo, la necesidad habitacional- han sido motivadoras para acercar al sujeto a los dispositivos de participación social, otras necesidades se han ido resolviendo en el proceso de socialización sin haber dado respuesta a las primeras. La satisfacción de las necesidades de pertenencia y de estima promovió sentimientos de seguridad en los sujetos y brindó las herramientas para la autorrealización y para la satisfacción de algunas necesidades fisiológicas.

El funcionamiento asambleario, horizontal y democrático de las Mesas de Desarrollo Territorial, reforzado por la consolidación de nuevos vínculos, fue generando confianza en los sujetos participantes, los que progresivamente adquirieron la destreza del habla, exponiendo sus pensamientos sin temor a ser juzgados:

- “antes yo tenía miedo a todo”.
- “tengo más fuerza para hablar, así, a la gente”.
- “ahora es como que uno es más libre (…) es como que uno se siente bien”.
- “antes (…) yo me decía que era antisocial (…) no me habituaba a la gente”.
- “aprendí a escuchar más y analizar lo que estaba escuchando, de dónde venía y quien lo decía”.
- “cuando empecé con esto de los vecinos, de la urbanización, fue como que desperté que esto era mío (…). De estar encerrada en mi casa pasé a pensar que sirvo para esto, que los vecinos me necesitaban”.

La trascendencia del empoderamiento no solo se manifiesta en la relación (re)construida con sujetos externos al territorio; también en la posición de algunos sujetos en la red de relaciones intra territorial y en el seno de sus propias familias.

1.5. Breve síntesis sobre la participación

El sentimiento de utilización que los vecinos exteriorizan en relación a las prácticas clientelares a las que fueron sometidos históricamente interviene al momento de promover la organización territorial. La participación no es homogénea en todo el territorio y encuentra mayores obstáculos en aquellos sectores en dónde la necesidad económica está más acentuada. Por este motivo, aunque las prácticas clientelares han sido progresivamente deslegitimadas, aún persisten en los sectores más vulnerados.

Los distintos referentes institucionales y funcionarios entrevistados coinciden en la necesidad de participación del vecino en las Mesas de Gestión, aunque no existe un consenso con respecto al nivel y momentos de esa participación. Algunos plantean la necesidad de generar espacios de participación directa y permanente; otros consideran que la inclusión del vecino es muy útil, pero que debe realizarse a través de organizaciones que los representen. En el caso de los primeros, los entrevistados entienden que para construir sociedades más igualitarias no basta con un Estado garante de derechos, es necesario contar con actores sociales que se preocupen por los diversos aspectos del desarrollo y por la ampliación de espacios en los que se puedan concretar acuerdos y tomar decisiones. Sin embargo, esta idea queda reflejada como mera declaración de intencionalidad, ya que en la práctica es posible observar que la participación es únicamente consultiva.

2. Gestión Participativa

Tal como se indica en un capítulo anterior, las Mesas de Gestión pueden promoverse desde dos ámbitos distintos: desde el Estado o desde la sociedad civil organizada. Esto está implícitamente relacionado con el posicionamientos ético – político de quienes gestan el dispositivo participativo.

El análisis de las entrevistas da cuenta de estos posicionamientos.

2.1. La paradoja del discurso del sector público

En las entrevistas realizadas, todos los funcionarios públicos coinciden al manifestar la necesidad de implantar las Mesas de Gestión como la herramienta más adecuada para conocer las problemáticas de los territorios y para elaborar, adecuar y ejecutar políticas públicas que respondan a ellas de manera eficaz. Sin embargo, en la mayoría de los relatos se advierten contradicciones, ya que concluyen que estos mecanismos participativos son muy lentos y que para la gestión municipal es más fácil impulsar acciones "de arriba para abajo".

Los siguientes párrafos ilustran lo indicado:

- "Claro que es más fácil. Imaginate. Es mucho más sencillo hacerlo de arriba para abajo. Lo hago, se hace. Chau. Eso es más sencillo. Los mecanismos participativos son siempre más lentos. Por naturaleza son lentos. Y eso no coincide con los términos de gobierno que tiene circunstancias electorales; urgencias de temas para mostrar".
- "A mí me parece que a la gente (a los funcionarios públicos) hay que comprometerla de otra manera. Lo que pasa es que eso insume tiempo, espacio. Y ellos no se hacen el tiempo ni ese espacio. Es difícil también. Yo entiendo a la gestión, ya que Mar del Plata es muy grande. Es muy difícil hacerse ese espacio para escuchar y para generar".

Lo más cercano que los funcionarios admiten reconocer como gestión participativa es el Presupuesto Participativo. Sin embargo, los vecinos consideran que esta herramienta no ha sido utilizada de manera democrática. Por lo general, la misma se canaliza a través de las instituciones barriales, las que deciden en forma unilateral cuales son los proyectos a presentar. Estos proyectos se focalizan en la obtención de recursos para las mismas instituciones, quedando diezmadas las necesidades del resto del territorio. Entonces, para los

vecinos entrevistados, este dispositivo carece de una real promoción de la participación y reproduce instancias cerradas de toma de decisión que cercenan el poder de la palabra del resto de la comunidad.

La representación histórica que el funcionario público tiene del vecino, que lo ubica en un lugar de asistido y de demandante de recursos, es otro de los elementos que socava el funcionamiento de las Mesas de Gestión, ya que la información que pude compartirse con éste debe ser restringida:

> "Nosotros éramos reacios a darle toda la información al vecino para no generarle mucha expectativa. Lo que los vecinos iban a pedir (…) eran los tiempos que iba a demorar la urbanización (…) íbamos con mucha cautela con el vecino (…) si hubiéramos dado toda la información al vecino hubiéramos cometido un gran error".

Otro de los argumentos que surge del análisis de las entrevistas, señala a las Mesas de Gestión como "muy burocráticas y muy institucionales". La experiencia ha demostrado que las reuniones son monopolizadas por referentes de las distintas áreas del Estado, lo que invisibiliza al resto de los participantes.

Este obstaculizador se encuentra relacionado con otro fenómeno: la presencia masiva de distintas organizaciones de base territorial o política partidaria, cuya única intencionalidad es potenciar su hegemonía y obtener recursos. Esta multiplicidad de voces, desarticuladas y particularistas, retrotraen toda intencionalidad del Municipio de generar acciones en y con el territorio.

Otro elemento que lacera la continuidad de las Mesas de Gestión se encuentra relacionado con la desarticulación de las distintas áreas del Estado. Aquí también, la inexperiencia de los funcionarios públicos en un tipo de trabajo multisectorial, la inconsistencia en la asistencia a las reuniones, la focalización en situaciones de urgencia

siempre latentes, y el desinterés manifiesto en la aplicación de esta herramienta de gestión, causan la paulatina desintegración del dispositivo.

2.2. La palabra del vecino sobre las Mesas de Gestión

La gestión participativa se focaliza en dos espacios de trabajo:

a. el espacio de las Mesas de Desarrollo Territorial, donde los vecinos construyen una agenda de gestión en la que señalan las problemáticas del territorio y los niveles de prioridad en la resolución de las mismas;
b. el espacio de las Mesas de Gestión, donde los vecinos discuten esa agenda con el Estado municipal y acuerdan formas y tiempo de resolución de sus demandas.

Cuando se analiza el sentimiento de pertenencia de los vecinos a las Mesas de Gestión, vinculado al reconocimiento del otro y al valor que se le daba a su palabra, se observan dos factores que son una constante en todas las entrevistas.

La mayoría reconoce que su palabra era escuchada y que, debido a esto, se hicieron mejoras en el territorio. Identifican la apertura del Estado municipal con el trabajo previo realizado en las Mesas de Desarrollo Territorial y con la participación de la ONG Audax. Es decir, los entrevistados entienden que el trabajo realizado en conjunto con esta organización fue un facilitador y perciben lo producido en las Mesas de Gestión como positivo.

Por otro lado, se encuentran los que piensan que su palabra era escuchada pero solo como demostración de cortesía o de estrategia política. Su participación en las Mesas de Gestión fue posible solo por la mediación realizada por la ONG Audax: “Ustedes tenían suerte porque lo que hacían, le ponían lo que aprendían en la Facultad y es como que los políticos le dan mucha más importancia a eso que a lo que dicen los vecinos”. Es decir, los entrevistados perciben la participación en las Mesas de Gestión como improductiva.

2.3. Mesas de Gestión y políticas públicas

El trabajo con políticas públicas ha sido tradicionalmente considerado propio de la administración pública o, más precisamente, del Poder Ejecutivo. Sin embargo, es posible sostener que las políticas públicas concebidas desde una óptica de integralidad y gestadas teniendo en cuenta los aportes de las organizaciones comunitarias responden de manera (más) adecuada a las problemáticas sociales y garantizan el ejercicio pleno de la ciudadanía.

En cuanto a esto, se visualizan tres posturas en las respuestas de los funcionarios entrevistados. La primera postura, minoritaria, juzga fundamental que el vecino ocupe un lugar más activo en el diseño o adecuación y aplicación de la política. Las Mesas de Gestión son concebidas como instancia de enseñanza–aprendizaje: permiten a los funcionarios conocer las necesidades y particularidades culturales, económicas, habitacionales y urbanísticas de los territorios; y a los vecinos aprehender el funcionamiento burocrático de la gestión pública.

Por otro lado, se encuentran los que entienden que el aporte del vecino es importante pero únicamente como informante clave. En última instancia, es el Estado quien resuelve unilateralmente, más allá de los puntos de acuerdo a los que se haya llegado.

La tercera postura, también minoritaria, queda relegada a la tradicional forma de entender y generar la política pública. Se considera que es el Estado, a través de sus equipos técnicos, el único capacitado para comprender las problemáticas sociales y el responsable del diseño y de la aplicación de políticas públicas. En este caso, la decisión sobre qué problemáticas se van a abordar, en qué tiempos, de qué manera, qué presupuesto se va a destinar en cada caso y qué sectores de la ciudad se van a priorizar, se encuentran mediados por la capacidad económica del Municipio y, sobre todo, por el posicionamiento ético–político–ideológico de sus funcionarios.

Como se viene sosteniendo, en principio, los funcionarios entrevistados consideran relevante la visión del vecino en la definición de la política pública. Sin embargo, el devenir de las entrevistas debilita esta perspectiva y transforma la idea de participación en un obstáculo debido a la falta de información y formación de la ciudadanía en temas específicos de la gestión pública.

A modo de ejemplo, la mayor parte de las políticas públicas habitacionales desarrolladas en Mar del Plata han sido pensadas de manera unilateral, dejando por fuera la opinión del sujeto afectado por la problemática. La ubicación geográfica de los nuevos barrios, el tipo de vivienda, los materiales utilizados para su construcción, la cantidad y la distribución de los ambientes y los nuevos gastos de transporte, entre otras cosas, no son registrados por los ejecutores de la política habitacional. Al erradicar a estas familias de su lugar de pertenencia, no se respeta la identidad construida, se fragmentan las redes de contención social y se desmantela parte de su proyecto de vida.

Como puede observarse, la necesidad habitacional es entendida por el Estado como escindida del resto de las necesidades humanas. Esto provoca una inversión de recursos públicos que resulta ineficaz, ya que muchas de estas familias se ven obligadas a abandonar esas viviendas y a reinstalarse en otros asentamientos.

3. Trabajo social

Es posible sostener que la representación social que los actores territoriales han construido del trabajo social y de los trabajadores sociales media al momento de implementar dispositivos de participación social.

La totalidad de los vecinos entrevistados han tenido algún tipo de experiencia con trabajadores sociales Estatales. El común de los discursos relevados da cuenta de un trabajo social indolente, insensible a las problemáticas que atraviesan los territorios, sectorizado y

desarticulado; de trabajadores sociales “municipalizados”, con tendencia a establecer relaciones asimétricas, no solo para lo profesional sino, además, para lo humano, y de una actuación profesional sistemática basada únicamente en la gestión de recursos disponibles.

Esta crítica se pone de manifiesto en el reclamo porque el profesional no “baja al barrio”. Este “bajar al barrio” es interpretado como un deliberado distanciamiento de las problemáticas del territorio, distanciamiento que impide comprender la relación multicausal de estas problemáticas y que instala al vecino como responsable de las mismas:

- “lo único que hacen es vivir amenazándonos: si no haces esto, te voy a sacar a los chicos, te doy de baja la tarjeta, te saco del programa o del plan”.
- “(el trabajador social) se tiene que integrar más a la gente para ver las problemáticas que tiene realmente y no acusar sin ver (…) no ir a la Sala y decir: porque vos, por descuidada, por sucia, por esto, por lo otro”.

Otra de las cuestiones observadas en el común de los discursos es la desarticulación institucional y la recurrencia a la derivación del sujeto a otras organizaciones Estatales y no Estatales: “tenés que ir a rogarles que te hagan algo o, si no, te mandan y te mandan a la China a hacer algo, cosa que ellos no hagan nada”.

Con respecto al resto de los entrevistados, se observan miradas heterogéneas para entender el trabajo social territorial.

Para algunos, la presencia del trabajador social en el territorio desvela situaciones de vulneración de derechos, genera que esa situación sea desnaturalizada y sentida como privación y, consecuentemente, construye demanda.

Otros consideran que la mirada crítica del trabajador social, fundada en su formación teórica y metodológica, es fundamental al momento de generar una agenda pública que responda a cuestiones relacionadas a qué se debe resolver, por dónde se debe empezar, cuántas personas o familias son las afectadas por la situación problemática. Se trata de una

mirada unidireccional que coloca al sujeto profesional como la única fuente de información fidedigna.

En oposición a estas dos perspectivas anteriores, se ubican algunos funcionarios, minoritarios, que apuestan por un trabajo social que reconozca a todos los participantes como asesores metodológicos del proceso y no como receptores pasivos.

Más allá de los distintos posicionamientos para entender el ejercicio profesional, el común denominador ubica al trabajador social en la fase de la ejecución de la política pública, asignándole un rol burocrático–administrativo. Los entrevistados no poseen ejemplos locales en donde trabajadores sociales hayan participado en espacios de planificación y diseño de política pública. Sin embargo, sí manifiestan tener conocimiento sobre casos en donde el profesional ha participado de la articulación de determinados programas, adecuándolos a las particularidades del territorio.

Con respecto a los trabajadores sociales que se desempeñan en las distintas áreas del Estado, los entrevistados perciben una falta de capacidad del profesional para dar respuesta a los problemas sociales, muchas veces por falta de recursos materiales y, otras veces, por estigmatizar la situación del sujeto que asiste en busca del recurso:

– “Juzgan al pobre. Juzgan. (…) si no parecés pobre, cagaste. Si va arregladita, olvidate. ¿Qué vas a necesitar vos? Tienen muchos prejuicios”.

Por otro lado, algunos de los funcionarios públicos tienden dividir al trabajador social en dos categorías: sensible y no sensible. El trabajador social sensible es entendido como aquel que está disponible siete por veinticuatro (siete días de la semana, veinticuatro horas):

- “tuve trabajadores sociales que no les importaba si se pasaban de su horario, si tenían que trabajar ese día, si era sábado o domingo, con mucha sensibilidad. Salían de la oficina a trabajar en los barrios, generaban espacios de participación, a veces eran parte de la organización de pequeños eventos en los barrios”.

Esta actividad extra del trabajador social es entendida como parte obligatoria de su trabajo y retrotrae a la profesión al lugar más primitivo de la acción asistencial, vulnerando los derechos del profesional como trabajador formal.

El trabajador social insensible es el “municipalizado”. Este fragmento de entrevista da cuenta de concepto:

- “que están siempre detrás de un escritorio, que cierran sus puertas a la gente, que se insensibilizan, cuando no cumplen sus horarios, cuando se encasilla en un sector: yo pertenezco a este sector y no voy a hacer algo que no me corresponde ya que es de otro sector“.

PARTE VI

CONCLUSIONES

Para comenzar, es posible afirmar que los sistemas de decisión jurídica y política que garantizan el derecho a la propiedad, el derecho habitacional y el derecho a la ciudad pueden presentarse contradictorios.

Es necesario aclarar que la contradicción es entendida aquí en términos de la existencia de normas que protegen contra los desalojos forzosos y de normas que garantizan el acceso a la vivienda adecuada versus normas que facultan la acción de desalojo contra ocupantes sin título legítimo. Frente a este antagonismo, el arbitraje constituye una decisión política.

En este contexto es posible arriesgar un posicionamiento: existe una clara diferenciación entre el derecho civil a acumular propiedades y el derecho humano a la posesión de una vivienda. Ante la escasez de bienes inmuebles y de posibilidades para acceder a los mismos, lo segundo debería ser una prioridad.

La acumulación indiscriminada de bienes inmuebles con motivos especulativos no constituiría un problema si existiera igualdad en términos de acceso a los mismos. Sin embargo, esto no sucede. La falta de generación de políticas de acceso a créditos flexibles y los bajos salarios tienden a expulsar a las poblaciones de bajos recursos económicos hacia

zonas periurbanas, o pueden obligarlas a ocupar terrenos urbanizados ociosos, o viviendas desocupadas, que no son de su propiedad.

La situación socio–económica por la que atraviesan estos sujetos los inhabilita para satisfacer la obtención de los bienes ocupados mediante la prescripción adquisitiva. Este mecanismo encierra condiciones que lo tornan inalcanzable para quienes cumplen con todos los requisitos exigidos, pero que no pueden vehiculizar los mismos con la sola voluntad de gozar lo que la ley otorga.

Desde el sector público son limitadas las instancias en donde las normas de regularización dominial son aplicadas. La omisión de las normas de regularización dominial no pasa, en todos los casos, por la decisión de favorecer a un sector económico en detrimento de otro. Muchas veces, la carencia de recursos públicos -humanos y materiales- para afrontar las indemnizaciones obstaculiza el proceso

A su vez, el modo de abordar las problemáticas sociales se encuentra directamente relacionado con el modelo de política económica vigente. De acuerdo con esto, las políticas públicas habitacionales y urbanísticas constituyen una decisión sobre: a) qué mecanismos establecer para garantizar el acceso a la vivienda adecuada y el derecho a la ciudad[14]; b) qué actores son los involucrados en la toma de decisiones; c) qué período es el más adecuado para la implementación de la política; d) qué recursos públicos se hallan disponibles; y e) a quienes se le garantiza el derecho.

No es dable ocultar la segregación implícita en algunas propuestas de diseño urbanístico. El desarrollo de infraestructura, equipamiento y servicios en determinadas zonas las revaloriza y las hace inaccesibles a determinados sectores poblacionales. Este proceso va gestando un acomodamiento poblacional y una cualificación de los barrios según la situación socioeconómica de sus ocupantes. En el contexto de una ciudad, esta situación fragmenta a la

[14] Urbanización, radicación, traslado, plan de viviendas, regularización dominial, mejoras habitacionales, regulación del valor de los alquileres, desarrollo de infraestructura y servicios públicos.

población, la califica y cercena el usufructo igualitario de los recursos públicos. En este punto, las intervenciones del Estado, por acción u omisión, agravan la situación de los sectores de bajos ingresos y se determina "quién tiene derecho a la ciudad o debe marchar al exilio, a la no ciudad" (Centro por el Derecho a la Vivienda y contra los Desalojos COHRE, 2006, p.12).

La ciudad de Mar del Plata ha sido testigo, fundamentalmente en las últimas décadas, del surgimiento, (re)distribución y perpetuación de villas y asentamientos irregulares. Sin embargo, no se han promovido integraciones sociourbanas de villas y asentamientos que se hayan constituido en hecho concreto; es decir, en el caso de instalarse la motivación inicial, la misma no ha llegado a desarrollarse.

En el caso de Villa Evita, la iniciativa de urbanización surge de los propios habitantes del asentamiento y se centra en cuatro pilares básicos: radicación, vivienda adecuada, gestión participativa e integralidad.

Estos pilares apuntan a desarrollar un proceso distinto al de las experiencias habitacionales predecesoras. La radicación comporta el respeto por la identificación de las personas con un territorio particular, sostiene el principio de arraigo y fortalece la filiación a los múltiples espacios constitutivos de la vida de estos sujetos: laborales, educativos, sanitarios, comunitarios, culturales, etc.

Hasta la fecha, las experiencias habitacionales llevadas adelante en Mar del Plata se distanciaron de este concepto y se promovieron desde la lógica de la erradicación. La construcción de barrios nuevos en zonas periurbanas y la relocalización de las familias fomentan el desarraigo, imponen la búsqueda y apropiación de otras organizaciones barriales (como escuelas y templos religiosos), fragmentan los vínculos de vecindad constituidos y provocan la pérdida de fuentes de ingreso. La solución habitacional para Villa Evita no ha contemplado la erradicación; aunque, con el objetivo de reordenar el territorio y remediar la

problemática de hacinamiento familiar, se ha considerado la implementación del sistema de esponjamiento[15].

Gran parte de la población de Villa Evita centra su actividad económica en la recuperación urbana de residuos. Los sujetos que ejercen este tipo de actividad buscan radicarse en los centros urbanos para tener un acceso rápido al material descartado por hogares y comercios. Generalmente, las alternativas para el traslado del material recuperado se limitan a la tracción a sangre[16], quedando imposibilitados de recorrer largas distancias. Las políticas habitacionales que se diseñan de manera vertical, sin contemplar los efectos adversos que un desplazamiento puede tener para las economías de estos hogares, acentúan la segregación social y agravan las situaciones que pretenden resolver.

Una política habitacional y urbanística adecuada requiere observar estas particularidades; de modo que la participación de los actores sociales afectados por la problemática habitacional es un requisito indispensable en todas las etapas del proceso.

La participación debería contemplar el pleno involucramiento de los sujetos interesados en el desarrollo de la política pública habitacional. Esto requiere que el Estado les garantice: acceso íntegro a la información vinculada al proceso de urbanización, consulta previa a cualquier tipo de gestión y asesoramiento técnico.

La participación es inherente a la organización comunitaria. Todo proceso de organización comunitaria contiene una fuerza homogeneizadora, dentro de su heterogeneidad, que permite hacer frente a distintas situaciones por la que sus integrantes transitan. Lo homogéneo se circunscribe a la identificación con el territorio, a intereses y a objetivos compartidos; elementos que facilitan la organización y el empoderamiento y se

[15] Se entiende por "esponjar" al procedimiento de bajar la densidad poblacional de un sector mediante el traslado o relocalización de parte de sus habitantes a otro sector dentro del mismo territorio. Esto permite redefinir parcelas, asignándoles tamaños acordes a la normativa vigente

[16] Se trata del acto de tirar de un carro para desplazarlo. La tracción es ejercida por un caballo o por el hombre con su fuerza muscular.

constituyen en mecanismos claves para la disputa de espacios de escucha y de toma de decisiones frente a un Estado que no está acostumbrado a operar participativamente.

Como ha sido desarrollado más que extensivamente, los dispositivos de organización comunitaria intentan desplazar los tradicionales mecanismos de representación y represión denominados, en la jerga partidaria, punteriles. La disputa entre los autoproclamados punteros y los nuevos liderazgos, más democráticos y representativos, genera una tensión continua, tanto en el interior como hacia el exterior de la organización.

Cuando los nuevos liderazgos surgen, la tensión aumenta y los actores políticos tradicionales –los punteros políticos- implementan mecanismos coercitivos para recuperar su liderazgo. Esta tensión disminuye a medida que los nuevos liderazgos se fortalecen y se implementan mecanismos reivindicativos -antes desconocidos- y con un alto grado de satisfacción en la resolución de las problemáticas territoriales.

Los dispositivos participativos pueden gestarse tanto desde el territorio como desde el Estado. La gestión participativa marca ideológicamente una forma de trabajar; una concepción del Estado que comprende al otro como actor partícipe y necesario para elaborar respuestas a los problemas sociales, incorporando, modificando o construyendo políticas públicas adecuadas.

La experiencia de gestión participativa de Villa Evita, propuesta por el sector gubernamental, ha estado limitada a lo netamente consultivo. Es posible argumentar que esto se asienta en la inexperiencia de los funcionarios públicos en gestión participativa, en su arraigada formación política verticalista, en la atención a situaciones de mayor interés, en la falta de coordinación intersectorial y, básicamente, en el desinterés.

La participación en estos espacios, no resolutivos y altamente burocratizados, ha significado para los referentes territoriales un proceso de lucha por su reconocimiento; para

implantar el debate en torno a los temas consensuados en el territorio; y para dinamizar el proceso de gestión participativa, siempre en riesgo de desintegración.

Pese a la vehemencia de los actores territoriales, su participación en las Mesas de Gestión no ha constituido un elemento dominante para las decisiones finales del sector gubernamental. La proyección de las viviendas sociales elevada a la Secretaría de Vivienda y Hábitat es un claro ejemplo: teniendo en cuenta las particularidades de los hogares de Villa Evita -tipo de familia, cantidad de miembros, actividad económica desarrollada, etcétera-, en las Mesas de Gestión se debatió profundamente la tipología de vivienda que resultaría más adecuada para resolver la problemática habitacional. En función de esto, se acordó que el diseño de la vivienda debía ajustarse a las necesidades actuales y potenciales del hogar que la habitara. Posteriormente, la Gestión Municipal, desoyendo lo consensuado en las Mesas de Gestión Participativa, presentó esquemas habitacionales con estándares tradicionales.

Es posible concluir que esta acción arbitraria lleva consigo dos situaciones críticas: por un lado, el tipo de vivienda estándar no resuelve la problemática de hacinamiento y, en muchos casos, la origina. Por otro lado, al ser disfuncional a sus necesidades, y como ha sucedido en otros casos, las familias pueden abandonar las casas adjudicadas y reinstalarse en otro asentamiento. De esta forma, la política habitacional fracasa, debiendo reinvertir recursos públicos en un nueva política habitacional.

Como es posible observar, la participación de actores extra gubernamentales no constituye solo un derecho político. La participación social es fundamental para comprender las verdaderas necesidades sociales.

El empoderamiento colectivo promovido por los dispositivos participativos territoriales repercute tanto dentro del dispositivo como hacia el exterior del mismo: es una fuente de (re)conocimiento de derechos y de aprehensión de mecanismos reivindicativos; promueve la construcción de estrategias de interlocución para la interacción con las distintas esferas

gubernamentales y privadas; y fomenta la aprehensión de mecanismos para la organización y administración.

A nivel personal reconstruye la mirada que el sujeto tiene de sí mismo y promueve la aceptación y valorización que proviene de otros. Esto genera un nuevo sujeto, menos vulnerable y con mayor autonomía y otorga herramientas para la interlocución y para el cuidado de sí y de su entorno.

Hasta acá, es posible sostener que la organización comunitaria constituye un mecanismo fundamental para el empoderamiento, necesario para imponer la voluntad territorial en las Mesas de discusión política, e indispensable para la planificación de políticas públicas que resuelvan las problemáticas territoriales de manera integral, adecuada y sostenible.

El pasaje de la desorganización a la organización comunitaria puede requerir de la presencia de un actor externo que, observando la dinámica territorial, inicie el proceso. El trabajador social posee las herramientas teóricas y metodológicas esenciales para esto.

Es necesario reconocer que cada trabajador social se encuentra atravesado por posicionamientos éticos, políticos e ideológicos particulares, asimilados durante su formación. Todo ejercicio profesional debe iniciar con un autoanálisis, lo que permite distanciarse de la situación y reconocer que cada sujeto y cada territorio poseen una manera distintiva de comprender la realidad. Por eso, los problemas sociales y las propuestas de transformación deben construirse con el otro.

Como ha sido analizado extensivamente en la Parte IV, el trabajador social se encuentra históricamente subalternizado. El lugar asignado en la división social del trabajo es la de ejecutor de la política pública. Esta subalternidad constituye una posición adjudicada y, muchas veces, asumida. Existen profesionales que desarrollan su tarea de manera acrítica y

profesionales que se debaten en torno a los mandatos instituidos. Estos últimos son los que se hallan en las organizaciones comunitarias.

Al trabajar territorialmente, los profesionales de trabajo social observan la implementación de políticas públicas que no resuelven y/o profundizan las problemáticas sociales. Para el trabajador social, la organización comunitaria conforma un mecanismo de empoderamiento colectivo y de autoempoderamiento, de emancipación social y de generación de autonomía. En este punto, se acuerda con Falerios en que:

> la construcción de autonomía lleva a la ruptura de lealtades con el orden dominante y al control de las políticas en curso, a través de la presión colectiva para su puesta en marcha, de la exigencia de su derecho, lo que contribuye a la formación de un proyecto de sociedad diferente, de una nueva hegemonía. (En Aquín et al., 2012, p.306)

Para concluir, el trabajo social no es trabajo independiente. Requiere del Estado y de los recursos públicos canalizados a través de éste; y de la participación de los actores comunitarios para la construcción de políticas públicas resolutivas.

Marcuse y Van Kempen (como se cita en Subirats y Burgué, 2005) sostienen que:

> El cambio estructural en las esferas económicas y políticas produce extremos de riqueza y pobreza, concentración de poder y falta del mismo, amplia ciudadanía y extrema segregación, y no es por accidente: la caída de un extremo es en gran medida el resultado del progreso del otro. La distribución de poder, y en gran medida de riqueza, inevitablemente genera ganadores y perdedores. (p.355)

En contextos en donde el desarrollo político y económico es pensado para favorecer a determinados sectores sociales, generalmente minoritarios, con la coartada de hacerlo extensivo, con posterioridad, al resto de la población, se debe acudir a estrategias de reivindicación de los derechos que van siendo vulnerados.

La organización comunitaria constituye esa estrategia. La función del trabajador social en los dispositivos comunitarios puede implicar control social, disminución de la insatisfacción y aceptación del sistema político-económico vigente; lo cual está presente en los relatos que se han recabado. Por el contrario, también tiene la potencialidad de objetar estas acciones y promover la construcción de políticas públicas que reivindiquen derechos y no los vulneren. Todo esto supeditado a la concepción de solución adecuada elaborada con los actores afectados. Esto es, promover participación para desarrollar política pública.

Referencias Bibliográficas

Administración Nacional de Seguridad Social ANSES. *Programa de Crédito Argentino PRO.CRE.AR*. Recuperado de http://www.procrear.anses.gob.ar/.

Alessandri A. (2005). La utopía de la gestión democrática de la ciudad. *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, Vol. IX, Núm. 194 (1 de Agosto de 2005). Recuperado de http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-194-01.htm#_edn1.

Arqueros Mejica S., Zapata M. y Gil y de Anso M. (2009). Producción social del hábitat y componentes participativos en políticas públicas. Una mirada desde el programa Rosario Hábitat. *XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires*. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.

Aquín N., Custo E. y Torres E. (2012). *El problema de la autonomía en el trabajo social. Revista de Trabajo Social. Tandil*. FCH. UNCPBA. Recuperado de https://revistaplazapublica.files.wordpress.com/2014/06/7-19.pdf.

Aquín N., Acevedo P., Nucci N. y Custo E. (2006). *La construcción y conquista de autonomía de los Trabajadores Sociales en los escenarios sociales, hoy* [CD ROM]. La intervención profesional en la actual relación Estado-Sociedad. El caso del Trabajo Social. Córdoba. Universidad Nacional de Córdoba.

Barrientos M. (2005). *La participación. Algunas precisiones conceptuales*. Recuperado de http://agro.unc.edu.ar/~extrural/PARTICIPACION.pdf.

Bentancor Harretche M. (2011). Empoderamiento: ¿una alternativa emancipatoria? *Revista Margen*, Edición Digital Núm. 61 (Junio 2011) Recuperado de https://www.margen.org/suscri/margen61/betancor.pdf.

Bourdieu P. (2001). *Poder, derecho y clases sociales*. Bilbao, España: Editorial Desclée de Brower.

Britos N. (2004). *La trayectoria de la ciudadanía en Argentina. Derechos humanos y ciudadanía.* Recuperado de http://reco.concordia.ca/pdf/BritosTrayectoria.pdf.

Cambursano S. Franchino H. Giménez S. y Pereyra A. (2010). Representaciones y discursos en los diferentes ámbitos de intervención social. *Revista Margen*, Edición Digital Núm. 58 (Junio 2010). Recuperado de http://www.margen.org/suscri/margen58/cambursano.pdf.

Canestraro M. (2013). Ilegales, irregulares, informales…?: Aportes para un debate sobre el acceso al suelo. *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, Núm. Especial: América Latina (2013). Recuperado de https://pendientedemigracion.ucm.es/info/nomadas/americalatina2013/mlauracanestraro.pdf.

Canestraro M. (2012). Acceso al suelo y legalidades. Sobre las prácticas normativas en los procesos de producción del hábitat. *Revista Bitácora Urbano Territorial*, Núm. 21 (2012). Recuperado de https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5001906.

Capalbo L. (2010). *Organizaciones comunitarias. Una expresión social de la conciencia planetaria*. Recuperado de http://www.pensamientocomplejo.com.ar/docs/files/_capalbo02_0803.pdf.

Carballeda A. (2007). Escuchar las prácticas. La supervisión como proceso de análisis de intervención en lo social. Buenos Aires, Argentina: Espacio.

Carballeda A. (2004). *La intervención en lo social. Exclusión e integración en los nuevos escenarios sociales*. Buenos Aires, Argentina: Paidos.

Causse Cathcart M. (2009). El concepto comunidad desde el punto de vista socio-histórico-cultural y lingüístico. *Ciencia en su PC*, Núm. 3. Recuperado de http://www.redalyc.org/pdf/1813/181321553002.pdf.

Centro por el Derecho a la Vivienda y contra los Desalojos COHRE. (2006). *Desalojos en América Latina. Los casos de Argentina, Brasil, Colombia y Perú*. Recuperado de www.acnur.org/t3/recursos/publicaciones/publicaciones/?eID.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (1991). *Observaciones generales aprobadas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Naciones Unidas. Recuperado de http://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos_hum_Base/CESCR/00_1_obs_grales_Cte%20Dchos%20Ec%20Soc%20Cult.html.

Coraggio J. (2003). Las políticas públicas participativas: ¿obstáculo o requisito para el desarrollo local?. *II Seminario Nacional Fortaleciendo la relación Estado – Sociedad Civil para el Desarrollo Local*. Buenos Aires, CENOC, CEDES, Universidad de General Sarmiento.

Cravino M. y Palombi A. (2015). El macrismo ¿neoliberal? Política urbana en el sur de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*, Vol. 8, Núm. 15. Recuperado de http://dx.doi.org/10.11144/Javeriana.cvu8-15.mnpu.

Custo E. y Bilavcik C. (2016). Reflexiones desde el Trabajo Social acerca del pensamiento crítico y autónomo en el campo profesional y grupal. *Boletín Electrónico Surá*, Núm. 236. Recuperado de http://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/sura/sura-0236.pdf.

Cornejo E., Aranda P. y Denman C. (1999). Poder y empoderamiento de las mujeres. *Región y Sociedad*, Vol. XI, Núm. 18 (Julio - Diciembre 1999). Recuperado de file:///C:/Users/Asus/Downloads/Rese%C3%B1a%20de%20%20-Poder%20y%20empoderamiento%20de%20las%20mujeres-%20de%20Magdalena%20de%20Le%C3%B3n%20(compiladora).pdf.

Dieguez A. y Guardiola Albert M. (1998). *Reflexiones sobre el concepto de comunidad. De lo comunitario a lo local. De lo local a la mancomunidad*. Recuperado de http://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/pela/pl-000215.pdf.

Eslava Rincón J. y Puente Burgos C. (2003). Cendex. Recuperado de file:///C:/Users/Asus/Documents/FACULTAD/Trabajos%20Facultad/TESIS/MATERIAL%20DANTE/LEIDOS/Eslava%20Rincon.pdf.

Fernandes E. y Maldonado Copello M. (2010). El derecho y la política de suelo en América Latina: nuevos paradigmas y posibilidades de acción. *Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDUA*, Año 9, Núm. 54, pp. 11 – 16.

Garcés et al. (2006). *Democracia y ciudadanía en el Mercosur*. Santiago de Chile, Chile: LOM Ediciones.

González T. (2002). *Los derechos humanos como condición de ciudadanía*. Recuperado de http://148.202.18.157/sitios/publicacionesite/pperiod/laventan/Ventana15/15_4.pdf.

Inda G. (2009). El Estado moderno en la sociología académica clásica: un análisis comparado de las teorías de Durkheim y Weber. *Revista Argentina de Sociología*, Vol. 7, Núm. 12 – Núm. 13, pp. 15 – 46.

Instituto de la Vivienda. *Programas Habitacionales*. Subsecretaría Social de Tierras Urbanismo y Vivienda. Recuperado de http://www.vivienda.mosp.gba.gov.ar/.

Instituto Nacional de Estadística y Censos I.N.D.E.C. (2010). Recuperado de http://www.indec.gov.ar/nivel4_default.asp?id_tema_1=2&id_tema_2=41&id_tema_3=135.

Klijn H. (1998). *Redes de política pública: una visión general*. Recuperado de http://revista-redes.rediris.es/webredes/textos/Complex.pdf.

Marchioni M. (1994). *La utopía posible. La intervención comunitaria en las nuevas condiciones sociales*. Las Palmas de Gran Canarias, España: Editorial Benchomo.

Martínez E. (2014). Configuración urbana, habitar y apropiación del espacio. *XIII Coloquio Internacional de Geocrítica. El control del espacio y los espacios de control*. Universitat de Barcelona, Barcelona.

Merklen D. (2010). *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina 1983 – 2003)*. Buenos Aires, Argentina: Gorla.

Merklen D. (1997). Organización comunitaria y práctica política. Las ocupaciones de tierra en el Conurbano de Buenos Aires. *Nueva Sociedad*, (Mayo - Junio 1997). Recuperado de http://nuso.org/media/articles/downloads/2599_1.pdf.

Montaño C. (2000). *La Naturaleza del Servicio Social: Un ensayo sobre su génesis, su especificidad y su reproducción*. San Paulo, Brasil: Cortez Editora.

Morúa A. (2010). La participación comunitaria en la gestión ambiental. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales* (Mayo – Agosto 2010). Recuperado de http://www.redalyc.org/pdf/177/17731129008.pdf.

Núñez A. (2011). Formas socioterritoriales de apropiación del habitar y derecho al espacio diferencial. *Territorios*, Núm. 24. Recuperado de http://www.redalyc.org/pdf/357/35718640007.pdf.

Oliva A. y Mallardi M. (Comp.). (2011). *Aportes táctico-operativos a los procesos de intervención del trabajo social*. Recuperado de https://practicatrabajosocial.files.wordpress.com/2015/06/aportes_tc3a1ctico_operativos_versic3b3n_final.pdf.

O.N.U. (2004). *Carta Mundial del Derecho a la ciudad*. Recuperado de http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com_docman&task=doc_details&gid=50&Itemid=3.

O.N.U. (1996). *Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Habitat II)*. Recuperado de http://editorial.cda.ulpgc.es/ftp/normativa/8-Varios/Sostenible/1996-ONU%20Declaracion%20de%20Estambul%20Asentamientos%20Humanos-Habitat.pdf.

Oszlak O. (1997). *La formación del Estado argentino. Origen, progreso y desarrollo nacional*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Planeta.

Oszlak O. y O' Donnell G. (1981). *Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación*. Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Documento G.E. CLACSO. Vol. 4. Buenos Aires, Argentina.

Padioleau J. (1989). El Estado en concreto. México: Fondo de Cultura Económica.

Parola R. (2009). Pensando el Trabajo Social desde una aproximación al Pensamiento Crítico: la impugnación del pensamiento único y totalitario. *Boletín Electrónico Surá*, Núm. 150. Recuperado de http://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/sura/sura-0150.pdf.

Parra G., Basta R., Cavalleri M. S., Mendoza M., López X, Sánchez C.,…Vdovsov L. (2009). *Reflexiones sobre el debate contemporáneo en el Trabajo Social argentino*. Recuperado de

http://www.pefts.unlu.edu.ar/sites/www.pefts.unlu.edu.ar/files/site/Ponencia%20UNER%202009.pdf.

Parsons W. (2007). Meso-análisis. Análisis de la definición del problema, el establecimiento de la agenda y la formulación de las políticas públicas. *Políticas públicas*. México: FLACSO.

Pelli V. (2006). *Habitar, participar, pertenecer: acceder a la vivienda – incluirse en la sociedad*. Buenos Aires, Argentina: Nobuko.

Real Academia Española. (2015). Recuperado de http://dle.rae.es/?id=DldD5zV.

Rolnik R. (2011). *Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, y sobre el derecho a la no discriminación en este contexto*. *Misión a Argentina*. Recuperado de http://acnudh.org/wp-content/uploads/2012/03/Informe-Relatora-sobre-vivienda-adecuada-misi%C3%B3n-a-Argentina-2011.pdf.

Salazar Ferro J. (2001). ¿Expansión o Densificación? Reflexiones en torno al caso Bogotá. *Revista Bitácora Urbano Territorial*, Núm. 5 (2001). Recuperado de http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=74800505.

Sánchez Vidal A. (2007). *Manual de psicología comunitaria (Un enfoque integrado)*. Madrid, España: Editorial Pirámide.

San Giácomo Parodi O. (2001). *Trabajo Social y conocimiento objetivo*. Mar del Plata, Argentina: Universidad Nacional de Mar del Plata.

Scatolini L. (2010). La agenda urbana, entre luces y sobras del Bicentenario. *Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDUA*, Año 9, Núm. 54, pp. 39 – 50.

Secretaría de Vivienda y Habitat. *Programa de Mejoramiento de Barrios PRO.ME.BA.* Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda. Recuperado de http://www.promeba.gob.ar/.

Schejtman A. y Berdegué J. (2004). Desarrollo territorial rural. *Debates y Temas Rurales*, Núm. 1.

Schultz D. y Schultz S. (2010). *Teorías de la Personalidad*. Recuperado de file:///C:/Users/Asus/Downloads/Teorias_de_la_personalidad_-_Duane_P._Sc.pdf.

Sosa P. (2010). Los límites de la categoría clientelismo político para la comprensión política. *Revista Margen*, Edición Digital, Núm. 57 (Marzo 2010). Recuperado de http://www.margen.org/suscri/margen57/sosa.pdf.

Souza Minayo M., Deslandes Ferreira S., Neto O. y Gomes R. (2007*). Investigación Social. Teoría, método y creatividad*. Buenos Aires, Argentina: Lugar.

Sousa Santos B. (2010). Descolonizar el saber, reinventar el poder. Montevideo, Uruguay: Gráfica Don Bosco.

Subirats J. y Burgué Q. (2005). Políticas Sociales Metropolitanas. En Rojas E., Cuadrado Roura J. y Fernández Güel J. (Ed.), *Gobernar las Metrópolis*, pp. 351 - 407. Recuperado de http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=800392.

Vilas C. (1994). De ambulancias, bomberos y policías: la política social del neoliberalismo (notas para una perspectiva macro). Las políticas sociales de México en los noventa. Seminario llevado a cabo en la Universidad Nacional de Misiones, Misiones, Argentina.

Toledo U. (2004). ¿Una Epistemología del Trabajo Social?. *Cinta Moebio,* Vol. 21, pp. 200 – 214.

Valcarce F. (2005). La sociología de los problemas públicos. Una perspectiva crítica para el estudio de las relaciones entre la sociedad y la política. *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, Núm. 12 (Julio - Diciembre 2005). Recuperado de http://pendientedemigracion.ucm.es/info/nomadas/12/florenc.html.

Velázquez Gavilánez R. (2009). Hacia una nueva definición del concepto política pública. *Desafíos*, Núm. 20.

Vilas C. (1997). De ambulancias, bomberos y policías: la política social del neoliberalismo. *Desarrollo Económico*, Vol. 36, Núm. 144, pp. 931 - 952.

Normativa Consultada

Código Civil y Comercial de la Nación. Recuperado de http://www.infojus.gob.ar/docs-f/codigo/Codigo_Civil_y_Comercial_de_la_Nacion.pdf.

Código Procesal Civil y Comercial de la Nación. Libro Cuarto. Título VII. *Desalojo*. Recuperado de http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/15000-19999/16547/texact.htm#6.

Código Procesal Penal de la Nación. Libro II. Título III. *Medios de Prueba*. Recuperado de http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/383/texact.htm#9.

Constitución de la Nación Argentina. Sancionada en 1853 con las reformas de los años 1860, 1866, 1898, 1957 y 1994. República Argentina. Recuperado de http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm.

Constitución de la Provincia de Buenos Aires. (1994). La Plata. Provincia de Buenos Aires. Recuperado de http://www.concejodeliberante.laplata.gov.ar/digesto/constprov/constprov_parte1.htm.

Convención de los Derechos del Niño. 20 de Noviembre de 1989. Asamblea General de las Naciones Unidas. Resolución 44/25. Recuperado de http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CRC.aspx.

Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. 21 de Diciembre de 1965. Asamblea General de las Naciones Unidas. Resolución 2106 A (XX). Recuperado de http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CERD.aspx.

Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. 18 de Diciembre de 1979. Asamblea General de las Naciones Unidas. Recuperado de http://www.cnm.gov.ar/LegInternacional/ConvencionEliminacionTodasFormasDeDiscriminacionContraLaMujer.pdf.

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. Bogotá. 1948. IX Conferencia Internacional Americana. Recuperado de http://www.bcnbib.gob.ar/old/tratados/1declaracionamericanadelosderechosydeberesdelhombre.pdf.

Declaración Universal de los Derechos Humanos. Paris. 10 de Diciembre de 1948. Asamblea General de las Naciones Unidas. Resolución 217 A (III). Recuperado de http://www.un.org/es/documents/udhr/.

Decreto Ley 8.912 sobre Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo. Texto Ordenado por Decreto 3389/87 con las modificaciones del Decreto-Ley N° 10128 y las Leyes N° 10653, 10764, 13127, 13342 y 14449. Provincia de Buenos Aires. Recuperado de http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-8912.html.

Decreto Ley 9.573 sobre el Instituto de la Vivienda. (1980). Provincia de Buenos Aires. Recuperado de http://www.vivienda.mosp.gba.gov.ar/institucional/leyes/Leyes_Provinciales/Ley_9573.pdf.

Ley 27.072 sobre Trabajo Social. (2014). Nación Argentina. Recuperado de http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/235000-239999/239854/norma.htm.

Ley 14.449 sobre Acceso Justo al Hábitat. (2012). Provincia de Buenos Aires. Recuperado de http://www.cafedelasciudades.com.ar/imagenes120/texto%20ley.pdf.

Ley 25.079 sobre el Sistema Federal de Vivienda. (1998). Nación Argentina. Recuperado de http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/55000-59999/55406/norma.htm.

Ley 24.464 sobre el Sistema Federal de Vivienda. (1995). Nación Argentina. Recuperado de http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/15000-19999/16331/norma.htm.

Ley 11.622 sobre Dominio Inmobiliario con fines de Solidaridad Social. (1994). Provincia de Buenos Aires. Recuperado de http://www.egg.gba.gov.ar/pdf/leyes/ley11622.pdf.

Ley 24.374 sobre Inmuebles. (1994). Nación Argentina. Recuperado de http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/755/texact.htm.

Ley 23.967 sobre Tierras Fiscales. (1991). Nación Argentina. Recuperado de http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/366/norma.htm.

Ley 21.499 sobre Expropiaciones. (1977). Nación Argentina. Recuperado de http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/35000-39999/37292/norma.htm.

Ordenanza 22.015. (2014). Municipalidad del Partido de General Pueyrredón. Recuperado de http://www.concejomdp.gob.ar/biblioteca/docs/o22015.htm.

Ordenanza 19.995. (2010). Municipalidad del Partido de General Pueyrredón. Recuperado de http://www.concejomdp.gob.ar/biblioteca/docs/o19995.htm.

Ordenanza 19.994. (2010). Municipalidad del Partido de General Pueyrredón. Recuperado de http://www.concejomdp.gob.ar/biblioteca/docs/o19994.htm.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. 16 de Diciembre de 1966. Asamblea General de las Naciones Unidas. Resoluciòn 2200 A (XXI). Recuperado de http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx.