

## Artículo de reflexión

Cómo citar: De Rosas Herrera, F. (2021). La gestión asociada impulsada desde el Estado: las mesas de gestión sociourbana. *Polisemia*, 17 (31), 83-102. <http://doi.org/10.26620/uniminuto.polisemia.17.31.2021.83-102>

ISSN: 1900-4648

eISSN: 2590-8189

Editorial: Corporación Universitaria Minuto de Dios - UNIMINUTO

Enviado: 31 de mayo 2021

Aceptado: 12 de junio 2021

Publicado: 19 de junio 2021

Fanny Elena De Rosas Herrera

# La gestión asociada impulsada desde el Estado: las mesas de gestión sociourbana

## Associated Management Driven from the State: The Sociourban Management Tables

## Gestão associada movimentada pelo Estado: Das mesas de gestão da sociourbana

### Resumen

La autora describe la experiencia de las mesas de gestión asociada para la inclusión urbana promovidas por un programa gubernamental de construcción de obras de infraestructura y equipamiento urbano en la provincia de Mendoza, Argentina, durante los años 2008 y 2015. Expone la adecuación de la familia de metodologías de planificación y gestión asociada (PPGA) elaboradas en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Describe herramientas utilizadas y la institucionalización de las prácticas de los actores territoriales durante el periodo. En las reflexiones y conclusiones pone en debate la importancia del rol de los estados populares para la construcción de sociedades más justas e igualitarias.

**Palabras clave:** participación popular, gestión asociada, política urbana

### Abstract

The author describes the experience of the Associated Management Tables for urban inclusion promoted by a government Program for the construction of infrastructure works and urban equipment in the province of Mendoza, Argentina, during the years 2008 and 2015. She exposes the adequacy of

**Fanny Elena De Rosas Herrera**

Licenciada en Sociología, Universidad del Salvador, Buenos Aires. Miembro de la Red PPGA-FLACSO Argentina.



the family of planning methodologies and associated management (PPGA) elaborated by FLACSO (Latin American Faculty of Social Sciences). She describes the tools used and the institutionalization of the practices of the territorial actors during the period. In her reflections and conclusions, she places in debate the importance of the role of popular states for the construction of more just and egalitarian societies.

**Keywords:** popular participation, associated management, urban policy

## Resumo

A autora descreve a experiência das Mesas Gestoras Associadas para a inclusão urbana promovidas por um Programa governamental para a construção de obras de infraestrutura e equipamentos urbanos na província de Mendoza, Argentina, durante os anos de 2008 e 2015. Ela expõe a adequação da família de metodologias de planejamento e gestão associada (PPGA) elaboradas na FLACSO (Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais). Descreve as ferramentas utilizadas e a institucionalização das práticas dos atores territoriais no período. Nas reflexões e conclusões, ele coloca em debate a importância do papel dos Estados populares para a construção de sociedades mais justas e igualitárias.

**Palavras-chave:** participação popular, gestão associada, política urbana



## Introducción

La pandemia de covid-19 iniciada en 2020 ha modificado lo cotidiano de la vida de todas las personas, así como sus luchas. La reparación, como derecho de los pueblos, sale a las calles, circula en las redes y se torna en preocupación constante de los gobiernos populares de la región. En cambio, la reacción de los Estados neoliberales en América Latina ha sido contundente: más exclusión y saqueo desvergonzado. Coincidimos con la sabia colega Alcira Argumedo (2020) en su análisis:

La confluencia entre la crisis económico-social, la crisis ambiental y la crisis sanitaria, ha generado las condiciones de una crisis civilizatoria, ante la cual, de continuar las estructuras de poder, los valores y las concepciones dominantes causantes principales de estas crisis y cuyo resultado es este mundo roto, las perspectivas son catastróficas. (p. 17)

¿Qué hacer? ¿Cómo salir de semejante laberinto? ¿Cómo sobreponerse al desamparo y la desazón? Estamos aislados en las ciudades, esperando las vacunas. Retrasados, acodados en una virtualidad que nos expande y oculta a la vez. Entretanto, el territorio bulle, lastimado. Los poderes reales circulan a velocidades que nos asombran y desapoderan. Sin embargo, y en sentido contrario, tenemos frente a nosotros oportunidades de reflexionar y debatir, convocar y agregar –gracias a la virtualidad– más lógicas y nuevos saberes, antes ausentes, a los debates urgentes.

En medio de tanto asunto, nos animamos a insistir en que es posible la construcción de futuros colectivos en cada territorio. Cada uno de nosotros, asociado, puede aún hoy construir proyectos en escenarios que prefiguren la sociedad en la que queremos bien vivir y rediseñen el Estado capaz de modificarse en función de ella. Para lograrlo es preciso atender a los métodos. Entre otras, las metodologías desarrolladas por el Programa de Planificación Participativa y Gestión Asociada de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-PPGA) permiten la construcción de escenarios de este tipo, otorgan sostenibilidad y factibilidad a las acciones y proyectos, y, en simultáneo, construyen futuro posible.

La gestión del territorio, el acceso a la tierra y la vivienda, y en general la dinámica de la renta urbana, constituyen una arena particular de puja de intereses y también de toma de decisiones. Los mercados de tierras se han desarrollado como nunca antes. Enormes capas de población habitan en asentamientos irregulares mientras se naturaliza la pobreza urbana. Son evidentes los desastres provocados por las “cuentas negativas del desarrollo urbano” (Poggiese, 2004) respecto a las comunidades, al ambiente y a la preservación de la tierra. Es clara la urgencia de reducir el riesgo humano en las zonas actualmente segregadas de las ciudades. El Estado democrático contiene la posibilidad y la responsabilidad de proveer instrumentos, dispositivos y herramientas de ampliación de la democracia hacia el interior de la sociedad de cuya naturaleza está conformado. ¿Cómo hacerlo? Las tensiones subyacen y el Estado es actor primordial para la equiparación del poder relativo de los actores en pugna. Su comportamiento es crucial.



Este artículo comparte nuestro análisis de las prácticas de gestión asociada y planificación participativa (PPGA) realizadas desde la Gerencia de Inclusión del Instituto Provincial de la Vivienda de Mendoza durante los años 2008 a 2015. Describe herramientas y dispositivos utilizados. En ese marco se inscriben las prácticas, programas y proyectos que utilizaron adaptaciones de las metodologías de diseñadas y practicadas por FLACSO-PPGA, cuyas luces y sombras la autora pone a su consideración.

## La exclusión sociourbana en Argentina

La pobreza urbana en América Latina se hizo evidente en el marco de la industrialización sustitutiva, las migraciones rururbanas y el consiguiente aceleramiento del proceso de urbanización.

En Argentina, el proceso de inclusión innovador y democrático liderado por Perón<sup>1</sup> atrajo a los peones de campo hacia las crecientes ciudades en las cercanías del puerto de Buenos Aires y La Pampa. Al llegar a las ciudades conformaron villas de emergencia de las que la familia trabajadora salía vía la compra de un terreno en cuotas. A partir de mediados del siglo XX, su despliegue espacial ha reconocido diversas formas, desde el allegamiento, el desarrollo de un mercado informal de alquileres (cuartos, casillas, inquilinatos, habitaciones de hotel, etcétera) hasta mecanismos de acceso a la vivienda y que para dictados del mercado informal de tierras. Las llamadas villas o asentamientos, favelas, ciudades perdidas, champerías, conforman el hábitat de más de la quinta parte de la población latinoamericana y cerca del 10 % de la argentina<sup>2</sup>.

Desde el punto de vista urbanístico, estos asentamientos han sido considerados como una modalidad fallida del desarrollo urbano que debía ser evitada y suprimida. Desde estas visiones se generaron políticas de vivienda destinadas a erradicar las villas proveyendo a sus habitantes de viviendas terminadas en conjuntos habitacionales planificados. Pero no sólo los asentamientos crecían más rápidamente que los conjuntos habitacionales, sino que la erradicación ponía al desnudo la inequidad social. Como respuesta se organizaron ensayos de políticas de vivienda “alternativas” destinadas a proveer “lotes con servicios”, con mayor intervención de los beneficiarios en su diseño y ejecución<sup>3</sup>. Es que el Estado, ocupado y obturado por los poderes reales en el territorio, cristaliza —como en un juego de espejos— las desiguales relaciones existentes entre grupos económicos y sociales

---

1 Juan Domingo Perón, presidente democrático argentino (1946-1955), derrocado por un golpe militar de corte liberal y represivo.

2 El Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP) registró 4200 asentamientos en el país en 2017.

3 En el ambiente técnico de los sectores gubernamentales de vivienda se comienza a reconocer la conveniencia de resolver las demandas habitacionales evitando —en lo posible— la deslocalización de las familias de los lugares en los que —espontánea y no siempre de manera precaria— cubrían sus necesidades habitacionales. El debate consolidación vs. erradicación ocupa a políticos y técnicos.

en pugna. Impotente, el Estado admite la imposibilidad de intervenir de manera decidida en la conformación “desordenada” de las megaciudades. Tampoco interviene en la renovada imposición de desarrolladores inmobiliarios, quienes desde la lógica del mercado insisten en ocupar y generar renta a partir de las nuevas modalidades de barrios cerrados, clubes de campo (*countries*) y otros similares vinculados a las organizaciones que proveen del servicio de seguridad urbana. En este marco, la aparición de los programas de mejoramiento barrial en Latinoamérica constituye un hito en la historia de nuestras ciudades en tanto institucionaliza el derecho de los pobres urbanos sobre los espacios que ocupan de hecho y el derecho sobre los bienes y servicios de la ciudad.

La provincia de Mendoza está situada en el centro-oeste del país, en la frontera con Chile. Hoy sus cerca de dos millones de habitantes son urbanos, concentrados en tres oasis (Norte, Valle de Uco y Sur) que ocupan menos del 3 % de la superficie provincial. Las comunidades originarias huarpes<sup>4</sup>, chiquillanes y guanacaches –cazadoras y recolectoras–, incorporadas a finales del siglo XVI al dominio inca, estuvieron a un paso de ser extinguidas y logran recuperarse paulatinamente en democracia<sup>5</sup>.

La tensión entre suelo urbano y suelo agrícola es permanente. Hacia el 2000 se produce un movimiento creciente de periurbanización de las clases medias y de relegación en zonas de viviendas sociales y “se ha establecido un círculo vicioso entre pobreza, degradación ambiental e inequidad en el acceso al suelo” (Lentini et al., 2009). La baja rentabilidad de la actividad agrícola hizo que terrenos abandonados cercanos a las principales vías de acceso a la ciudad fueran comprados para emprendimientos inmobiliarios de sectores medios que buscaban las zonas intersticiales para construir barrios cerrados<sup>4</sup>. Se han constituido nuevos espacios de marginalidad, “territorios que no logran o quedan al margen de los procesos de concentración económica y de servicios para el mercado global: financieros, culturales, educativos, de salud” (Falú y Marengo, 2004), etc.

La tenencia de suelo urbano/urbanizable en el Área Metropolitana de Mendoza constituye hoy una arena de disputa entre la iniciativa privada (emprendimientos inmobiliarios, empresas de construcción que reservan tierra), el Estado, y los nuevos habitantes de asentamientos irregulares que se colocan en los bordes de antiguos consolidados urbanos o barrios de interés social construidos por el Estado, estaciones y vías de ferrocarril, basurales a cielo abierto, caminos de sirga o lindes de ríos, diques y canales, y para el caso del Área Metropolitana, en el piedemonte. Formando el escalón de base de la cordillera de los Andes, el piedemonte mendocino constituye un lugar común de los estudiosos del riesgo y el ambiente en la provincia. Está prohibido por ley habitar el piedemonte, debido principalmente a la problemática aluvional. Sin embargo, pese a la

4 Su divinidad Hunuc Huar habitaba en la montaña.

5 El Censo 2010 dio como resultado que se reconocieron o descienden de huarpes 20 001 personas en Mendoza (5824 viviendo en áreas rurales).



abundancia de papers de institutos especializados (entre ellas, el Instituto Argentino de Investigaciones de Zonas Áridas y el, Centro Regional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas), en nuestros días el piedemonte está habitado por miles de hogares de ingresos diversos<sup>6</sup>. En medio de grandes urbanizaciones, bordando los bordes y construyendo hábitat a partir de antiguos caminos de cría de chivos y o invernadas de ganado, se ubicaron paulatinamente emblemáticos asentamientos irregulares de población vulnerable que completan la escena de una suerte de batalla territorial de exclusión y violencia sostenidas.

## El Programa de Mejoramiento de Barrios como oportunidad

Financiado por la Nación Argentina y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Programa Nacional de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA) instalado en Argentina en 1997<sup>7</sup> se ha considerado como la primera política pública de inclusión urbana de inclusión sociourbana de asentamientos irregulares en situación de vulnerabilidad. Ejecuta proyectos de obras de infraestructura y servicios urbanos, así como equipamiento urbano y comunitario y regularización de dominio. La unidad Coordinadora del programa promueve innovación metodológica, con normativa, diseños y alternativas ambientales desde su creación. La metodología de gestión asociada es explicitada en el Reglamento Operativo que financia escenarios de información y consulta a la comunidad y otros actores sociopolíticos. La provincia de Mendoza incorporó el PROMEBA –año 2003– como la primera política pública de inclusión urbana con recursos significativos y sostenidos y que considera espacios de participación de actores diversos en sus prácticas. La Unidad Ejecutora Provincial configura un actor propositivo que actúa como bisagra en las prácticas de planificación y gestión urbana provincial. Entendemos que se trató de una oportunidad a la mano para la implementación de metodologías de gestión asociada, así como para reformular la organización burocrática del Instituto de la Vivienda, adecuada a las nuevas políticas.

## Metodologías FLACSO-PPGA en el PROMEBA

Con base en la metodología FLACSO de planificación participativa y gestión asociada (en adelante, PPGA), el equipo de gestión provincial (Unidad Ejecutora Provincial) del PROMEBA en Mendoza impulsó –entre 2008 y 2015– prácticas innovadoras de abordaje de soluciones de hábitat en más de sesenta asentamientos irregulares de la provincia.

---

6 Los mayores inversores en el pedemonte son el Grupo Vila 9 (Terrazas Park y Barrio Dalvian y el Challao), Grupo Groissman en Palmares Valley y otros.

7 El Programa se implementa a la vez en Chile (Chile Barrio), Uruguay, México y otros países de América Latina.



La política de inclusión sociourbana se desplegó en nuestro caso en torno a estrategias que fueron eje de las acciones del equipo y la Red Provincial de Gestión Asociada o Red SUM (Instituto Provincial de la Vivienda [IPV], Resolución 108/2013). Se parte de reconocer “la importancia decisiva de actores políticos y no políticos en la construcción de las relaciones de poder, por encima del entramado institucional que las estabiliza temporalmente” (Fernández, 2016, p. 19). En el desarrollo de las prácticas que ponemos a consideración, uno (Estado) y otros (sociedad) fueron espectadores privilegiados de los cambios en el otro. Cambios que los animaron a abordajes innovadores de los asuntos complejos de los que eran parte. Cambios en un tablero en el que todos ganan, se equilibran los poderes y se habilita la gestión más justa de los asuntos urbanos.

Entendíamos las redes como espacios de *desverticalización* tanto en la cultura política como social (Poggiese et al., 1999) y la incorporación del actor estatal como actor innovador. Un actor que sin excluir las tradicionales las prácticas autogestivas o de tipo verticalistas, propiciaba ahora sí la formalización de escenarios participativos de planificación-gestión.

Las metodologías PPGA adaptadas y utilizadas durante la gestión 2008 a 2015 fueron:

1. Planificación-acción con participación comunitaria:

- Relevamientos comunitarios
- Obras de relleno en asentamiento existente
- Consenso para la construcción de cercos perimetrales
- Diseño urbano inclusivo anticipatorio

2. Gestión asociada para la implementación estratégica, e intersectorial de la complejidad:

- Mesas de gestión (todos los proyectos)

3. Prospectiva participativa:

- Elaboración de acuerdos de uso y mantenimiento de salones comunitarios
- Diseño urbano inclusivo

4. Información-consulta-consenso:

- Consulta sobre usos y expectativas de equipamientos comunitarios de envergadura

5. Audiencias públicas participativas (todos los proyectos).

La falta de habilidades instaladas en el/los estado(s) y la comunidad, la necesidad de construcción de voluntad política para la gestión asociada, y otras anticipaciones dieron lugar a la etapa preparatoria (2003-2008).



Audiencias públicas, asambleas barriales y reuniones de inspección de obras auditadas por el BID fueron utilizadas para entrenar a los técnicos y a las comunidades y comenzar la difusión de los criterios de participación y gestión asociada. En esta etapa se instalaron las primeras mesas de gestión asociada, en torno a los reglamentos de uso y mantenimiento de los salones comunitarios (SUM) que se construirían en cada barrio-proyecto. Estas constituyeron luego, por decisión de los pobladores, la Red de Mesas de Gestión (Red SUM)

## Las mesas de gestión sociourbana asociada

Una mesa de gestión urbana asociada es, tal como enseña Poggiese (2011), un taller de planificación-gestión. Es un taller continuo y secuencial. Se adecua de manera natural a los recursos humanos, institucionales, temporales y económicos con que se cuenta, pero atiende y acciona frente a la falta de actores imprescindibles. Es la puesta en escena de un proceso técnico y político que vincula y articula intereses y expectativas diversas del Estado y la sociedad. Las mesas son pequeñas redes de gestión y espacios de diálogo ciudadano orientados a la acción. En esos espacios dialogan y actúan los vecinos, técnicos, académicos, empresas y el Estado en todas sus formas. Allí se ponen de acuerdo y cooperan para llevar adelante el proyecto integral, no solamente la obra, sino también y en particular la regularización de dominio, la realización efectiva de iniciativas comunitarias, las articulaciones para mejorar el ambiente barrial y la inclusión urbana y social de esa comunidad. Por su parte, los técnicos y profesionales encuentran en la gestión compartida la posibilidad de compartir conceptos y teorías con otros profesionales y actores del territorio, tales como los conceptos de *cuenca* en la intervención hídrica y otros (Burgos, 2017).

La conformación de mesas de gestión asociada es adecuada en la gestión de proyectos de hábitat, porque:

- a. Es inclusiva (no excluye).
- b. Agrega densidad al tejido social existente. No es una institución sobrepuesta.
- c. Es pragmática. Existe solo cuando gestiona.
- d. Agrega información y conocimientos ambientales.

Una mesa de gestión urbana asociada precisa del actor comunitario y del Estado en cualquiera de sus formas, así como permite agregar a otros socios posibles del proyecto (talleristas, universidad, organismos, asociaciones, etc.). Para que se conforme una mesa de gestión, debe existir –o se debe construir a través de acciones específicas– el ánimo de asociarse para gestionar. Construir ese ánimo es un desafío que debemos considerar, pues el territorio contiene intereses y miradas muy diferentes. La gestión asociada conforma también un escenario de negociación de puntos de vista, de lenguajes, de hábitos. La obra pública urbana, decimos, es una gran oportunidad para la conformación de un nuevo actor colectivo.





## Actores

Son las personas, organizaciones, grupos, organismos o instituciones que están o pretenden estar efectivamente vinculados con el proyecto y constituyen la mesa. La participación en la mesa no se basa únicamente en la *representatividad*. Otros grupos (religiosos, de jóvenes, ambientales, de trabajo, la murga, el club de bochas) o iniciativas comunitarias que puedan ser impactadas o puedan aprovechar el proyecto para ampliar su actividad, participan en la mesa y la sostienen. La pluralidad mejora la sustentabilidad. Contiene dentro de sí las antinomias, las explícitas y las soportadas con la ayuda del método. Estas simples afirmaciones constituyen algunos de los aspectos más difíciles de gestionar. Es controvertido para los representantes del Estado en la mesa y también para las organizaciones comunitarias<sup>8</sup>. Es posible que algún actor cuya presencia en la mesa—en su diagnóstico de situación y valoración de actores— se considere indispensable no asista a las reuniones. En tal caso, la mesa incorpora como acción permanente la de sensibilizar al actor para lograr su participación, como se muestra en la figura 1.

**Figura 1.** Reunión de Mesa de Gestión, San Rafael, 2014



**Nota.** Políticos, técnicos, pobladores y empresa en reunión de Mesa Ampliada (PROMEBA San Rafael, 2008). Fuente: Archivos del proyecto.

Suelen ser actores necesarios o socios del proyecto: el Estado local (municipio, delegación municipal), delegados de manzana o de calle, representantes de la empresa, el equipo técnico o de campo, las instituciones y organizaciones comunitarias. Los demás actores, que llamamos *interesados*, otorgan sostenibilidad al proyecto. Estos son vecinos, estudiantes, grupos barriales, redes y otros que por razones profesionales o de interés deseen participar de la agenda del proyecto. La coordinación, a cargo al principio de un/a promotor/a, es rotativa.

<sup>8</sup> Poco acostumbrados a debatir puntos de vista, unos y otras echan mano a los recursos tradicionales que excluyen al otro, sin percatarse de que los resultados del proyecto serán mucho más beneficiosos si se construyen sobre la base de la inclusión y la ampliación democrática.

## Herramientas utilizadas e institucionalizadas

La participación en la elaboración de herramientas es imprescindible para el proceso de construcción de la confianza. A su vez, la confianza es irrenunciable como base de la asociación de voluntades. A continuación, se desarrollan algunas herramientas específicas de gestión asociada elaboradas, utilizadas y corregidas por técnicos y vecina/os de las comunidades. Una parte de ellas requiere ser institucionalizada por tratarse de bases de acuerdos entre vecinos y estado. En nuestro caso se realizó a través de Resolución 1750/15 del IPV.

**Agenda Asociada Preliminar de Proyecto (IPV, Res. 1750/15).** La agenda asociada estructura el trabajo de los actores y garantiza la eficacia de la gestión. Organizar una agenda asociada obliga a los participantes a reflexionar y definir: a) temas de trabajo (grupos), b) tiempos y avances esperados de la tarea y c) un método para la incorporación de otros temas barriales (urgentes) sin dejar de atender los importantes (no urgentes) propios del proyecto. La agenda es el escenario virtuoso para la construcción de lo colectivo. No hay un convocante y un convocado. Todos son convocados gracias a la agenda de reuniones prevista. Es el lugar y tiempo del grupo. Existe el rol de coordinador de agenda.

Una vez presentados los primeros actores que conforman la mesa y los delegados de manzana, se realiza un *taller de programación* y propuestas, convocado por la mesa. En el taller se informan nuevamente las características del *proyecto integrado*, se identifica el estado de situación de base del barrio y la zona, los actores vinculados, las propuestas existentes al comenzar el proyecto y las iniciativas comunitarias. El resultado del taller es un documento de *diagnóstico participativo* y la conformación preliminar de la mesa de gestión, con su *agenda preliminar asociada*. Se registra mediante un *acta o relatorías*.

Cuando menos, la agenda asociada formulada debería contener: términos de referencia (la ley de la mesa, la misión, etc.); lugar, día y horario de las reuniones; participantes de las primeras reuniones; criterios de ampliación, y líneas de acción que abordará la Mesa.

**Acuerdos sobre el método.** Se realizan al inicio del proceso. Hay que entender que el espacio de la mesa es “caro” para todos y todas. Participar tiene beneficios y costos. Debe ser un espacio *eficiente*. Deberá acordarse que toda información respecto del proyecto sea compartida. Cada actor aprende a prepararse para explicitar su punto de vista (utiliza material, maneja documentos y planos, fotos, etc.).

Debe cuidarse la distribución equitativa de los recursos. Así, los técnicos que pueden realizar una presentación multimedia podrán cooperar con los vecinos, a fin de que ellos logren preparar una presentación multimedia con su propia mirada y contenido. La preparación de los vecinos para exponer en las reuniones de la mesa y en otros escenarios posibles es un momento óptimo para transferir el conocimiento sobre cómo utilizar las herramientas apropiadas para la expresión y la demostración de lo que pretenden. Nadie mejor que ellos para contar el proyecto si son convocados por actores de fuera del territorio (universidad, Gobierno), como se muestra en la figura 2.



**Figura 2.** Participantes de las mesas de gestión en el Encuentro de Hábitat, Universidad del Cuyo



**Nota.** Referentes de las mesas y la Red exponen en Encuentro de Hábitat en la Universidad de Cuyo (ProMeBa, 2010). Fuente: Archivos del proyecto.

Todos los asuntos vinculados al proyecto deben tratarse en la mesa, ordenados y planificados. Las reuniones de la mesa de gestión convocan a un número limitado de participantes y un tiempo limitado de trabajo. Deben propiciar el trabajo, la escucha, la propuesta, el disenso y, sobre todo, la organización para la acción. En nuestra experiencia, el número *mejor* ha sido entre 8 y 12 actores. En nuestro caso, era actividad programada la convocatoria de los delegados de manzana o calle.

**Las reuniones de la mesa de gestión.** Son un escenario asociado de gestión. Del latín *gestio*, el concepto de gestión hace referencia a la acción y a la consecuencia de administrar o gestionar algo. No equivalen a talleres de diagnóstico participativo, si bien pueden y *debieran* generar espacios vecinales de diagnóstico participativo en cada una de las líneas de trabajo del proyecto (mapa ambiental participativo, proceso de cartografía comunitaria, relevamiento de iniciativas comunitarias, etc.). No son un escenario tradicional de consulta-consenso, aunque pueden generar la actividad de consulta-consenso en cada etapa del proyecto. Las reuniones se planifican en *momentos*: 1) informativo, 2) de reflexión y 3) de puesta en común y agenda de tareas y responsabilidades. Se puede agregar un momento de información/capacitación que se considere necesario, con invitados. Los grupos operativos que se han conformado a la luz del proyecto (p. ej., Grupo Boletín, Grupo Dominial, Grupo Croquis y Plano) exponen los avances en el momento informativo. Es recomendable utilizar técnicas diversas y amigables, como papelógrafos, gráficas, etc.

**Elaboración de criterios barriales.** Los criterios son acuerdos que conforman paulatinamente reglas de juego barriales en el seno del proyecto. Se registran en papelógrafo y se van acumulando durante las reuniones de la mesa. Son criterios decisionales frente a los casos particulares de vecinos y empresa. Los criterios simples no se desdeñan, se instalan y respetan. Serán base de otros más complejos.

**Relevamiento comunitario y asociado (IVP, Res. 1750/15).** Es el primer paso de la agenda asociada. Es a la vez una práctica que fortalece la organización y refuerza la identidad barrial. Los vecinos generan referentes de manzana para que, en conjunto con las organizaciones comunitarias y los actores de la mesa, diseñen y ejecuten el relevamiento de datos necesarios para el proyecto. El relevamiento se vuelca en mapas digitales y otras herramientas amigables que permitan el control vecinal.

**Asambleas y comunicación comunitaria.** Convocadas por la mesa, las asambleas involucran al conjunto del barrio y actores ampliados. Son imprescindibles. Evitan demoras, garantizan el derecho a la información y aportan correcciones en el rumbo.

**Boletín barrial.** El boletín es una de las herramientas primordiales para la comunicación en el barrio (también pueden emplearse volantes). Se elabora en forma participativa, como se muestra en la figura 3, en reuniones con frecuencia acordada (mensual, bimensual, etc.). El objetivo de este medio es la visibilización de las acciones realizadas en el barrio o la zona, desde la mirada concertada en la mesa de gestión del proyecto.

Figura 3. Elaboración participativa del boletín barrial



**Nota.** Técnicos y vecinos diseñan el Boletín Barrial (Gerencia de Inclusión, IPV, Luján 2014). Fuente: Archivos del proyecto.

**Actas de cambio de ocupantes (IPV, Res. 1750/15).** La mesa de gestión asociada define, con base en los relevamientos, la oportunidad y la legitimidad de los cambios de ocupantes, previo a la firma de las actas de acuerdo de reconocimiento de posesión entre vecinos y Estado.

**Acta de reconocimiento de posesión, acuerdos y compromisos.** Son actas diseñadas por proyecto, como el caso de las resoluciones del IPV de 2011 a 2015. El Estado, presente en el asentamiento irregular, está en condiciones de reconocer los derechos posesorios. Es importante dar a conocer que el Estado no está otorgando derechos. Los derechos son de las personas. Los vecinos del asentamiento, en tanto ocupan pacíficamente

con ánimos de vivir, son sujetos de derecho. Este debate debe abrirse, a fin de configurar los criterios y dar como resultado la *firma* de actas de reconocimiento de derechos, acuerdos y *compromisos*. Es importante dar tiempo al debate barrial que va a abordar la complejidad de origen de la ocupación. En este tema, es beneficioso invitar a las mesas a personas de otras mesas de la red, para que compartan los puntos de vista. En el caso que compartimos, las *actas* se suscribieron a través de resoluciones que autorizan la firma, con copia para la urbanización y los actores participantes del proyecto. En ellas, tanto los acuerdos como los compromisos son de Estado y vecinos.

**Acta colectiva de acuerdo de límites entre lotes (IPV, Res. 1750/15).**

La herramienta es útil en los casos de corrimientos de cercos. Se trata de un acta colectiva en la que los acuerdos de partes son validados por otros integrantes de la comunidad y el Estado.

**Resolución participativa.** Las resoluciones –normas que consolidan decisiones del estado– se elaboran adecuadas al proyecto específico y se revisan con la participación de la Mesa de gestión. En sus considerandos, las resoluciones informan, unifican relatos, incorporan la mirada de los actores, y resuelven sobre las herramientas utilizadas y los anexos o listados de titulares. Son una verdadera síntesis o registro del proceso barrial.

**Ley de expropiación participativa.** Normativa de envergadura, la norma legal provincial habilita procesos extensos y múltiples que necesitan de la participación sostenida de la comunidad, La participación de la comunidad en la organización del expediente, los relevamientos y los acuerdos vecinales requeridos da consistencia al proceso de ejecución de la norma.

**Escrituración participativa.** Permite hacer eficiente y efectivo el derecho al lote para vivir (IPV, Res. 1297/2013)

## El rol de la Unidad Coordinadora Nacional y el Banco Interamericano de Desarrollo

La explicitación de la metodología de gestión asociada en el Reglamento Operativo –protocolo de acuerdos entre el BID y la Nación Argentina– ha sido determinante para el logro de prácticas numerosas y distribuidas por todo el territorio nacional. Se puede afirmar que tanto la audacia como la experticia de las autoridades y profesionales de la Unidad Coordinadora Nacional del Programa, les permitieron tomar decisiones de alto impacto en la formulación del Reglamento Operativo Anual, tales como modificar los pliegos y condiciones de las obras –incluyendo obligaciones innovadoras para inspectores de obras y empresas, que valoraban la importancia de la participación popular–, mejorar los instrumentos de gestión y financiar reuniones nacionales de evaluación y profundización. Asimismo, fueron numerosos los esfuerzos de capacitación de actores

que emprendió la Unidad Coordinadora Nacional (UCN), tanto para organizaciones vecinales como para técnicos y supervisores de las obras. Financió escenarios de información y consulta a la comunidad y otros actores sociopolíticos, encuentros de evaluación ante y *ex post*, encuentros de técnicos y supervisores de obras, que dieron legitimidad a las iniciativas locales. Se puede afirmar que la rápida aceptación de las metodologías de gestión participativa por los actores tuvo que ver con su explicitación en el Reglamento Operativo. En todo caso, los funcionarios que decidieron implementarlas encontraron en este un apoyo fundamental.

**Aportes.** Los aportes de las metodologías adaptadas a los proyectos locales fueron conocidos y evaluados en los Encuentros de la Red SUM. Se reconoce que se formó dirigencia de base con capacidades para gestionar asociadamente las acciones estatales; la evaluación *ex post* de las obras ejecutadas dio cuenta de resultados altamente positivos en calidad y cantidad. La presencia de las mesas de gestión barrial otorgó pertenencia temprana a los nuevos vecinos, así como visibilidad e inclusión social del nuevo barrio en la escena local. Se identificaron proyectos e iniciativas vecinales. En escrituración, se obtuvieron resultados por encima de la media nacional. Los agentes y funcionarios tuvieron una marca y apoyo permanente que los impulsó a batallar frente a resistencias del aparato estatal. La participación de los actores que se resistían a su integración a las mesas fue cuidadosamente planificada en las mesas con logros destacables.

**Dificultades.** Fueron dificultades: la baja consideración, por parte del Programa, del rol de coordinador metodológico, o portador activo de la metodología; la baja aceptación de los métodos participativos en la cultura provincial; las urgencias de los procesos vinculados a obras públicas (licitaciones, contratos); la negativa de algunas empresas de servicios a formar parte del espacio de gestión local. En orden a incentivar la participación de todos los actores, todas las herramientas diseñadas –boletín barrial, audiencias barriales participativas, actas de acuerdo– atendieron a la sensibilización e integración de los técnicos y las empresas a los procesos barriales.

**El BID.** El apoyo de la Coordinación Nacional (UCN) a los procesos de gestión participativa y gestión asociada se sostuvo y creció durante todos los años de gestión que se informan en este artículo. Sin embargo, el posicionamiento del BID, en cuanto a la aplicación de las metodologías de gestión asociada en otros programas, no se vio modificado. Así, en los encuentros de capacitación sobre metodologías participativas, se constató que el Banco no incorporó la de gestión asociada ni planteó los beneficios de constituir mesas de gestión local. Los instrumentos de participación promovidos por el BID han sido más bien tradicionales.



## Contexto resultante

Las prácticas democráticas no se olvidan.  
Solo se esconden, de a ratos, bajo el tapete.

Las elecciones anticipadas (julio de 2015) dieron tiempo, apenas unos meses, para finalizar la institucionalización de los compromisos construidos durante la gestión participativa. La responsabilidad del Gobierno provincial en los proyectos barriales se ha institucionalizado a través de resoluciones del IPV, redactadas con los integrantes de las mesas de gestión y aprobadas por el Directorio de esta institución. El nuevo gobierno suspendió de hecho (no de derecho) las mesas de gestión de los en curso, expulsó a los profesionales en los barrios y regresó a la negociación tradicional-clientelar en las obras en curso.

A pesar de todo, afirmamos que la práctica de las Mesas de Gestión Asociada para la Inclusión Sociourbana resultó una experiencia de ampliación democrática en las políticas urbanas en Mendoza. Permitieron al propio Estado provincial y nacional, a las organizaciones, vecinos y profesionales participantes, reconocer en las prácticas que es posible construir una política pública con gestión compartida. En los hechos se conformaron veintiocho mesas de gestión barrial distribuidas en doce departamentos de la provincia. Muchas se mantienen hoy como recurso para la población de los barrios en las nuevas etapas que viven. En ellas se entrenaron y capacitaron cientos de vecinos, técnicos, profesionales, docentes, profesionales de la salud y líderes de organizaciones comunitarias. Los salones de uso múltiple (SUM), que han contado en su diseño y ejecución con mesas de gestión activas y una efectiva gestión asociada, se han mantenido con el tiempo y se gestionan asociadamente.

Se creó una nueva gerencia acorde con las prácticas locales y definiciones de las políticas nacionales, dispuesta a la participación: la Gerencia de Inclusión y Mejoramiento de Asentamientos (IPV, Res. 569/2014), así como el Área de Evaluación de Proyectos y Prevención de Asentamientos (IPV, Res. 1606 /2012) que dio lugar al Programa Acceso al Lote para Vivir (IPV, Res. 1750/2015).

Se institucionalizaron las prácticas participativas barriales. Centenares de acuerdos de regularización obligan hoy al Estado a través de resoluciones (2011-2015) a continuar con las políticas iniciadas de regularización. Bastaría recuperar/reconstituir la demanda societaria para que rápidamente pueda continuar la tarea de la redistribución del acceso a la ciudad. Se ejecutaron más de mil quinientas escrituras que pudieron concretarse gracias a la metodología participativa y asociada. Los organismos involucrados accedieron a participar en las reuniones con vecinos en todos los casos.

Se realizaron siete encuentros multiactorales y multipropósito de la Red de Mesas de Gestión, de capacitación entre pares con hasta novecientos participantes.



La experiencia incorporó herramientas y debates útiles para la democratización del Estado. De ella resultaron normas y procedimientos innovadores. También en otros temas y otros programas.

Se han aplicado las lógicas de transformación de la gestión asociada (PPGA) (De Rosas, 1987), aunque de manera incompleta. Se ha pasado:

- del pacto implícito al pacto explícito;
- de los espacios de articulación a los escenarios de planificación-gestión;
- de la articulación de actores a la construcción de actores colectivos, y
- de la adhesión-identificación a la construcción de voluntades colectivas.

La aplicación de las metodologías PPGA significó crecimiento organizativo, a la vez que, de conciencia política, de derechos humanos y de género para las más de seiscientas personas que participaron. Fue una experiencia sinérgica impactó y fue impactada por otros escenarios de deliberación y debate sobre los asuntos del territorio. Se inscribió la democracia deliberativa en las prácticas de técnicos y dirigentes sociales. Muchos de ellos aplican hoy desde sus nuevos espacios lo que aprendieron en esas prácticas. Se ha fortalecido la planificación como herramienta de cambio. Buena parte de los participantes de las mesas participan hoy en otras redes<sup>9</sup>. Existen hoy cerca de cien profesionales con prácticas en gestión asociada en la provincia.

Las prácticas han conformado una sinergia que se lee en el comportamiento de las comunidades en red y se conoce en las prácticas políticas de participantes de las redes. La Red de Mesas de Gestión es aún esperada y recordada por líderes comunitarios que participaron, como *tiempo de felicidad*. Los compromisos estatales logrados están suspendidos, pero jurídica e institucionalmente pendientes. A través de las prácticas, numerosos líderes de organizaciones comunitarias y vecinos se acercaron a procesos colectivos que los transformaron; es decir, se convirtieron en actores capaces de intervenir en las decisiones en otros procesos tanto barriales como políticos.

A través de la Red, se inscribió el debate social sobre la participación, los derechos humanos y posesorios, los criterios asociados, los proyectos asociados, las situaciones de exclusión-inclusión, el derecho ambiental y el derecho al acceso al lote para vivir. Se incorporaron la mirada de género y los derechos de las mujeres, así como los festejos como ritualización de los logros de la gestión asociada, que atravesaron la sociedad de Mendoza desde sus subsuelos para quedarse.

---

9 Tal como la Mesa Provincial de Barrios Populares, 2021





## Conclusiones y reflexiones

“Toda ampliación de la participación ciudadana en los procesos decisorios de las políticas urbanas implica en una ventana que se abre hacia los meandros de los intereses que se ponen en juego en el desarrollo urbano” (Poggiese, 2007). La gestión del territorio es una arena de actores en pugna en la que el Estado suele aparecer como gran ausente. No lo está. Acompaña los movimientos de alta concentración decisonal. Lo hace travestido en normas, códigos urbanos, planificación de transporte y servicios, grandes obras, información. Por eso es responsable de los resultados.

La ciudad de todos espera y requiere que la voluntad colectiva anuncie un futuro justo y democrático. Entendemos que la aplicación de metodologías de gestión asociada que compartimos aquí y las transformaciones en la administración pública que estas prácticas asociadas conllevaron, constituyen una experiencia de ampliación de la democracia en el Estado y la comunidad de la provincia de Mendoza.

Compartimos, por último, algunas reflexiones:

Las obras de infraestructura y equipamiento urbano impulsadas desde el Estado pueden ser una gran oportunidad vertebradora de prácticas ampliatorias de los acuerdos territoriales y la conciencia ciudadana, dando lugar a estrategias para conocer y procurar la sostenibilidad ambiental.

La gestión asociada transforma la interdisciplina en un proceso virtuoso y eficaz de transformación.

La participación es un ejercicio costoso, su financiamiento debe explicitarse en los reglamentos operativas de los programas de obras en el territorio. Hemos corroborado que así los proyectos salen mejor, pues el gasto invertido en participación redundante en la calidad de las obras y la adecuación de las soluciones barriales y zonales.

El debate asociado amplía la democracia de manera eficaz. Sin este, el debate exclusivamente técnico o la puja política resulta la más de las veces inerte. La incorporación de actores otorga sostenibilidad. La tendencia predominante –evitar incorporaciones en la mesa decisoria– es ineficaz. La hipótesis de la construcción de un escenario específico para el desarrollo de prácticas productoras de un conocimiento agregado –diferente del sectorial tradicional– presupone, por definición, la existencia de tensiones en este nuevo espacio, que la metodología anticipa y convierte en energía y sinergia positiva.

Se precisa una mirada exhaustiva y colectiva sobre la naturaleza del Estado, la tecnocracia, su historia y anclajes específicos, la producción del territorio, la viabilidad, entre otros asuntos, a fin de que la producción de escenarios de gestión asociada pueda resultar eficaz. En todo caso, es preciso que un sinnúmero de asuntos y conceptos se viertan sobre los actores interesados y generen, además de masa crítica, una turbulencia que



permita el nacimiento (creación) de un mejor vivir para todos y todas. Es probable que resulte hoy difícil intentar modelos decisionales asociados de partida, pero entendemos que la incorporación de prácticas simultáneas y progresivas reduce las resistencias y nos acerca la posibilidad. Es el caso de las mesas de gestión, que aparecen como pinceladas de debate democrático en un tapiz multicolor de relaciones e historias populares.

Cada día de encuentro, cada acción realizada con el marco de la gestión asociada aporta a los participantes una experiencia que habrá de replicar, pues contiene elementos de reconocimiento de derechos, valora las capacidades diversas y recupera las nociones de justicia.

Buena parte de los arquitectos, abogados, ingenieros y especialistas ambientales, así como los trabajadores sociales, antropólogos y psicólogos participantes conocieron por primera vez el debate y acuerdos posibles entre actores de desigual poder y diferentes intereses. Por primera vez no necesitaron oponer poderes sino agregar saberes. Se notó en los rostros de todos. Se reconoció en los festejos, como el que se muestra en la figura 4. Muchos soñaron y vivieron, desde algunas de sus tangentes, una sociedad y un Estado parecidos a un futuro de buen vivir al que aspiramos.

Figura 4. Festejo barrial



**Nota.** Festejo barrial durante la inauguración de las obras (ProMeBa, Maipú 2011).  
Fuente: Archivos del proyecto.

Sin mis compañeras Jorgelina Champaño, Laura Martínez, la decisión de Omar Parisi, los profesionales de la Unidad Ejecutora, los más de setenta jóvenes profesionales contratados en los proyectos, así como Mary Lucero, María Chávez, Ángel Rodríguez, Miguel Navarro, Alejandro Fernández, Diego Farías, Marcos Méndez y los más de cien otros líderes comunitarios que se sintieron convocados a la tarea sociourbana en su encuentro virtuoso con el Estado, la experiencia no habría sido posible. Ellos conformaron la argamasa de la red de Mesas de Gestión que multiplicó prácticas semilla de Planificación Participativa y Gestión Asociada.

## Referencias

- Argumedo, A. (2020). Presentación. En N. Klein, *Los años de reparación* (pp. 11-24). Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. <https://www.clacso.org/wp-content/uploads/2020/11/Los-anios-reparacion.pdf>
- Burgos, V. (2017). *El enfoque interdisciplinar en el PROMEBA en Mendoza, Argentina*. Instituto Nacional del Agua. <https://www.researchgate.net/publication/321084490>
- Falú, A. y Marengo, C. (2004). “Las políticas urbanas: desafíos y contradicciones” En A. Torres Ribeiro (Comp.), *El rostro urbano de América Latina* (pp. 2011-226). Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Fernández, A. (2016). *Las formas del Estado y los actores sociales: el caso de la Argentina*. [http://www.sociales.uba.ar/wp-content/blogs.dir/219/files/2016/02/18-23-MODELOS89\\_dossier-Ferna%CC%81ndez.pdf](http://www.sociales.uba.ar/wp-content/blogs.dir/219/files/2016/02/18-23-MODELOS89_dossier-Ferna%CC%81ndez.pdf)
- Poggiese, H. (2011). *Planificación participativa y gestión asociada (PPGA): metodologías*. Espacio.
- Poggiese, H. (2004). Alianzas transversales, reconfiguración de la política y desarrollo urbano: escenarios del presente y del futuro. En A. Torres Ribeiro (Comp.), *El rostro urbano de América Latina* (pp. 229-255). Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- De Rosas, F. (11 noviembre de 1987). *La gestión asociada frente a una sociedad fragmentada: metodologías FLACSO -PPGA* [Conferencia]. Congreso ALAS. Centro Latinoamericano de Economía Humana, Montevideo, Uruguay.

## Normativa referida

- Instituto Provincial de la Vivienda. Resolución 55/2013. Creación del Programa Acceso al Lote.
- \_\_\_\_. Resolución 1606/2012. Creación del Área de Evaluación de Proyectos y Prevención de Asentamientos.
- \_\_\_\_. Resolución 108/2013. Creación del Proyecto RED SUM-Mesas de Gestión.
- \_\_\_\_. Resolución 1297/2013. Creación del Proceso de Escrituración Participativa.
- \_\_\_\_. Resolución 569/2014. Creación de la Gerencia de Inclusión y Mejoramiento de Asentamientos.
- \_\_\_\_. Resolución 1606/2015. Creación de Comisión Evaluadora con participación comunitaria-PAL.
- \_\_\_\_. Resolución 1750/2015. Programa Acceso al Lote para vivir: Bases y herramientas.



\_\_\_\_. Resoluciones de reconocimiento de posesión: 2011/2012, 602/2015, 573/2013, 172/2014, 1208/2014, 1085/2014, 502/2015, 1928/2015, 1926/2015, 1490/2015.

I-Políticos, técnicos, pobladores y empresa en reunión de Mesa Ampliada (PROMEBA San Rafael, 2008)

II-Referentes de las Mesas y la Red exponen en Encuentro de Hábitat en la Universidad de Cuyo (ProMeBa, 2010)

III-Técnicos y vecinos diseñan el Boletín Barrial (Gerencia de Inclusión IPV, Luján 2014)

IV-Festejo Barrial de inauguración de las Obras (ProMeBa, Maipú 2011)