

XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, 2009.

# **Participación y construcción de poder. Análisis de procesos participativos en intervenciones habitacionales estatales.**

María Andrea Benítez.

Cita:

María Andrea Benítez (2009). *Participación y construcción de poder. Análisis de procesos participativos en intervenciones habitacionales estatales. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-062/175>

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.*

# Participación y construcción de poder

## Análisis de procesos participativos en intervenciones habitacionales estatales

**María Andrea Benítez**

*Centro de Estudios Sociales- FAU- UNNE*

### Resumen

Esta ponencia se realiza en el marco del proyecto “Estudios sobre Participación en contextos específicos”, desarrollado en el CES de la UNNE, en el cual nos hemos propuesto analizar experiencias de participación socio comunitaria, vinculadas al trabajo, la educación y el hábitat.<sup>1</sup>

Se presentan un conjunto de reflexiones emergentes de un análisis de procesos participativos producidos en el marco de la implementación de diferentes experiencias de implementación de proyectos socio habitacionales promovidos por el estado, en el Area Metropolitana del Gran Resistencia de la Provincia del Chaco, llevadas adelante desde 2003 en adelante. Las intervenciones habitacionales analizadas se han concretado mediante la implementación de programas habitacionales y de ellos interesa especialmente como se dieron los procesos participativos.

---

<sup>1</sup> Dirigido por Ana María Pérez

Las experiencias en las cuales se centra este estudio involucran organizaciones sociales que han disparado, con acciones diversas de reclamo al estado, la atención socio habitacional.

Se pretende hacer operativo un modelo de análisis, en construcción en el seno del proyecto antes mencionado, de Formas de participación según promotores, y algunas de las consecuencias según la lógica subyacente. Específicamente se trata de avanzar en la relación entre los actores, el impacto sobre los procesos organizativos previos a la implementación de los programas y la contribución de estos procesos a la construcción de horizontes emancipadores para los grupos sociales destinatarios de la intervención habitacional.

Interesa la participación en su sentido político, como instrumento técnico político de construcción/ redistribución de poder, y de politización de las desigualdades.

### **1.- la participación como herramienta de politización de las desigualdades**

La participación es abordada aquí como herramienta teórico/política de politización de la desigualdad.

Entendiendo la politización como el reconocimiento del carácter conflictivo de las relaciones sociales insertas en una sociedad con una estructura netamente desigual y el reconocimiento de los actores individuales o colectivos que disputan por crear, mantener o transformar esas relaciones. Politizar es por ejemplo: construir nuevas nociones sobre problemas y sujetos, contribuir en la construcción de sujetos de derecho y sujetos que ejercen derechos, sujetos de decisión, es decir, identidades ciudadanas, Poner la experiencia individual en el marco de las desigualdades estructurales y en la experiencia colectiva (Paiva:2002) La Despolitización, por el contrario, opera ocultando el carácter conflictivo estructural histórico de las relaciones sociales mediante lenguajes que disfrazan el conflicto como un falso consenso o lo desplazan como diferencia o “disenso sano” al modo liberal, -judicialización, victimización, naturalización, reducción del conflicto social (estructural e histórico) a la experiencia individual-

A efectos de revisar las formas de participación según quien los promueve y su potencial de politización hemos elaborado un esquema que sintetiza en tres tipos.

- Espacios de participación promovidos institucionalmente (estado) desde el poder instituido legítimo.

Generalmente orientado por la lógica liberal, se interpela a los sujetos en tanto individuos. El tipo de involucramiento de los agentes participantes es de tipo electoral a través de Implementación de consejos consultivos, presupuestos participativos, referendums, o nuevas tecnologías gobierno electrónico.

La lógica subyacente en estas formas de participación es la Búsqueda de legitimación social para construir o sostener hegemonía. Se trata de una forma en gran medida despolitizadora.

- Basadas en organizaciones sociales que disputan una porción del poder (partidos políticos, sindicatos, organizaciones sociales comunitarias, movimientos sociales) El Tipo de involucramiento de los agentes participantes es la Afiliación, militancia orgánica a través de Espacios de información, formación, debate, asambleas de diverso nivel: plenario, representantes según algún criterio (elegidos o designados), delegación.

Se estructura en una Tensión entre su lógica de emergencia asociada a la implementación de una democracia participativa (dispositivo de democratización y politización) y su lógica de sostén en el sistema la reproducción de la lógica representativa (despolitización) y pueden contribuir a la construcción de una ciudadanía “disciplinada”.

- Espacios participativos promovidos desde el poder en constitución

Los dispositivos de participación Implican procesos de participación co gestionados (interinstitucionales): estado, universidad, iglesia, ongs, etc. y grupos sociales (sociedad organizada). Implementación de experiencias piloto o de escalas no masivas de alternativas educativas, habitacionales y/o de económicas y combinadas

(Campo del Hábitat popular, educación popular, economía social). Se vinculan a la implementación por adhesión de una propuesta de cambio.

La lógica subyacente en estas formas de participaciones es el Develamiento de categorías naturalizadas, la búsqueda de empoderar a actores históricamente excluidos del ejercicio del poder y obtener con ello la restitución de derechos, la construcción de ciudadanía

Cuando es tomada por el poder instituido y pretende aplicación masiva (por ejemplo, en la forma de políticas públicas que promueven la participación de grupos comunitarios y grupos sociales determinados) la Participación social asistida –técnico políticamente, aunque se ve restringida a los términos de la convocatoria y tiene como fin convalidar la acción estatal, al crear un ámbito de debate, es una forma de enorme potencial de politización, precisamente por la legitimación

derivada del poder institucionalizado y el alcance que pueden tener estas experiencias que generalmente se reducen si son promovidas por organizaciones sociales a experiencias piloto.

Cuando el poder en constitución se estructura en relación a demandas al poder instituido, puede articularse en alianzas multclasistas que demanden cuestiones concretas e inmediatas pueden llegar a poner en cuestionamiento el orden instituido, en este sentido su capacidad de politización es muy alta. (Boaventura de Sousa Santos,2001)

En síntesis, cuando hablamos de participación se hace referencia a la capacidad de demandar y generar las condiciones para la implementación de otra interlocución con las instituciones que detentan el poder político.

Fraser (1996) sostiene que una política social debe integrar políticas de redistribución y políticas de reconocimiento. Partiendo de un enfoque multidimensional define *colectividad bivalente* como aquellas en las que la condición de género, raza o sexualidad refuerzan la diferencia de subalternidad de clase. Una política bivalente tiene como precondition de su implementación la *paridad participativa*, que requiere por un asegurar la distribución de recursos materiales (de modo de asegurar la independencia de los agentes) y por otra parte, la voz de los participantes; asegurando el respeto mutuo y la igualdad de oportunidades para lograr estimación. Esta precondition Independientemente de su institucionalización, permite determinar si una política amplía o reduce las condiciones intersubjetivas y objetivas de redistribución.

## **2.- Los casos de estudio:**

Las reflexiones de este trabajo se derivan del estudio de dos ocupaciones de tierra, una consolidado en la misma localización de la ocupación (Chellyi), y otro (Mate Cosido) con desalojo y negociación de una re localización, en otro predio.

Aunque con diferencias de índole socio organizativo y cultural, ambos constituyeron casos socialmente conflictivos y con una alta difusión mediática. En ambos asentamientos intervino el estado en relación al hábitat, estas intervenciones (regularización dominial, construcción de viviendas y obras de infraestructura) constituyeron una respuesta de los organismos estatales a

reclamos de organizaciones socio comunitarias de las organizaciones que conformaron esos asentamientos.<sup>2</sup>

El análisis se centró en la incidencia de las organizaciones en la implementación de los planes de vivienda y la relación de las organizaciones y los organismos estatales en términos de su capacidad de politización.

En el asentamiento CHELLIYÍ se implementó el PROGRAMA Plan Federal De Solidaridad Habitacional. Subprograma de viviendas para poblaciones indígenas. Las ACCIONES Habitacionales IMPLEMENTADAS se refieren a Regularización dominial, Construcción de unidades de vivienda para 46 flías., en los lotes donde las familias ocupantes de hecho residían desde la ocupación (mayoritariamente), relocalización de algunas familias por adecuación al nuevo trazado de la planimetría, Apertura y perfilado de calles y Obras de infraestructura (entubamiento) canal desagüe pluvial.

Con relación a la participación de la comunidad en el proceso de la intervención habitacional, hay que señalar la participación plena en la etapa de toma de la tierra, resistencia de la ocupación, y demanda de la regularización dominial, instancias todas en las que la comunidad a través de representantes comunitarios organizados en la asociación Chelliyí, fue promotora, Los reclamos se efectuaron mediante medidas decididas en asambleas comunitarias, marchas desde el barrio hacia la casa de gobierno, elevación de petitorios en los medios de prensa, etc.

En la etapa de intervención estatal en cuanto al proyecto de re organización de los lotes: se dio una participación asociada y asistida por equipo técnico de estudiantes universitarias<sup>3</sup> que mediaron con técnicos municipales y de IPDUV. durante la ejecución de las obras: se dio una participación mediada por equipo técnico, la comunidad realizó el seguimiento de gestiones mediante representantes comunitarios. Las viviendas nuevas se asignaron a los propios ocupantes, todos los

---

<sup>2</sup> Los asentamientos como configuración particular del hábitat, constituyen una de las diferentes estrategias de resolución del hábitat desplegadas por los estratos sociales más pobres en la ciudad, y han sido definidas como una especificidad socio –históricas, vinculada a las condiciones sociales creadas por los procesos de concentración y centralización del capital, la implementación de las políticas neoliberales y los ajustes estructurales (Benitez: 2003, 2005 y sigtes.) Su principal rasgo es la organización de los colectivos sociales que producen la ocupación de tierra, lo cual expresa una nueva politicidad de los sectores pobres urbanos (junto al piquete, los saqueos, y los estallidos) (Merklen: 2004).

<sup>3</sup> El mencionado equipo técnico universitario, medió entre la comunidad y la empresa constructora, operando como un “traductor” de los particulares usos del espacio de los residentes del barrio, esta mediación redundó en cambios al prototipo de vivienda ejecutado por la empresa constructora. Las adecuaciones se vincularon a la disposición del espacio destinado a cocina y baño, y los usos considerados se vinculan a la fluidez de relación con el espacio exterior.

ocupantes de ese terreno, fueron los destinatarios de las viviendas (ocupados por ellos, o comprados como mejora) tras la regularización dominial.<sup>4</sup>

En el asentamiento MATE COSIDO, se implementó el Programa Provincial de autoconstrucción del IPDUV con financiación propia.

Las acciones habitacionales consistieron en la regularización dominial, construcción de unidades de vivienda para 26 flías. en un área vacía del asentamiento, apertura y perfilado de calles.

Con relación a la participación de la comunidad en el proceso de la intervención de habitacional hay que señalar que cada una de las instancias, a excepción de la definición de los prototipos, se realizó con control de la comunidad en el marco del movimiento, (MTL) que nuclea a los residentes de asentamiento se constituyó en la promotora de la toma de la tierra, resistencia de la ocupación, y negociación de re localización impulsada por la organización (mov. territorial de liberación) siendo una participación plena. Tanto en la ejecución, asignación, esto impidió la venta las mejoras, como ocurre en un alto porcentaje, en otros asentamientos. El programa provincial plan tierras, propuso un esquema de distribución de lotes en el predio (planimetría), los lotes se asignaron a cada familia por participación directa (asambleas) y en forma concertada, entre vecinos, en el marco del movimiento (participación plena) estableciendo prioridades: mayor necesidad (por situación económica, o familiar) y mayor participación en actividades del movimiento.

En cuanto al Proyecto de las casas se implementó un prototipo la participación de la comunidad fue Nula en la definición del prototipo.<sup>5</sup> Y en lo referente a la Ejecución de las obras, se distinguen dos etapas:

- De enero 2006 a enero 2007, por autoconstrucción de los destinatarios (participación directa)<sup>6</sup>
- Entre julio de 2007 a Sept. 2007) (participación nula) se retomó por administración de una empresa contratista Que contrató a seis personas del barrio para la ejecución de la obra. La organización (MTL) controlaba que se cumpliera la contratación y en el marco de la organización se decidió quienes serían los beneficiarios de los contratos. El estado no implementó controles sobre el tema.

---

<sup>4</sup> Es conveniente aclarar que la ocupación se produjo en un terreno que pertenecía a dos propietarios diferentes cuya regularización dominial se relaizaron diferidas en el tiempo, y solo en una parte de la ocupación, se implementó la intervención habitacional.

<sup>5</sup>Originariamente desarrollado en el marco del programa provincial FO.CO.

<sup>6</sup> Según los técnicos entrevistados, Atentaron contra esta experiencia: la dilación en la entrega de materiales y la escasa capacitación de los autoconstructores (vecinos del barrio Mate Cosido), Finalmente una tormenta derribó los paramentos de varias casas y se produjo un conflicto que paralizó la obra

Cuadro 1.- cuadro comparativo de las Síntesis de las

	Chellyí	Mate cosido
Fecha de la ocupación	Principios de 2000	Agosto de 2002
Familias residentes en el asentamiento	150	200
Familias destinatarias de la intervención hab.	46	26
Inicio de las obras	09/2006	01/2005
Finalización de las obras	Sept. 2007	Sept. 2007

Para completar la caracterización de estos casos diremos que En el caso del asentamiento Chellyí, la organización se constituyó *en el proceso* de la ocupación de la tierra, formación del asentamiento, y en el proceso de negociación con el poder político en torno de la asistencia social y habitacional. Esta organización inicial se fragmentó y en la actualidad operan en el asentamiento tres organizaciones sociales, aunque ellas no son antagónicas. Se han fijado objetivos y estrategias de demanda diferentes.

En el caso del Mate Cosido, en cambio, la organización *precedía* a la ocupación, la que fue una estrategia de visibilidad de las familias que integraban la organización, en todos los puntos del proceso intentan poner los términos de su relación con el poder político, mediante medidas de lucha. Es una organización que sufrió una ruptura ya en la última parte del proceso, que se plantea en términos de antagonismo.

Ello nos lleva a considerar que estas intervenciones tuvieron un *efecto regresivo* sobre las prácticas sociales de demanda colectiva, que se manifiesta en la transformación del posicionamiento comunitario frente a las prestaciones sociales y habitacionales: el pasaje de una actitud *pro activa* (promotora de las acciones socio habitacionales) a *pasiva* (esperar que se efectúen las “soluciones habitacionales”).<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Ver Benitez, Ma. Andrea. (2008) “Intervenciones estatales en materia habitacional en *asentamientos* en Resistencia, Chaco”. en AREA digital

Esto es más evidente en Chelliyí, donde las diferentes situaciones legales de los terrenos ocupados, constituyeron la condición mediante la cual, se legitimó la diferenciación de un colectivo social, con una fuerte construcción identitaria, aunque con una organización incipiente y aún no formalizada al momento del reconocimiento estatal de la demanda.

En Mate Cosido, la práctica estatal de fragmentación y disciplinamiento tuvo un efecto menos evidente (aunque existió) por tratarse de una organización instituida formalmente con anterioridad a la producción del asentamiento Mate cosido, y con tradición ya adquirida de interlocución mutua con el estado. La contrapartida a una actitud más confrontativa de este colectivo social, fue la distancia de la localización definitiva (en un área sin infraestructura prácticamente sin servicios), y la proporción de unidades de vivienda construidas en relación a la cantidad de familias que residen en el asentamiento. Ver cuadro 1.

Con relación a la incidencia de las organizaciones en la implementación de la intervención sociohabitacional estatal, en ambos casos las organizaciones (en el caso de Chelliyí aún incipiente y en el caso de Mate Cosido, ya consolidada a nivel local y extra local) fueron las *promotoras* de la acción habitacional. Es decir, las intervenciones estatales no fueron producto de una política estatal habitacional, sino una respuesta estatal a los conflictos sociales generados por la demanda de asistencia sociohabitacional.

### **3.- Del reclamo a la atención estatal. La articulación entre demandas y procesos de participación**

Como hemos visto en los casos analizados, asentamientos en los que se implementaron programas sociohabitacionales como respuesta a las demandas de las organizaciones sociales, se opera un pasaje desde procesos participativos genuinos (en el marco de las organizaciones para la construcción de la demanda/reclamo) a procesos participativos mediados por técnicos, o directamente obstaculizados en la implementación pragmática de la asistencia.

Para Laclau (2006) el surgimiento de actores emancipadores se origina en la estructura de la demanda como unidad básica de acción social. Según este autor, la construcción de la demanda estructura la constitución identitaria - ligada a “la falta”, en el sentido que organiza desde donde surge el lugar de enunciación. La «demanda» por un lado expresa el reconocimiento de la asimetría y la unificación, la articulación de necesidades heterogéneas.

Este planteo nos permite pensar el proceso de construcción de la demanda, en el que se construye un “nosotros”, una identidad colectiva, un lugar de la enunciación (clasista, étnica, de género etc.), en esta instancia la participación tiene un rol “catalizador” se hacen necesarias instancias informativas, consultivas y de toma de decisiones colectivas con el fin de estructurar la “demanda” y la estrategia para demandar. Cuando se produce la frustración de esa petición, se transforma en reclamo en la medida en que los agentes se consideran portadores de derechos que no le son reconocidos. En ese proceso la demanda particular se va extendiendo por equivalencia a otras demandas. A la vez que se construye el enemigo –el gobierno, la oligarquía, la clase dirigente, los ricos, el capitalismo, la globalización, etc.–, y la identidad de los que reclaman resulta transformada en este proceso.

Cuando las peticiones se van articulando con otras y unificando puede ponerse en cuestión el orden institucional.

En el caso de las organizaciones de ocupantes de tierra en Resistencia este punto estuvo lejos de alcanzarse porque las demandas empezaron a ser “atendidas”, identificándose así una nueva instancia en los procesos organizativos y en los procesos participativos.

El escenario resultó ser de una tensión permanente entre las demandas y lo que el orden institucional puede absorber. Las «peticiones» tienden a convertirse en «reclamos» y hay una crítica a las instituciones en lugar de una simple aceptación pasiva de su legitimidad.<sup>8</sup>

## **Conclusiones**

En los casos analizados – es posible detectar claramente dos tipos de formas de participación bien distintas la trayectoria de los asentamientos desde su configuración hasta la atención a la demanda a través de la intervención habitacional implementada por parte del estado.

---

<sup>8</sup> Los otros escenarios posibles son: una situación altamente institucionalizada cuando las demandas no van más allá de la etapa de meras peticiones y son atendidas; o bien, cuando las relaciones de equivalencia entre una pluralidad de demandas sobrepasan cierto punto, se dan movilizaciones masivas contra el orden institucional como un todo. La radicalización de los reclamos puede conducir a una reconfiguración del orden institucional como un todo. Laclau (2006)

En la primera etapa de construcción de las organizaciones y la demanda, la forma de participación que se puede identificar es la de el *poder en constitución* en organizaciones sociales comunitarias, en ellas puede identificarse un tipos de involucramiento ligado a las formas democráticas. En esta etapa es predominante la lógica de las organizaciones que necesitan constituirse en interlocutores legítimos del estado, a su vez las organizaciones mediante el mecanismo de la representación constituyen en sí mismas complejas instancias de mediación entre las necesidades y las demandas.

En la segunda etapa de atención de la demanda por parte del estado como respuesta al reclamo de las organizaciones, en la que predomina *la lógica del poder instituido*, y la participación responde mas al tipo de convalidación de las acciones del estado. Y despolitizando los procesos que inicialmente presentaron un importante potencial de politización.

La del estado y la de las organizaciones sociales en estos casos, estaban orientadas por dos lógicas diferentes y antagónicas de construcción de poder (desde arriba, desde abajo) en el marco de las cuales los procesos participativos operan de diferente forma.

Las formas de relacionamiento de las organizaciones y el estado, transita conflicto, negociación, cooperación, cooptación, y así en un esquema que no es estable sino que por el contrario es altamente dinámico y plagado de tensiones.

No hay un esquema lineal que ligue posiciones subalternas en la estructura social, reconocimiento o toma de conciencia, búsqueda de estrategias racionalizadas de superación, adscripción de una identidad social, participación activa en una organización estructurada de lucha por la restitución de derechos, mejores condiciones de vida, por el contrario, se trata de un proceso complejo en el que tanto los actores implicados, las estructuras organizativas, cuanto las relaciones están impregnados de los elementos hegemónicos que tienen a reproducir las desigualdades.

## Bibliografía

- BENITEZ, M. A., (2008) "Intervenciones estatales en materia habitacional en asentamientos en resistencia, chaco." Revista AREA Digital nº 10 (Mayo 2008) Editada por FAU UNNE. En Línea: <http://arq.unne.edu.ar/institucional/publicaciones/areadigital/area10/principal/conjuntomarcos10.html>
- de Sousa Santos, Boaventura (2001) Los nuevos movimientos Sociales OSAL Observatorio Social de América Latina sept. 2001.
- FRASER, N. (1996) Redistribución y Reconocimiento: hacia una visión integrada de justicia de género. New Schol of Social Reserch. RIFP/8 pp18-40
- LACLAU, Ernesto. "Por qué construir un pueblo es la tarea principal de la política radical." En Cuadernos del Cendes, año 23, no. 62. CENDES, Centro de Estudios del Desarrollo, Caracas: Venezuela. mayo-agosto. 2006. Acceso al texto completo: <http://www.cendes-ucv.edu.ve/pdfs/revista62/cap1.pdf>
- PAIVA, V. (2002) Sem mágicas soluções: a prevenção e o cuidado em HIV/ AIDS e o processo de emancipação psicossocial. Interface - Comunic, Saúde, Educ, v.6, n.11, p.25-38,