

# ¿Vecinos o ciudadanos?

## El fenómeno Nimby: participación social desde la facilitación organizacional

Ariel Gravano<sup>1</sup>

*Universidad del Centro de la Provincia de Buenos Aires*

RESUMEN: En el trabajo se focaliza un tópico del imaginario urbano puesto en juego con recurrencia en procesos de participación social dentro de la planificación urbano-ambiental, el llamado *Nimby* (*not in my back yard*: no en mi patio trasero) o *SPAN* (*sí, pero aquí no*), que plantea el eje de discusión en torno al “de quién” y “para quién” de la ciudad y de lo urbano: ¿vecinos o ciudadanos? Lo exponemos en un caso de demanda desde el Estado al antropólogo para colaborar en un proceso de participación institucional, dentro de un Plan Urbano Ambiental. Se analizan las bases ideológicas del fenómeno Nimby, sus distintos enfoques, ejes de debate y necesidad de articular el registro y la intervención en torno al poder participativo vecinal y ciudadano, como un desafío permanente.

PALAVRAS-CLAVE: Imaginarios urbanos, participación social, vecinos, ciudadanos.

## 1. Introducción

### 1.1. Objeto

En este artículo se focaliza el análisis de una manifestación de los imaginarios urbanos puesta en juego con recurrencia en general y, más

específicamente, en procesos de participación social dentro de la planificación urbano-ambiental: el llamado Nimby (*not in my back yard*: “no en mi patio trasero”) o Span (“sí, pero aquí no”), que plantea el eje de discusión en torno al “*de quién*” y “*para quién*” de la ciudad y de lo urbano: ¿vecinos o ciudadanos?

Lo exponemos en un caso de demanda desde el Estado al antropólogo para colaborar en un proceso de participación institucional, dentro del Plan Urbano Ambiental (PUA) de la Ciudad de Buenos Aires, Argentina. Se analizan las bases ideológicas del fenómeno Nimby, sus distintos enfoques, ejes de debate y necesidad de articular el registro y la intervención en relación con el poder participativo ciudadano.

Se pondrán en cuestión las relaciones entre el poder de los aparatos institucionales de Estado y de la sociedad civil, tan invocada en las últimas décadas como una forma de impulsar la participación ciudadana y así paliar las deficiencias de los dispositivos de la democracia representativa. Y también la relación principal entre el poder de los vecinos, definidos por la proximidad espacial, y el de los ciudadanos, como destinatarios universales de la institucionalidad estatal moderna.

## 1.2. Nuestra implicación

Lo haremos describiendo el proceso desde una posición de riesgo epistemológico no muy recurrente en el perfil del trabajo antropológico: la facilitación organizacional. La definimos como el rol metodológico de promover con rigor disciplinar la reflexividad sobre las propias prácticas en actores institucionales, con el propósito de colaborar con el avance de procesos de gestión organizacional. El rol metodológico consiste en aportar a los actores formas de enfocar la realidad, registrarla y operar con ella, sin sustituirlos en esta tarea, sino facilitando que sean ellos

los que la lleven a cabo, de acuerdo con sus reflexiones y decisiones, a partir de la problematización de su propio sistema de creencias. Por eso, el rigor disciplinar radica en la transferencia en acto de herramientas analíticas propias del enfoque antropológico, como la construcción de la otredad, el análisis situacional de actores y racionalidades, tanto de los destinatarios (actores) de la gestión cuanto de los mismos destinadores (agentes). Y este análisis es promovido a partir de la obstaculización de lo Vale que llamamos “núcleos rígidos de creencias”<sup>2</sup> propios y ajenos, a partir de tácticas sistemáticas con las cuales opera el facilitador y, a su vez, transfiere en la misma operación, mostrando o promoviendo la evaluación de los efectos del proceso de reflexividad a partir de objetivos determinados.

Esta actividad la hemos venido desarrollando en numerosas ocasiones y están plasmadas en diversos trabajos,<sup>3</sup> la mayoría de las cuales han sido y son producto de demandas concretas institucionales, como la que narraremos. Pero la primera tarea del propio enfoque consiste en problematizar esa misma demanda y sobre todo en problematizar el propio rol que se le asigna en esa demanda al antropólogo como “consultor” y no como facilitador, ya que – como dijimos – esta función no es parte del perfil clásico. Por ejemplo, para el caso del PUA, el pedido inicial fue que brindáramos una serie de “recomendaciones” de cómo desarrollar una participación efectiva, ya que el proceso anterior había “fracasado” (al decir de los actores), debido a presentaciones ante la justicia de parte de diversas ONGs que reivindicaban que la participación no había resultado “verdadera”, lo que llevó a que la Legislatura de la ciudad no impulsara la promulgación del propio Plan como Ley, tal como establecía la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En rigor, de acuerdo con una primera proyección de la “negatividad” (Lourau, 1988) del propio pedido, lo que hicimos fue partir de

que se nos pedía una especie de “recetario”, primera asunción (la propia demanda) que problematizamos aplicando las mismas técnicas de obstaculización del enfoque etnometodológico de Harold Garfinkel (2006).

Pero, a la vez, debimos problematizar nuestra misma posición como registradores de campo *implicados*, en un proceso que nos incluía protagónicamente, si bien con el rol de colaborar externamente. Fronteras difusas en las representaciones de los agentes, que en ocasiones notaban con nitidez nuestra externalidad y en otras no dejaban de vernos o intentaban colocarnos como parte de la línea ejecutoria del proceso participativo y no como facilitadores de lo que ellos debían ejecutar. No nos detendremos acá en mostrar este complejo entramado<sup>4</sup> pues el objetivo del trabajo es otro, pero debe constar como parte de las cauciones epistemológicas a tener en cuenta, que lógicamente condicionaron nuestro registro etnográfico.

### 1.3. El contexto

El proceso se inicia con la reforma constitucional que autonomiza a la Ciudad de Buenos Aires (1996), luego de una década y media de reinicio de la democracia en Argentina. Por Ley se instituye que la ciudad debía tener un Plan Urbano Ambiental (PUA) que orientara y regulara el desarrollo y la promoción del espacio físico urbano y fuera base de los códigos y del sistema de planeamiento. Y esa ley obligaba a realizar un proceso participativo, que comenzó a implementarse en 1999 y que era lo que fue frenado cinco años después, cuando este antropólogo fue convocado. En esos momentos (1999-2004) el gobierno fue ejercido por corrientes ideológicas que podríamos caracterizar de socialdemócratas, auto-consideradas de “centro-izquierda”, que impulsaron la iniciativa de una forma más discursiva que concreta y sostenida. A partir de la tragedia de Cromañón (donde murieron 194 jóvenes en un concierto)

y la destitución del titular del Gobierno (que a su vez ejercía la presidencia del PUA), todo se vio condicionado, mucho más las convocatorias a la *Participación Ciudadana*.

Así y todo, en tres años de trabajo (2005-2007) el sistema de participación fue convertido en norma y los contenidos del Plan fueron aprobados por la Legislatura. Y paradójicamente se lo convirtió en Ley en el mismo momento que asume el gobierno de la ciudad un inédito partido político de derecha (con Mauricio Macri como Jefe de Gobierno) que en la práctica fue diluyendo todo el sistema hasta convertirlo en letra muerta. Uno de los saldos de esta dilución es, sin duda, el convulsionado estado en que se encuentra Buenos Aires mientras escribimos estas líneas, con un gobierno local en cuyo vocabulario no se incluye el concepto de “*ciudadano*” y que reivindica con explícita xenofobia una “*ciudad exclusivamente para los vecinos*” (en detrimento de migrantes bolivianos y paraguayos que conforman mayoritariamente la fuerza de trabajo que *construye* literalmente la ciudad).

Focalizamos ahora nuestra atención en el objeto de nuestro trabajo.

## 2. El fenómeno Nimby del imaginario urbano

### 2.1. Sus características

Un tópico de los imaginarios urbanos<sup>5</sup> modernos es el fenómeno por el cual los vecinos de un barrio o de un área (independientemente de su clase social, pero más recurrentemente por parte de sectores sociales medios) se oponen a la instalación – en ese lugar – de servicios, actividades o equipamientos que consideran o bien nocivos desde un punto de vista ambiental o bien contrarios a la propia identidad de ese territorio. El punto en común es la molestia que expresan ante esas instalacio-

nes que brindan un servicio a una totalidad mayor (la ciudad o una región) que la que ellos defienden o referencian para oponerse. Depósitos de residuos sólidos, cuarteles de bomberos, cementerios, estaciones de transporte, plantas de energía, líneas de alta tensión, antenas de telefonía móvil, depósitos o almacenes, centros de atención sanitaria, escuelas, destacamentos policiales, son algunas de las instalaciones que se esgrimen como causa de la molestia o directamente se consideran la molestia en sí. También se manifiesta por el tránsito pesado de camiones o el trayecto de las líneas de transporte colectivo y mucho más ante el trazado de autovías. En general, esto pasa cuando las áreas consolidadas como residenciales comienzan a reconvertir parte de su morfología territorial debido a esas instalaciones, mediante el flujo del mercado inmobiliario, o bien por la acción directa del Estado. Esto es: cuando aparece la posibilidad de un cambio en el paisaje urbano, originado en principio desde el exterior de la identidad local.

En los últimos años, parte de este fenómeno, o con cierta semejanza, se ha tornado recurrente en la ciudad de Buenos Aires y su Región Metropolitana, pero asociado a otros tipos de instalaciones “molestas”. Por un lado, comercios de gran envergadura (los hipermercados), ferias callejeras, grandes torres de viviendas en propiedad horizontal o la concentración de un único rubro comercial (gastronómico, indumentaria, por ejemplo), esto es: ligados a la actividad comercial. Por otro lado, la novedad de la asociación de algunas de estas reacciones con estigmatizaciones sociales y discriminación hacia ciertos sectores. Se da en los casos de centros de rehabilitación de toxicómanos, centros penitenciarios, plantas procesadoras de residuos urbanos (por la presencia de los cartoneros<sup>6</sup>) y realojos de población proveniente de asentamientos “marginales”.

Esto se acrecienta cuando se desarrollan procesos de “participación ciudadana”, con la intención de completar la efectividad de la planifi-

cación urbana, como es el caso del Plan Urbano Ambiental de la Ciudad, que hemos venido referenciando en trabajos recientes (Gravano, 2007a; 2007b; 2009).

En ocasiones, lo nuevo en realidad es la movilización de los vecinos en forma notoria más allá, o bien en contra, de esos procesos de intervención. Nuestras investigaciones demuestran que en muchos barrios ese sentimiento de “*no me pongan eso aquí*” tiene arraigo a partir de lo que en el imaginario se configura como “invasiones” de este tipo de instalaciones (que se condensa en la asunción: “*antes esto era un verdadero barrio, ahora el progreso arruinó todo*”). Este “progreso” puede estar representado por ese tipo de edificaciones, instalaciones y cambios “molestos”.<sup>7</sup>

El mecanismo de rechazo ha sido bautizado en los países anglosajones con las siglas Nimby (*Not In My Back Yard*), cuya traducción literal sería “no en mi patio trasero”, pero que se refleja más con la imagen de un “no en mi lugar” o lo que algunos rebautizaron en español Span (*Sí, Pero Aquí No*). El “sí” representa que se reconoce la necesidad de la instalación para abastecimiento de una totalidad mayor, *ciudadana*, incluida la de uno, pero no el hecho de que se sitúe cerca o *vecino* al lugar de uno.

Tal oposición (ciudadanos o vecinos) se coloca en el fondo de la emergencia de estas situaciones, donde el Estado (cuya unidad de alcance *total* es la ciudad o la región) aparece como amparador por omisión, o directamente impulsor de los cambios locales, y quienes se oponen son considerados como vecinos (de una *parte* minoritaria de esa totalidad) “no solidarios” con la vida ciudadana general o con determinados grupos en particular (para el caso del rechazo de relocalizaciones de residentes de áreas “marginales”). La crítica desde la planificación y la acción del Estado es que esos vecinos no se oponen cuando esos servicios, instalaciones o cambios urbanos son situados lejos de su entorno próximo.

Lo dicho nos permite establecer al menos dos dimensiones que, en principio, parecerían dicotómicas: una fáctica, que condicionaría el surgimiento del fenómeno reactivo en términos específicamente espaciales, para evitar que surja o amortiguarlo, apelando a la instalación de algunos de estos equipamientos en zonas periféricas (“no en *este* lugar”), o directamente colocando la cuestión en forma pragmática en términos exclusivamente políticos, de disputa y manejo del conflicto.<sup>8</sup>

La otra es axiológica, ya que consiste en plantearse la disyuntiva entre vecinos o ciudadanos en el plano del “derecho a vivir la ciudad”. Una ciudad que trasciende ser mero espacio físico, para ser ponderada por su *valor de uso* concreto y público, como parte del sistema de servicios y consumos colectivos concentrados, que hacen posible la producción y reproducción de la vida humana. ¿Cuáles son los derechos *de* la ciudad? Precisamente los que se derivan del hecho de vivir *en* la ciudad: el derecho a la vivienda, a una vida digna, a “usar” los servicios que la ciudad brinda o debe brindar *para todos*, como ámbito público socializado de la producción humana. Quienes no gocen de esos beneficios podrán – y de hecho lo vienen haciendo desde hace décadas – reivindicarlos y luchar legítimamente por ellos, lo que implica una lucha por el derecho al uso de la ciudad misma. Esta situación se da, de hecho, por la relación de dominio que implica la apropiación del *excedente urbano*, cuando éste se distribuye por el *valor de cambio* de esos servicios transformados en mercancía. Es así que la máxima socialización pública de la producción cultural humana – la ciudad – deviene en apropiación privada, cuyo indicador es la fragmentación y segregación urbana.<sup>9</sup>

La señal del incumplimiento de los derechos de los ciudadanos respecto a la ciudad como valor de uso, debido a la apropiación de la ciudad misma como valor de cambio, necesita, para su concepción, de la premisa del *derecho universal del uso del sistema urbano*, capaz de satisfacer el cumplimiento de necesidades para posibilitar la vida digna de la

universalidad de los *ciudadanos* y no exclusivamente de los *vecinos* residentes en ciertas partes de la ciudad ni de los que tienen acceso al consumo no necesario.<sup>10</sup>

Y anticipamos una tercera dimensión, en la que se daría un entrecruce de planos, con reclamos públicos desde intereses privados fuera o dentro de procesos participativos institucionales oficiales, junto a la disyuntiva entre la solución espacial de hecho, pensando en los *vecinos*, o el desafío de la opción por el derecho de los *ciudadanos*.

## 2.2. Sus bases ideológicas

Se sitúan aquí nuestras reflexiones e interrogantes principales: ¿Qué opción tomar ante el desafío de tener que operar desde una gestión “participativa” respecto al fenómeno Span o Nimby, dentro de los imaginarios urbanos contemporáneos donde éste tiene una extensa vigencia y en relación con la transformación planificada? ¿Cómo se articula esta problemática con el poder urbano, diseminado o concentrado? ¿Cómo se relaciona con políticas de gobierno o de Estado, intereses de *parte* (partidarios o sectoriales) o *totales* y sobre todo con la invocación a la efectividad de la gestión?

Es de conocimiento recurrente que el Nimby emerge en los estudios sociales urbanos de los países capitalistas centrales desde los años setenta del siglo XX (USA, Reino Unido), de lo que da cuenta su propia nominación. El hallazgo de su presencia se extendió luego a casi todos los países occidentales y hoy se ha acrecentado. Desde un enfoque conceptual más recurrente (y orientado al ambientalismo) se lo ha asociado, en principio, a todo rechazo hacia políticas urbano-ambientales, a la vez que – en forma también recurrente – se lo califica de “obstáculo” para el desarrollo de éstas: “Las resistencias sociales que se levantan de manera espontánea frente a determinadas políticas con incidencia territorial re-

presentan una dificultad añadida al desarrollo de las mismas” (Foro La Ciudad Humanizada, 2008).

También se las concibe como reacciones inherentes a todo proceso de desarrollo de políticas urbano-ambientales: “El efecto Nimby (...) estas reservas, poco organizadas en su origen, lejos de suponer una rémora a sortear con mano izquierda, deben asumirse como parte inseparable de dichas políticas (...)” (Fernando Sancho, profesor de Ecología de la Universidad de Sevilla, *ibid.*).

Y en otros casos, se lo describe como una manifestación objetivamente sostenida sobre la base de una percepción de riesgos reales: “Consiste en la reacción que se produce entre determinados ciudadanos que se organizan para enfrentarse a los riesgos que supone la instalación en su entorno inmediato de ciertas actividades o instalaciones que son percibidas como peligrosas”.<sup>11</sup>

De acuerdo con estas concepciones, el Nimby sería toda reacción inherente ante un riesgo real. Pero también se lo concibe como sinónimo de movimiento social urbano, más o menos espontáneo.<sup>12</sup> Es una valoración ambivalente que, en realidad, confunde o caracteriza todo movimiento de actores urbanos de resistencia como Nimby, a veces apto para resultar ámbito de acción política partidaria y otras como peligrosamente a-políticos: “Las plataformas son a la vez una señal del renacimiento de la democracia de base y una amenazadora manifestación de la antipolítica. Y no hay que olvidar que surgen por la incertidumbre creciente de una sociedad que se siente agredida por riesgos que cada vez controla menos” (Pérez, 2008).

Se llega así a considerar que la conflictividad desatada por los “movimientos Nimby” se debe, por ejemplo, en opinión del geógrafo catalán Oriol Nello:

a la importancia creciente del territorio – se da la paradoja de que nunca ha sido tan fácil mover personas y capitales y eso provoca conflictos, porque los territorios compiten por atraerlos –, a las dificultades de las administraciones de planificar y explicar las políticas públicas y, sobre todo, al descrédito de la clase política. (Nello, 2003, apud Pérez, 2008)

Son movimientos “locales, defensivos, que suelen ser apolíticos e institucionales, y a los que suele ser difícil convencer una vez que se han creado” (ibid.).

Respecto a la valoración más común que ve a “los Nimby” en forma negativa, este tipo de opiniones también pondera lo contrario: “Suele usarse demasiado a la ligera, y tiene connotaciones claramente negativas. Pero algunos de estos movimientos han demostrado que tienen argumentos sólidos (...) y no es raro que, cuando rechazan algo, planteen alternativas” (Pérez, 2008).

En síntesis, las resistencias sociales de este tipo no serían manifestaciones egoístas e insolidarias, como podría entenderse en una primera interpretación, sino la expresión de malestares profundos que no han encontrado otros cauces para ser manifestados.

La nota más importante de lo que subyace ideológicamente cuando se usa el concepto es que se lo suponga un fenómeno cuasi-natural, dado, como una reacción automática general, inherente a todo proceso de instalación o innovación urbana. Algo parecido al latiguillo “resistencia al cambio” de los procesos de gestión, donde a ese “cambio” se lo presupone como inevitable y único camino, legitimado a priori, y toda fuerza que se le oponga queda vista de antemano como inherente y, por lo tanto, inevitable, algo que hay que “soportar”. Lo que impide problematizar el propio “cambio” y la propia “resistencia” y verlos como dos racionalidades en pugna.

En otros contextos de enunciación (incluso científico) al Nimby se lo califica en términos de cultura, una especie de “cultura de la resistencia”, o “de la protesta” o incluso “cultura del no”, sobrentendida paradójicamente como “natural”, proveniente de un generalizado y “lógico” “miedo natural ante lo desconocido”, proveniente del “esquema orgánico de supervivencia”, o hasta como una manifestación reactiva de “autoprotección”.

No es casual que se hable, en consecuencia, de “síndrome actitudinal del Nimby”,<sup>13</sup> como si su esencia natural y, por lo tanto, inevitable, se incluyera dentro de la lógica de toda planificación, renovación, innovación o intervención. El biologicismo subyacente a esta conceptualización tiene consecuencias importantes en el enfoque con que se encaren estos procesos.

La confusión entre Nimby y movimientos sociales urbanos, en consecuencia, le quita a la primera noción su especificidad (si bien expresada en forma retórica), y al segundo lo cataloga en forma reduccionista como reacción casi auto-refleja e inevitable y, por lo tanto, despojada de su carácter político, analizable y capaz de ser comprendido en procesos de acción institucional. Dos reduccionismos en uno, cuyos efectos se pueden notar a la hora de conceptualizar e intervenir ante el fenómeno.

## 2.3. Cuestiones conceptuales del Nimby

### 2.3.1. ¿Oposición a la actividad o a sus efectos?

Entre las variables explícitas asociadas a la noción de Nimby se destaca la *proximidad vecinal*, una de cuyas consecuencias es la confusión entre actividad y efecto.

*NIMBY is traditionally defined as what happens when people are, generally, in favor of something, but don't want the necessary infrastructure built anywhere they can see it. Bacon is delicious, but you don't want to live next door to a pig farm.*<sup>14</sup>

*Es rico el jamón, pero que al cerdo lo maten lejos de mi casa*, esta sería la síntesis ilustrativa; la instalación – necesaria para la faena – que esté donde no se la pueda ver (ni oler), a pesar de su necesidad y a pesar de estar a favor de la actividad o del resultado específico de la actividad. Implica una traslación: de la oposición al efecto de la actividad a la oposición a la actividad en sí; lo que adquiere importancia en términos de planificación participativa, como veremos. En realidad, no habría Nimby sin molestia o representación del efecto nocivo de la actividad, pero el Nimby implica la oposición a la actividad *por la proximidad*. Y es el *no a la proximidad* lo que transforma al movimiento en un *no a la actividad*.

Toda actividad humana (y por lo tanto, también la urbana) produce transformaciones en el entorno total, en el que pueden distinguirse niveles o dimensiones como la natural, la social, la cultural, la ambiental, etc. Dentro de estas transformaciones se incluyen los efectos “molestos” (siempre desde una cierta racionalidad, frente a otra), en una dialéctica donde los contra-efectos, o paliativos, son también actividades que a su vez tienen su propio impacto.

Cuando un barrio ve reconvertirse la distribución de los usos del suelo, de lo residencial a lo comercial, a la actividad de servicios y aun al desarrollo de pequeños talleres industriales, debido a la necesidad de sus grupos familiares de diversificar bocas de ingreso ante la cíclicas crisis de desempleo, se ven proliferar actividades hasta ese momento no habituales. Y el movimiento reactivo – de parte de quienes no necesitan esas opciones – suele anclar sus argumentos en la “pérdida de la identidad

barrial”, o hasta en la pérdida del valor de cambio de las propiedades, aunque esas unidades productivas y de servicios (kioscos, remiserías, comercios de ventana a la calle, pequeños talleres) sean utilizadas tanto por los mismos vecinos cuanto por un radio urbano de mayor alcance. Una cosa es que el taller de hilandería produzca una disrupción en la tranquilidad auditiva real del barrio y otra cosa es que no se puedan tomar medidas para paliar esa molestia mediante la aplicación de controles tecnológicos que amortigüen esa molestia real. Pero el Nimby se opone a la actividad, no mide la molestia ni trata de contrarrestarla con otra actividad regulatoria.

En el Nimby, que implica un rechazo *porque está cerca, próximo, vecino*, se parte de la *confusión de la actividad con su efecto*, que resulta ser una molestia a escala local, pero, a la vez, con tácito acuerdo con su valor de uso *ciudadano* o general. En el Nimby, como rechazo a que se instale en *este* lugar, no se distingue entre causa y efecto y la oposición a la actividad se manifiesta como una naturalización de su efecto, al que ni siquiera se considera capaz de ser neutralizado, eliminado o subsanado. Los movimientos que sí se ocupan de las condiciones del efecto y su sanación ya *dejan de ser Nimbys*, por definición, pues su oposición no se reduce a impedir o protestar por la proximidad.

Oponerse a los efectos nocivos de una actividad o instalación, debido a la toma de conciencia de esos efectos, *no puede entrar dentro de la categoría de Nimby*.

Adquiere importancia, entonces, la cuestión de dónde empieza lo próximo y dónde termina lo vecino, o más bien cómo emerge la dimensión total o ciudadana dentro del sentir local o vecinal. Esta cuestión de “límites” trasciende el espacio meramente físico, ya que se sitúa en una dimensión imaginaria e identitaria.<sup>15</sup>

Se asocian entonces a la proximidad, como variable disparadora, la conciencia de lo propio, la identidad local y el grado de homogeneidad

de esa representación de la identidad, de manera que se pueda ponderar su alcance desde la dimensión vecinal hasta la contextual total ciudadana; desde el propio y feudal “patio trasero” hasta la región, la nación o la visión internacionalista global: “yo soy ciudadano del mundo”, expresaba un miembro argentino del movimiento *No a las papeleras* en Uruguay, cuando se le señalaba que ese país era una nación soberana. El ejemplo del movimiento defensor de la “identidad local” y del aire y agua puros de Gualeguaychú (Provincia de Entre Ríos), basado sobre el fundamentalismo ecologista y posturas anti-industrialistas, es rotundamente Nimby, pues la queja o rechazo a la actividad (en este caso la industrial) surge de la locación *cercana a nosotros*, esgrimiendo el supuesto efecto nocivo en *ese* lugar.

### 2.3.2. Las partes y el todo

Esto recuerda a las discusiones acerca de la teoría de la unidad vecinal “en manos de sus vecinos”, de la década del cuarenta, sobre la base de la homogeneidad como valor sustancial y cuyo efecto real fue que se convirtió en un “instrumento de segregación de grupos étnicos y económicos” (Isaacs, 1949, p. 5). Un modelo que se mantuvo para las ulteriores evaluaciones sobre la “satisfacción del lugar” vecinal, que tomaban como variable no problematizada ese sentimiento local más que a la ciudad como un todo, y que recibiera la crítica de Jane Jacobs (1964), Henri Lefebvre (1973) y la más contundente que conocemos, de Matthew Crenson (1983). Éste estableció que el sentimiento barrial toma al barrio *extenso* como referente, más que las idealizadas relaciones de vecindad de la sociología funcionalista (cuyo paradigma es el trabajo de Suzzane Keller, 1977) y que el poder en el barrio – tal como habían establecido los pioneros estudios de Robert Park, William F. Whyte o Elliott Liebov (ver Gravano, 2005a) – estructuraba la *participación social*

e institucional de sus vecinos, reproduciendo la misma desigualdad en la distribución económica y política.

Y en nuestras propias investigaciones hemos mostrado cómo las identidades barriales y más precisamente la ideología de lo barrial, asociada a ciertos valores como el arraigo y la relacionalidad primaria, se invocan dentro de una arena dialéctica de lucha por los significados y construcción de hegemonía. En este escenario el cambio (el “progreso”) es una construcción simbólica erigida como lo opuesto a un “antes” que configura la “época base” de un barrio idealizado y deshistorizado por razones históricas: por el hecho de que los vecinos *no participaron* del proceso de construcción o ni siquiera de conocimiento (mucho menos en la proyectación ni en la planificación) de la necesidad de esas edificaciones, instalaciones, vías de transporte y demás servicios. El “aquí no”, en consecuencia, parecería ser más una impugnación o dispositivo simbólico a esa *carencia de participación* que una reacción “natural”, como esgrimen no pocos planificadores, y con lo cual se curan en salud para no impulsar una *participación efectiva*.

Ese imaginario del “cambio” resulta de la vivencia de la ajenidad respecto a esos procesos, de un no-control por las propias condiciones de existencia y producción de esos componentes urbanos (Gravano, 2003). En síntesis, los emprendimientos inmobiliarios, los equipamientos, las vías rápidas (autopistas), los comercios no habituales, conforman el imaginario del “cambio”, hasta del “progreso”, pero vividos como ajenos a esas identidades por no haberse protagonizado como propio el control de las condiciones de existencia, producción y uso de esos componentes urbanos.

La participación (ya lo hemos tratado<sup>16</sup>) se convierte en un tópico necesario para la planificación urbana por los costos y dificultades que a ésta misma le acarrea no tener en cuenta las representaciones, valores y expectativas de los actores, si bien esta cuestión ha sido abordada tanto

por la investigación sobre gustos y pareceres de los destinatarios y su ulterior aplicación al modo de llevar a cabo las políticas, cuanto por la realización de procesos participativos institucionales más o menos efectivos. Así lo repiten nuestros referentes:

estas reservas (...) lejos de suponer una rémora a sortear con mano izquierda, deben asumirse como parte inseparable de dichas políticas dentro de una nueva filosofía apoyada explícitamente en la participación pública, en la toma de decisiones, tal como se recoge en todos los textos que emanan de la Unión Europea. (Sancho, 2008)

Con lo que se pretende encauzar formalmente (con mano “institucional”, que en cierto sentido es mejor que hablar de mano *derecha*) los fenómenos de reacción ante los efectos de la planificación. Y, de acuerdo con nuestros estudios,<sup>17</sup> dos cuestiones adquieren importancia a la hora de plantearse estos procesos participativos institucionales: la relación entre *representatividad* y *significatividad*, por un lado, y la relación entre *relativismo* y *profesionalismo*, por el otro.

La primera se refiere al entrecruce entre la lógica del sistema democrático representativo, donde los poderes de gestión (entre ellos, el de planificar) toman como base el voto republicano como aval, y la lógica propia de los especialistas de la temática, por su experiencia, su conocimiento y la disciplina profesional con que abordan la problemática en cuestión (por ejemplo, urbanistas, arquitectos, economistas, especialistas en servicios específicos). Esto es lo que veremos para nuestro caso en particular (en el que agregamos al antropólogo urbano).

La segunda representa el desafío de tener en cuenta a los destinatarios de la planificación y sus distintas visiones *otras* (enfoque relativista), sin perder el hilo y el posicionamiento del saber disciplinar profesional.

En ambas cuestiones parece plasmarse la misma necesidad de trascender el restringido abordaje que sólo tenga en cuenta la *eficacia* (el logro de objetivos) y la *eficiencia* (el hacer de acuerdo con ciertas posibilidades de la lógica de costos), hacia la *efectividad* de las acciones, medible por la *otredad* del registro en el destinatario y el contexto que, en términos de participación, pondera a la vez la práctica participativa en sí y la imagen que de esa práctica se hacen los actores.

Veamos cómo se despliega este conjunto de variables en nuestro caso.

### 3. El caso del Foro Participativo Permanente del Plan Urbano-Ambiental de Buenos Aires

#### 3.1. La facilitación organizacional antropológica desde el Estado

Una de las experiencias donde se condensan estas cuestiones es el caso de la participación institucional en el Plan Urbano-ambiental (PUA) de la Ciudad de Buenos Aires (Argentina), que relatamos en trabajos ya citados. Nuestra actuación consistió en facilitar el proceso de participación institucional (impuesto por la misma ley que constituyó el Plan), luego de una etapa frustrada en la que diversas organizaciones interpusieron amparos judiciales invocando que la participación no había resultado “verdadera”.

Trabajando en principio con los técnicos urbanistas designados por el poder Ejecutivo y el Legislativo, esto es: con mandato dado por el sistema *representativo*, pero expertos en la temática específica del Plan (su *significatividad*, en nuestras palabras), hubimos de colaborar para la sistematización de lo que dimos en llamar el Foro Participativo Permanente del PUA (FPP). Sus principios eran, en cuanto al sistema, que las reuniones debían ser organizadas como talleres sistemáticos, periódicos

y permanentes, donde se llegara a conclusiones y con obligación, de parte de los consejeros del Plan, de dar respuesta a todas las cuestiones que se plantearan dentro de esa significatividad o incumbencia de la temática urbano-ambiental.

En cuanto al modo de gestionar el Foro, el criterio principal fue el de la facilitación de la *circularidad* y *reflexividad*<sup>18</sup> permanentes de todos los actores, acentuando la referenciación con datos y estudios en contraste con supuestos y prejuicios y con argumentaciones en contraste con opiniones y discusiones sin fin. Pero la paradoja consistió en que para procesar esas tensiones se debía trabajar con las representaciones de los actores (incluidos sus supuestos, opiniones, gustos, etc., sus *imaginarios*), en un escenario donde cambiaran sus prácticas – su gestión – respecto al proceso anterior frustrado; y sobre todo, con el propósito de que mejoraran su gestión los agentes (consejeros) del PUA.

Donde más se hizo presente el Nimby-Span fue en los talleres que se denominaron *territoriales*, en los que se dirimirían los destinos urbanos de algunos sectores de la ciudad, sobre todo respecto al uso del suelo, ocupaciones y actividades.<sup>19</sup>

A los mismos concurrían organizaciones vecinales, vecinos en forma individual, y actores institucionales u organizaciones (públicas o privadas) implicadas en las decisiones de planificación y regulación urbanas particulares de esas áreas. Fueron convocados por problemáticas concretas y en el contexto de las movilizaciones vecinales. Por ejemplo, en una de las áreas (Barrio *Nuevo Escolares*<sup>20</sup>) la instalación (consolidada desde dos décadas atrás, en plena dictadura) de una estación de transferencia de residuos, con circulación barrial de camiones con efectos de ruidos molestos nocturnos y emanaciones, el auge de grandes construcciones en altura, y la concentración del rubro audiovisual (estudios de televisión), comercial y gastronómico, como factores de cambio de la fisonomía, la “calidad de vida” y la identidad del barrio. El equipo téc-

nico del Consejo del PUA había elaborado un estudio que se intentaba exponer a los vecinos. Estaba compuesto por media docena de arquitectos y urbanistas, al igual que los miembros del mismo Consejo, que eran en total catorce, nombrados en partes iguales por el Poder Ejecutivo del Gobierno de la Ciudad y por la Legislatura. Tomemos como muestra el desarrollo del proceso participativo institucional de este territorio barrial.

Antes que comenzara el primer taller, incluso sin presencia de los consejeros, ya se escuchaban gritos y comentarios en tono de queja desde los casos individuales entre los participantes (unos cuarenta adultos de clase “media”, mujeres y hombres en una misma proporción, que se presentarían todos como vecinos de la zona en cuestión y algunos como miembros de organizaciones e instituciones vecinales): (“*a mi madre, que la tengo postrada, la está matando el ruido de las máquinas que destruyen todo, están masacrando el barrio*” (...) “*el olor es nauseabundo, no puedo estar en la sala del frente que se mete todo aunque cierre las ventanas*” (...) “*yo (...) somos tres generaciones de mi familia en el barrio, si esto lo viera así mi abuelo, lloraría*”).

El clima se enrarecía, crecía el volumen de las voces, que se cruzaban sin destinatario frontal, como líneas paralelas; como intentos de escucharse sólo a sí mismos, pero a coro, construyendo una serie de supuestos compartidos, una plataforma ideológica para la constitución de un “nosotros”, tácito, homogéneo y – sobre todo – *reactivo*, bajo la asunción de un “en contra de” capaz no sólo de construir identidad y acuerdo implícito, sino de tejer una especie de red de autocontención, respecto del *enemigo*.

La metodología de facilitación organizacional antropológica con que se coordinaba el Foro requería ciertos pasos, como la presentación de los participantes, su ubicación en círculo para que se vieran los rostros cuando hablaran, un frente con afiches en un rotafolio donde el facilitador escribía lo que se expresaba de acuerdo con una agenda previamen-

te acordada o por lo menos informada, preparada por el Consejo, que era quien convocaba (en este caso la reunión era en sede del PUA). También se imponía que los consejeros presentes respondieran todos los reclamos, consideraciones, preguntas, propuestas, etc. de los participantes, salvo que decidieran posponerlo para tratarlo en particular en el Seminario del Consejo y luego sí dar las respuestas (obligatoriamente). El taller tenía establecida una hora de comienzo y otra de final, de manera que todos pudieran calcular sus tiempos y no se hiciera interminable, ya que eso en general sólo posibilita que permanezcan hasta el final unos pocos. Media hora antes de las tres estipuladas, se debían obligadamente explicitar “conclusiones” del taller, las que constarían en un acta, que debía ser firmada por la totalidad de los presentes en ese momento. Como contenido de esas conclusiones podía constar todo lo que los presentes consideraran como tales, incluyendo sobre todo los desacuerdos y temas que quedaran pendientes.<sup>21</sup>

Otra de las condiciones de realización del Foro Participativo Permanente era que el Estado (Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires) garantizara un espacio apropiado, lo suficientemente amplio, con todos los medios necesarios para que las reuniones fueran cómodas y efectivas. Esto mayormente no se cumplió en sede del Plan, dado el remiso apoyo dado por el propio Ejecutivo a la iniciativa de la que era responsable. El hecho fue que por razones de inadecuación del espacio y el clima construido previamente, ya al plantearse las presentaciones una de las concurrentes se descompensó emocionalmente y tuvo que ser retirada para recomponerse.

### **3.2. Voces cruzadas: dueños del barrio y de la palabra**

Lo importante a destacar es que las formas de expresión y de accionar de todos los actores dentro del espacio que debía ser participativo impe-

dían precisamente que se plantearan posiciones y argumentaciones con las cuales el debate fuera posible. Los consejeros que habían concurrido no se habían preparado – como establecía el propio sistema, mediante la realización del Seminario del FPP, previo y posterior a los talleres – para afrontar las asunciones, las formas y los contenidos que se plantearían. Por ejemplo, ante un estentóreo “*nos están cambiando la identidad de nuestro barrio*”, sin esperar a pedir la palabra, interrumpiendo y con explícita actitud de suficiencia (por no decir soberbia) académica, un consejero espetó: “*¿Y usted es el dueño del barrio?*”, lo que produjo un abierto y disonante intercambio de inentendibles voces cruzadas. Otro consejero -que tampoco se había preparado para la ocasión-, pareció saturar la paciencia de los presentes, cuando intercaló con una sonrisa gardeliana: “*No les podemos explicar las cosas que hacemos porque no las entenderían*”.

Quien esto escribe – y que actuaba de facilitador del proceso – hubo de interrumpir el tiroteo verbal con preguntas que apuntaron a la problematización del conjunto de asunciones:

¿A quién beneficia que preguntemos sobre el “dueño” de un barrio?  
¿Cuál es el supuesto? ¿Existe o debería existir precisamente un dueño de una identidad compartida socialmente? ¿Es posible estar en contra del sentimiento que proporciona identificarse con un barrio? El primer consejero ni se inmutó.

¿Alguien puede generalizar ese sentimiento propio y asignarlo a una totalidad de vecinos? ¿No son los propios vecinos los que venden sus propiedades para que se instale todo lo que les molesta a los otros y que rompe con la identidad residencial del barrio? Algunos asintieron.

¿Será el mercado inmobiliario el que determine las identidades barriales, tan sentidas? ¿El barrio, como parte de la ciudad, debe ser totalmente homogéneo, igual para todos, o debe contener un grado de diversidad de usos,

morfología, etc. que permita que su propia identidad no quede congelada como fuera de la historia de la ciudad misma?

Finalmente, cuando ya el propio tono inquisidor hacia los propios consejeros había producido por lo menos un silencio necesario para continuar con el debate:

¿Alguien puede tener todas las respuestas a estas preguntas? ¿Alguien puede suponer que el saber está en estado puro en alguno de los presentes y que por eso el resto estaría imposibilitado de ese saber?

¿Nos podremos poner de acuerdo en todo esto, planteándolos como dilemas o será mejor exponer los desacuerdos, escuchándolos como problemas, un desafío que no va a tener nunca un final definitivo, pues la ciudad es una permanente re-forma, física e imaginaria? Una de esas voces es la profesional, la de los técnicos, que con una visión de la ciudad y del barrio, la pueden poner ahora a consideración de ustedes, esto es: su saber profesional puesto al servicio de los ciudadanos destinatarios, o por lo menos algunos de esos destinatarios, pues ustedes no son totalmente representativos de la gente del barrio [...].

Este bombardeo a diestra y siniestra produjo, a partir de cierta búsqueda perplejidad, la anuencia tácita para que se pasara a escuchar el informe técnico preparado por los arquitectos del Consejo, mientras el propio consejero motivador del bullicio quedaba tan en silencio como los demás participantes, sin dar señales de haber revisado sus formas de actuar, pero cambiando de hecho su forma de actuar en ese momento, que era el objetivo de nuestra intervención.

Se hace necesario aclarar que el rol del facilitador que sostenemos no es de neutralidad, ni siquiera de imparcialidad y mucho menos de mediación, de alguien que se sitúa en el “medio” de una controversia, sino pre-

cisamente lo contrario, se mete en el debate, toma partido, y no se aparta del contexto de significación vigente en el momento de actuar. Pero lo hace desde una ubicuidad que pretende obstaculizar los posicionamientos de los actores, con el propósito de producir su propia reflexividad activa. No importa si el actor cambia su modo de pensar, ni se pretende eso: se trata de interrumpir la normalidad instaurada por esas mismas reglas tácticas que parten de naturalizar posiciones donde lo que está en juego es – en última instancia – el poder de alocución y de acción. Y el facilitador no puede producir la ruptura de esa normalidad naturalizada sin situarse a la vez *dentro y fuera* de la misma, aún transgrediéndola de hecho.

En el caso narrado, el facilitador actuó – podría aceptarse – con la misma actitud académica del consejero de marras, con un lenguaje crítico-conceptual y teñido de metodologismo, pero sobre todo, y paradójicamente, para nada “fácil”. Y con una actitud de implícito reclamo afín con los vecinos. La diferencia principal fue que hizo preguntas provocadoras. El silencio que acompañó (y se produjo por) su alocución fue muy probablemente el producto de ese posicionamiento profesional, “experto”, técnico, asumido desde una actitud lindante (ex profeso) con la “provocación”, aunque fuera desde el método y la voz firme: *¿a ver quién se atreve a seguir gritando y sólo escuchándose a sí mismo?* El primer supuesto latente a imponer desde la facilitación fue: *a respetar al facilitador*. El segundo: que cada uno de los presentes *decidiera por sí mismo* no continuar con esa especie de hacinamiento discursivo porque *le servía* la interrupción del griterío. En síntesis: al poder *autoritario* del griterío se le impuso la autoridad del respeto por la hegemonía de la coordinación del taller. Paradójicamente, una facilitación basada sobre la obstaculización de algunos significados hegemónicos (reactivos), compartidos por los presentes, ejercida al mismo tiempo con herramientas discursivas capaces de construir una hegemonía distinta, desde la asunción de cada *parte*, esto es: participativa.

### 3.3. Algunos resultados

El contenido de los reclamos de los participantes había sido generalista y abstracto, del tipo: *queremos equilibrio en los usos del suelo, preservación patrimonial en relación con identidades barriales, incentivos para que el barrio crezca favorablemente, tener en cuenta las necesidades individuales y colectivas, el impacto ambiental*, y a la vez casuísticos y particulares, planteados desde cada caso individual.

El informe técnico (producido por consejeros pero sobre todo por los técnicos, con intenso trabajo en el terreno) expuesto por una profesional arquitecta con ajustado aplomo, en forma no defensiva, mostrando ante cada problema las posiciones posibles y las opciones propuestas por el Consejo, con datos no abrumantes sino ilustrativos y pertinentes, sin fundamentaciones abstractas sino posibilitando las inferencias que esos mismos datos producían en la audiencia. El clima de esta nueva instancia del debate podría haberse medido en decibeles no sólo físicos, sino de productos conceptuales y actitudes de trabajo y concentración, principalmente de quienes más conocían el terreno, los propios vecinos, acompañado del silencio conveniente de los consejeros.

El resultado consistió en una serie de líneas de acción acordadas entre vecinos, empresas (sobre todo la planta de transferencia de residuos) y organismos, incluyendo acciones conjuntas para realizar presentaciones que establecieran regulaciones inexistentes o bien la necesidad de su modificación. Por ejemplo, la empresa de transferencia de residuos tomó nota de la ilegalidad de ciertos “descuidos” en las emanaciones y filtraciones de sus camiones y del límite sonoro que traspasaban y propuso que los vecinos fueran los que auditaran estos efectos a partir de un plan de neutralización de los mismos, con visitas periódicas a la planta y presentación de denuncias concretas a las que se obligaban a dar respuestas. Esto impuso que alguien se preguntara, con dudas *¿por qué no lo hicie-*

*ron antes?* Interrogante que quedó respondido de hecho con la certeza de que el escenario de participación efectiva había producido al menos ese inicio, sin que fuera garantía de su consecución, pero sí un indicio de cambio en la gestión del proceso de interpelación a los efectos de la actividad, trascendiendo la mera oposición a la actividad en sí.

La exposición técnica incluso produjo que algunos consejeros validaran teóricamente, desde la significatividad de su saber (nuestra variable ya mencionada), las posiciones del Plan que expuestas desde la soberbia sólo habían producido reacción de parte de los vecinos y ahora los colocaba en el pasaje a pensar la totalidad ciudad y no sólo el límite del “patio trasero” de la asunción Nimby, *de vecinos a ciudadanos*.

El *tecno-centrismo* evidenciado tuvo su contrapartida relativista, mediante la facilitación, colocando al agente también como alguien con “su” identidad barrial. Pero en realidad mostró una debilidad de la gestión participativa, pues el consejero lo debería haber planeado tácticamente antes, como lo habían hecho otros colegas suyos. Lo que ocurrió es que se partía del prejuicio del Nimby como si fuera la única asunción de los actores y, como dijimos antes, *no todo es Nimby*.

Los vecinos demostraron, por el contrario, tener conocimientos no sólo empíricos respecto a la realidad – además de sus representaciones sentimentales y de adhesión identitaria – sino conceptuales, teóricos respecto al urbanismo y a la distribución de equipamientos riesgosos, y una prospectiva de opciones (hasta internacionales) que no se agotaban en el “aquí no”, sino que avanzaban en el *aquí sí, pero de una manera apropiada*.

Significatividad y profesionalismo dados por el informe técnico y las respuestas técnicas, lo que colocó los debates en ese plano y no en el inefable de las “reivindicaciones sentimentales”. Quiere decir que el Nimby no es el resultado de una actitud esencial y autocontenida en

personas u organizaciones de por sí, sino que se construye en el propio escenario (en este caso, de la participación y el diálogo), y es precisamente la forma de desarrollar éste lo que permitía u obstaculizaba su emergencia.

En talleres posteriores, se trabajó con una agenda que abrió paso a las distintas visiones acerca del territorio, con arribo a conclusiones y opciones que superaron el grado de generalidad y reactividad previo, principalmente por el acuerdo de no oponerse a priori a la actividad en sí, sino actuar respecto a la prevención y medición de sus efectos, teniendo en cuenta también los “positivos” respecto a la visión de otros actores y de otra relación de totalidad, no sólo la vecinal. Este cambio de postura no implicó una renuncia a las reivindicaciones identitarias en cuanto al uso del suelo o a la oposición a la instalación, sino respecto a cómo actuar esas asunciones, cómo gestionar desde lo propio la participación en los procesos de elaboración, procesamiento y, en última instancia, de la planificación.

Los resultados concretos fueron diversos; en algunos casos, los consejeros respondieron en forma positiva ante los reclamos. Por ejemplo, límites de altura de las construcciones e instalaciones de equipamientos en ciertas zonificaciones; regulación previa del vacío urbano, como una oportunidad dentro de una visión integral del barrio como proyecto urbano; posibilidad de “control morfológico” mediante la acción previa de los concursos de diseño; aplicación o creación de normativas de insonorización; límites a ciertos rubros comerciales mediante incentivos al desarrollo de componentes ambientalmente más “amigables” (pulmón de la manzana), directa prohibición en algunas zonas para la construcción de torres, apuntando a la baja densidad residencial; y acciones de gestión urbana no propias de las atribuciones del Consejo pero que podían influir en acciones de gobierno.

Pero también quedó contrastada la perspectiva esencialista de los vecinos que consideraban a priori que un habitante de una torre “no es un verdadero vecino”, sobre la base de la asunción rígida de que la única residencia digna es el “chalet propio” y el único paisaje barrial válido es el de “casas bajas”. En el fondo, esto se vio superado en los discursos y en las líneas de acción, pero no en las representaciones de los actores (sus imaginarios), pues esto no estaba ni puede estar en cuestión en una instancia participativa. El vecino podrá seguir pensándolo, pero lo que se establece en forma explícita es su propio discurso de que “las torres no son ni buenas ni malas de por sí” y, en términos más teóricos, quedó fuera de discusión que – como enunció un consejero – “*las ciudades tienen tal dinámica de crecimiento que la ciudad como organismo vivo, complejo y en cambio siempre representa un conflicto*”.

Y, de última, las conclusiones principales – presentes en las minutas y actas de los talleres – se correspondían, por boca de algunos actores, con nuestro convencimiento de que la participación institucional debía estar al servicio de la transformación y no de la reproducción, y que reconvertir en forma planificada la ciudad implica un desafío ante ese conflicto de poderes de fondo, pero que debe afrontarse con visión política *ciudadana*, estudios técnicos y evaluación permanente, mediante la participación efectiva y pro-activa. Y esto se logra con un escenario donde se compartan problemáticas y se las traten con rigurosidad de datos y método analítico y no se expongan dilemas desde la teoría abstracta o asunciones como la del patio trasero.<sup>22</sup>

Significatividad de la incumbencia específica (urbano-ambiental en este caso); representatividad de los poderes democráticos de quienes designen a sus técnicos con perspectiva profesional, pero incluyendo la relatividad necesaria para pensar en el destinatario y no sólo en la disciplina abstracta. Y el instrumento apto para lograr, con eficacia, eficiencia y efectividad el resultado de la planificación: el poder centrado del

Estado – como parte de la construcción de los intereses *de parte* pero debiendo abarcar el todo –, y la “sociedad civil” (vecinos y ciudadanos),<sup>23</sup> como parte de la construcción diseminada de poderes, incluidos en la relación de totalidad histórica en conflicto permanente.

#### 4. Conclusiones y epígonos

Luego de situarnos ante el fenómeno Nimby en cuestión y su abanico de aproximaciones conceptuales (del movimiento al grupo y a la instalación), señalamos las dimensiones de análisis fácticos (en la que las opciones resultan meros caminos de neutralización del fenómeno), axiológicos (desde los principios del derecho ciudadano universal) y la disyuntiva entre ambas, sobre la base de la tensión entre lo local y lo total.

Al detenernos en las bases ideológicas del Nimby, se nos evidenció su carácter reactivo concebido como inherente y “natural” de todo proceso de innovación, sobre la base de confundirlo con toda resistencia y todo movimiento social urbano: un “síndrome actitudinal”, con tufillo biologicista y homeostático, por lo tanto, supuestamente inevitable e incapaz de ser abordado desde una perspectiva crítica y problematizadora.

Parte de esa interesada confusión (conciente o no) es correspondiente con la confusión sobre la actividad y sus efectos, que los Nimbys colocarían en su frente de batalla, cuando en realidad, la variable independiente de emergencia del fenómeno no son la actividad y el efecto sino la *proximidad* al lugar propio. Con lo cual curamos en salud a aquellos movimientos que puedan coincidir en reclamos y reivindicaciones afines, pero que no pueden ser calificados como Nimbys, por sus diferencias de posición y de modos de acción. Lo afirmamos taxativamente: la mera oposición a los efectos nocivos reales de una actividad-instalación no puede ser catalogado de Nimby, salvo que lo que prive sea el “*aquí no*”.

Resaltamos que la concepción ideológica del Nimby como algo inherente produce un vacío de acción y planificación estratégico-táctica de parte de agentes del Estado y una resignación que, como se vio en el ejemplo de los talleres territoriales del Foro, terminan en una actitud donde la soberbia del técnico es un dispositivo para ensanchar la brecha con el actor participante y a la vez una profecía auto-cumplida: *contra el Nimby no se puede hacer nada*.

Y los desafíos cruzados ante las relaciones de totalidad y localidad o parcialidad en la teoría urbana, hubimos de plantearlos en términos de entrecruce de dos pares de opuestos en unidad: representatividad vs. significatividad y profesionalismo vs. relativismo extremo, con eje en la *otredad*, dentro de la relación entre planificación que tenga en cuenta los imaginarios y la participación con facilitación organizacional.

Para ello, la reflexividad, la circularidad, un sistema de participación permanente con facilitación sobre las prácticas de gestión, desde la proyección del enfoque etnográfico, rico en el análisis de actores en situación, han sido mostrados en el caso donde se dirimía el contraste entre la reactividad a la proactividad, en aras de los resultados proyectados, principalmente la aprobación – mediante un proceso participativo con poder significativo, no impugnado como el anterior – del Plan Urbano-ambiental de la Ciudad por la Legislatura (poder representativo) y eventualmente puesto luego en marcha por el Ejecutivo.

En el caso del Foro Participativo Permanente del PUA, el punto más vulnerable desde sus mismos principios fue el de acotar la convocatoria a una parcialidad de organizaciones y no impulsar la concurrencia de otras cuya pertinencia resultaba específica, debido a la lógica de no producir “ruidos” en un proceso que el mismo Poder Ejecutivo (entonces de “centro-izquierda”) se ocupaba de no apoyar en forma consecuente. La escenificación, entonces, del mismo proceso participativo en ciertos lugares de la ciudad, su acotamiento a ciertos temas, es lo que hizo que

no se llegara a colocar el Plan mismo en la agenda de la opinión pública, más allá de cuando fue utilizado como forma de calmar las manifestaciones de vecinos por el Nimby de las torres de determinados barrios, sin consecuencias positivas, ya que el gobierno terminó negociando con criterios puramente clientelísticos. Y esto porque los barrios en cuestión eran los de más cara renta del suelo de la ciudad. Sabido es que cuando las instalaciones molestan en sectores más pobres, las protestan merman en aras de una compensación más conveniente.<sup>24</sup>

Es altamente sintomático cómo el Estado mismo propende a impulsar el Nimby como forma autoritaria y elitista de movilización urbana: el gobierno actual de derecha en Buenos Aires (gestión Macri) está regulando que toda innovación de uno de los barrios de “clase alta” deba ser consultada previamente con los “vecinos”, representados por su Sociedad de Fomento, lo que implica de hecho echar por tierra con el proceso participativo del Plan que tenía como unidad de visión a la ciudad y convalidar la opinión de los vecinos más influyentes como la “representativa del barrio”, en una contradicción con la relación entre representatividad y significatividad ya señaladas.

En otro de los ejemplos recientes, la negociación directa con los vecinos de una avenida de otro barrio de clase “alta” tradicional ha fortalecido la idea de un “gobierno para los vecinos”, pero – como hemos señalado – *estos* vecinos y no la totalidad. Y los episodios de mayor notoriedad, a fines de 2010, con la usurpación de terrenos públicos por parte de habitantes de la propia ciudad, para reclamar por planes de vivienda, fueron catalogados por el propio jefe de gobierno de la ciudad como parte de la inmigración (de Bolivia y Paraguay) “*narcotraficante y mafiosa*”, en contra de “*los vecinos de los barrios*”, que a voz en cuello reivindicaban “*que les den vivienda, pero en sus países, no acá*”.

El Nimby surge por razones históricas. Es una racionalidad producida por el manejo de las relaciones y el modo de gestionar, no como algo

inherente. Es el resultado de la acción del Estado y de los aparatos políticos que, por acción u omisión, producen el vacío de canales de participación por donde la pro-actividad de todos los actores pueda tener cauce.

En síntesis: *el Nimby-Span es generado por el modo de gestionar la ciudad sin participación de los vecinos en tanto ciudadanos.*

## Notas

- <sup>1</sup> Doctor en Ciencias Antropológicas, Universidad de Buenos Aires; investigador del Conicet, profesor titular de Antropología Urbana, Universidad del Centro de la Prov. de Buenos Aires. E-mail: gravano@ciudad.com.ar.
- <sup>2</sup> Definimos “núcleo rígido de creencias” como aquellas representaciones que actúan como prejuicios que se constituyen en obstáculos para el cumplimiento de objetivos, principalmente porque impiden el registro de la *otredad* (Gravano, 1992).
- <sup>3</sup> Lo hemos expuesto en nuestros trabajos “Antropología práctica” (1992), “La imaginación antropológica” (1995), “Imaginarios regionales y circularidad en la planificación” (2006), “Desafíos participativos en la planificación urbano-ambiental: el aporte antropológico” (2007a), “Claves para la facilitación organizacional...” (2007b) y “La proyección del enfoque etnográfico hacia la facilitación organizacional en procesos participativos de planificación urbana” (2009).
- <sup>4</sup> Una muestra anecdótica de esta trama fueron las palabras con que nos describió nuestra propia acción y función uno de los consejeros del Plan: *“si vos nos hubieras contado cuando te contratamos lo que ibas a hacer, quizá no te hubiéramos contratado, porque queríamos una receta y vos nos hacés pensar mejor, analizando nuestros supuestos y no nos decís lo que debemos hacer, sino que promovés que seamos nosotros los que lo decidamos, pero en forma más efectiva, con un método”* (dicho por un urbanista consejero, que en principio se había opuesto a que el trabajo le fuera encargado a un antropólogo, *“porque nos vendrá a estudiar como a indios”* y luego se convirtiera en ferviente partidario de la metodología de facilitación, hasta el extremo de proponerla como parte de todos los procesos participativos del Gobierno de la Ciudad).
- <sup>5</sup> El concepto amplio de imaginario urbano apunta al sistema de representaciones que tienen al espacio urbano como referente y lo hemos desarrollado en diversos

trabajos de investigación desde hace quince años (Gravano, 2006, 2005a, 2004, 1999a, 1999b, 1996, 1995, 1994) y lo tomamos principalmente del referente Armando Silva (1992).

- <sup>6</sup> Recolectores de cartón, de amplia notoriedad en los escenarios urbanos argentinos a partir sobre todo de la crisis del desempleo 1995-2002 (Schamber & Suárez, 2002).
- <sup>7</sup> En nuestras investigaciones sobre los imaginarios barriales, lo opuesto al núcleo de la identidad barrial “auténtica” está compuesto en parte por ese “adelanto” corporizado – entre otros indicadores – por edificaciones de consumos colectivos (Gravano, 2003, p. 141).
- <sup>8</sup> El ejemplo más cercano es el caso de las ciudades medias de la Provincia de Buenos Aires, adonde se pretende cada tanto llevar la basura de la Ciudad de Buenos Aires y los intendentes de esas ciudades lo esgrimen como un factor de ingreso y hasta como un logro para la dinámica económica regional, hasta que la población se opone (ver Gravano, 2005a; Suárez, 1998).
- <sup>9</sup> Ver Castells, 1974; Harvey, 1977; Lojkine, 1979; Topalov, 1979; Singer, 1980; Wacquant, 2007.
- <sup>10</sup> Las principales ideas en este sentido las volcamos en la conferencia que nos encargó el Instituto Interamericano de Derechos Humanos para un encuentro internacional de Defensores del Pueblo, que titulamos: *Ciudad y Derechos Humanos – Ciudad y Hechos Humanos* (Gravano, 2008).
- <sup>11</sup> Ver: <<http://exaps.blogspot.com/2008/06/el-fenmeno-nimby.html>>.
- <sup>12</sup> Vale la pena señalar cómo suele extenderse la nominación misma de Nimby, desde la señalización de los movimientos sociales reacios a cierta instalación urbana, los grupos (más o menos espontáneos) que constituyen estos movimientos, y su uso para referirse a las mismas instalaciones (“*existe un gran problema ligado a la evaluación de los proyectos de instalación de Nimbys*”) (Ver: <<http://www.prourbana.cl/upload/Nimbys.pdf>>).
- <sup>13</sup> Ver: Alberdi Bidaguren, de la Peña Varona & Ibarra Güell, 2002..
- <sup>14</sup> Ver: Reviews Boing Boing Gift Guide, 2009: media! (part 2/6) Science More Insight on Those Leaked Climate Change Emails 39share maggie koerth-baker posted at 5:00 am november 23, 2009 featured • science • business • community • energy • nimby • renewables • sustainability • wind Rethinking Nimby: Why Wind Power Could Lead To New Ways of Defining (and Dealing With) Public Naysaying.

- <sup>15</sup> Es lo que tratamos como “delantes” y “detrases” de las ciudades (Gravano, 2004).
- <sup>16</sup> Ver Gravano, 2009, p. 86.
- <sup>17</sup> Ver Gravano, 1999a; 2007a; 2007b.
- <sup>18</sup> En Gravano (2009) nos detenemos en estos conceptos activos, que toman como base la proyección del enfoque etnográfico. En cuanto a la dinámica de la facilitación, incluyó el trabajo con agenda previa, tiempos acotados, técnicas participativas de taller, análisis de actores y racionalidades y específicamente en la detección de núcleos de creencias a contrastar con datos y tácticas de obstaculización (Gravano 1992), propias del enfoque etnometodológico.
- <sup>19</sup> Esta investigación la desarrollamos entre 2005 y la actualidad y consistió en un registro empírico de todas las instancias del proceso participativo del PUA, de sus reuniones internas y de sus escenarios institucionales abiertos, participando incluso de la confección de los documentos públicos del proceso. El contacto directo implicó a 136 y 327 personas interesadas y convocadas al Foro, y el Consejo más sus técnicos. Para mayor información sobre el PUA, ver: Velásquez, 2005, Plan Urbano Ambiental, 2000 y 2007; y [http://www.buenosaires.gov.ar/areas/obr\\_publicas/copua/?menu\\_id=13769](http://www.buenosaires.gov.ar/areas/obr_publicas/copua/?menu_id=13769). Para una perspectiva general de la ciudad, ver: Cerrutti & Grimson, 2005; Gorelik, 2004; Leveratto, 2005; y Rodríguez, 2005.
- <sup>20</sup> El nombre es ficticio. El área en sí está situada en un sector de transición respecto al centro de la ciudad, con población de sectores medio-bajos y mezcla de usos residencial, comercial, de equipamientos y servicios diversos.
- <sup>21</sup> En los trabajos ya citados se expone en detalle el sistema participativo que nos tocó proponer y llevar a cabo, desde la facilitación organizacional (ver principalmente Gravano, 2007a, pp. 11-2).
- <sup>22</sup> Si bien las minutas y actas de estas reuniones son documentación pública y estuvieron (hasta que las quitara el gobierno de Macri) en la Web del PUA y quienes concurren están explicitados en dichos documentos, transcribimos aquí las evaluaciones de estos talleres por los concurrentes: “caos valioso – orden=fascismo; nos pudimos expresar; reunión interesante, que tenga continuidad; algo más que interesante: que sigan con esta propuesta interactiva; interesante; idea excelente siempre y cuando se haga con toda la ciudad; bien el trabajo del equipo técnico; positivo participar, que nos tengan en cuenta; muy positiva; que nuestra opinión sea vinculante; positivo poder participar; Satisfactorio; me gustaría que tenga con-

tinuidad; me gustaría otra convocatoria para abordar la presencia de los cartoneros; La participación de varios vecinos de la zona dejó evidencia de su compromiso y conocimiento de las distintas transformaciones del barrio; esta situación me resultó de gran riqueza y merecería rescatarse; Sería de mayor dinamismo recibir una orden del día, al sólo efecto de poder tener posibilidades de estar en condiciones de opinar con mayor énfasis sobre temas puntuales y no un a dónde salgo; Creo que fue una reunión positiva; los temas se discutieron con nivel y buscando alternativas y soluciones; fue en lo personal un buen principio que espero continúe hasta llegar a un buen final; gracias por dejarnos participar; Primera experiencia puede ser positiva; se necesita conseguir práctica personal en este método, La reunión es muy positiva; creo que se demoró excesivamente en el tema de la basura, lo cual quitó importancia al tema que nos reunió; para la próxima es importante controlar los tiempos y los temas con cierta fuerza; Me sentí totalmente cómoda, con gente deseosa de compartir proyectos; gracias por invitarnos a estas reuniones; Se trató de un ámbito de participación y debate en un clima de respeto y entendimiento; bien manejado y con respeto del tiempo; Reunión organizada, buen clima, exagerado tratamiento de un tema particular (CEAMSE), nivel de propuestas razonables”.

<sup>23</sup> Vale la pena destacar que esto va más allá de las definiciones taxativas que podemos encontrar, como por ejemplo en el Distrito Federal de México, para el cual son *habitantes* las personas que residan en su territorio; se consideran *vecinos* a los habitantes que residan por más de seis meses y son *ciudadanos* los *mexicanos vecinos*. Para el proceso del PUA establecimos que podían participar todos los ciudadanos, independientemente de su nacionalidad, lugar de habitación, etc. porque Buenos Aires es recorrida, producida, habitada y consumida por una cantidad mucho mayor de quienes duermen (variable de la residencia) en ella.

<sup>24</sup> Está el caso de la ecuación pobreza = instalación molesta (y supuestamente el consiguiente Nimby, o Span) como señalan los expertos chilenos (Paredes, 2008, in <<http://www.prourbana.cl/upload/Nimbys.pdf>>: Prourbana, op.cit.), para el caso de algunas comunas pobres de Santiago de Chile, pues allí donde la población es más necesitada se aceptaría con mayor resignación la compensación monetaria por la instalación, o bien “exageraría los costos” lo que nos hace pensar que reconvertiría los términos del Span hacia un SPAS (“*Sí, pero aquí sí*”).

## Bibliografía

- ALBERDI BIDAGUREN, J.; DE LA PEÑA VARONA, A.; IBARRA GÜELL, A.  
2002 “Inguruak: Soziologia eta zientzia politikoaren euskal aldizkaria”, *Revista Vasca de Sociología y Ciencia Política*, n. 33: 59-80.
- CASTELLS, M.  
1974 *La cuestión urbana*, Madrid, Siglo XXI.
- CERRUTTI, M. y GRIMSON, A.  
2005 “Buenos Aires, neoliberalismo y después, cambios socioeconómicos”, in PORTES, A., ROBERTS, B. & GRIMSON, A., *Ciudades latinoamericanas: un análisis comparativo en el umbral del nuevo siglo*, Buenos Aires, Prometeo, pp. 75-148.
- CRENSON, M.  
1983 *Neighborhood Politics*, Harvard, Harvard University Press.
- GORELIK, A.  
2004 *Miradas sobre Buenos Aires, historia cultural y crítica urbana*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- GARFINKEL, H.  
2006[1968] *Estudios de etnometodología*, Bogotá, Anthropos.
- GRAVANO, A.  
1992 “Antropología práctica, muestra y posibilidades de la antropología organizacional”, *Publicar en Antropología y Ciencias Sociales*, Buenos Aires, vol. 1: 95-126.  
1994 “Manchas Die Stadt und ihre schattenseiten” (Das bild der Metropole ist nicht ohne Makel) [Las manchas del Imaginario Porteño], *Ila Latina*, Zeits der Informationsstelle Lateinamerika, Centro de Información sobre América Latina, Bonn, Alemania Federal, juli, vol. 177: 11-3  
1995 “La imaginación antropológica; interpelaciones a la otredad construida y al método antropológico”, *Publicar en Antropología y Ciencias Sociales*, Buenos Aires, Colegio de Graduados en Antropología, año IV, ago., n. 5: 71-91.

- 1996 “Imaginario urbano, barrios mancha y calidad de vida en la ciudad intermedia, hacia un modelo de análisis”, *Intersecciones*, Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales da Universidad del Centro de la Provincia de Buenos Aires, n. 2: 51-61.
- 1998-1999a “Palimpsesto urbano: sobre-escritura de huellas diacrónicas de la ciudad imaginada”, *Etnia*, Buenos Aires, Editorial Universitaria de Buenos Aires e Instituto de Investigaciones Antropológicas, Museo Dámaso Arce, Olavarría, Provincia de Buenos Aires, n. 42-43 (1998-9): 47-67.
- 1999a “Lo barrial en el imaginario urbano y el problema de la gestión social de calidad”; *Cuadernos de Antropología Social*, Universidad de Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras, Instituto de Ciencias Antropológicas, Sección Antropología Social, n. 10: 111-19.
- 2003 *Antropología de lo barrial: estudio sobre producción simbólica de la vida urbana*, Buenos Aires, Espacio Editorial.
- 2004 “Los atrasos y delantades de las ciudades, muestra del trabajo con los imaginarios urbanos”, *Runa, Archivo de las Ciencias del Hombre*, Universidad de Buenos Aires, Instituto de Ciencias Antropológicas, Facultad de Filosofía y Letras, n. XXIV: 27-42.
- 2005a *El barrio en la teoría social*, Buenos Aires, Espacio Editorial.
- 2005b Compilación: *Imaginario sociales de la ciudad media: emblemas, fragmentaciones y otredades urbanas, estudios de Antropología Urbana*, Tandil-Olavarría, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Red de Editoriales de Universidades Nacionales, 186 pp.
- 2006 “Imaginario regionales y circularidad en la planificación: el caso del Toar”, *Intersecciones*, Buenos Aires, Universidad del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales, n. 7: 305-23.
- 2007a “Desafíos participativos en la planificación urbano-ambiental: el aporte antropológico”, *Universitas Humanística*, Bogotá, julio-dic., vol. 64: 17-40.
- 2007b “Claves para la facilitación organizacional del proceso participativo en la planificación urbano-ambiental metropolitana”, *Revista Regional de Trabajo Social*, Montevideo, Editorial Peal, mayo-ago., año XXI, n. 40: 9-22.
- 2008 “Ciudad y Derechos Humanos – Ciudad y Hechos Humanos”, in PRIMERAS JORNADAS Ítalo-Latinoamericanas de Defensores Cívicos y Defensores del Pueblo, Buenos Aires, Instituto Latinoamericano del Ombudsman, Salón Belgrano del H. Senado de la Nación, 11 de septiembre de 2008, publicado en CD.

- 2009 "La proyección del enfoque etnográfico hacia la facilitación organizacional en procesos participativos de planificación urbana", *Horizontes Antropológicos*, Porto Alegre, Brasil, jul.-diz, año 15, n. 32.
- ISAACS, R.  
1949 "El concepto de unidad vecinal en la teoría y en la práctica", *Land Economics*, University of Wisconsin, febr.
- JACOBS, J.  
1964 *The Death and Life of the Great American Cities*, Pelican Books.
- HARVEY, D.  
1977 *Urbanismo y desigualdad social*, Madrid, Siglo XXI.
- KELLER, S.  
1977 *El vecindario urbano, una perspectiva sociológica*, México, Siglo XXI.
- LEFEVRE, H.  
1973 "Barrio y vida de barrio", in LEFEVRE, H., *De lo rural a lo urbano*, Madrid Península, pp. 195-203.
- LEVERATTO, M. J.  
2005 "Renovación urbana e intervenciones en el espacio público", in WELCH GUERRA, M. *Buenos Aires a la deriva: transformaciones urbanas recientes*. Buenos Aires, Biblos, pp. 283-334.
- LOURAU, R.  
1988 *El análisis institucional*, Buenos Aires, Amorrortu.
- LOJKINE, J.  
1979 *El marxismo, el Estado y la cuestión urbana*, México, Siglo XXI.
- NELLO, O.  
2003 *Aquí, no!: els conflictes territorials a Catalunya*, Barcelona, Empúries.
- PÉREZ, C.  
2008 "Sobre en Nimby", *El País*, Madrid, 4 abr.

PLAN URBANO AMBIENTAL

2000 *El proceso participativo del Plan*, Anexo 4, Buenos Aires, GCBA.

2007 Documento presentado a la Legislatura de la Caba.

RODRÍGUEZ, G.

2005 “Autonomía, descentralización y desconcentración en la ciudad de Buenos Aires”, *Cuaderno Urbano, Espacio, Cultura, Sociedad*, Eudene, FAU-UNLP, Forurbano, Resistencia, Chaco, vol. 4: 99-116.

SANCHO, F.

2008 Documento presentado en Foro La Ciudad Humanizada.

SCHAMBER P. & SUÁREZ, F.

2002 Cirujeo y gestión: una aproximación al circuito informal del reciclaje en el conurbano bonaerense, *Realidad Económica*, n. 190, oct.

SILVA, A.

1992 *Imaginario urbano, Bogotá y Sao Paulo: cultura y comunicación urbana en América Latina*, Bogotá, Tercer Mundo.

SINGER, P.

1980 *Economía política de la urbanización*, México, Siglo XXI.

SUÁREZ, F.

1998 *Que las recojan y arrojen fuera de la ciudad: historia de la gestión de residuos sólidos domiciliarios en Buenos Aires*, Documento n. 8, Universidad Nacional de General Sarmiento.

TOPALOV, C.

1979 *La urbanización capitalista*, México, Edicol.

VELÁZQUEZ, M.

2005 “Ideología urbana: una lectura crítica del Plan Urbano Ambiental”, in WELCH GUERRA, M. *Buenos Aires a la deriva: transformaciones urbanas recientes*, Buenos Aires, Biblos, pp. 335-59.

ARIEL GRAVANO. ¿VECINOS O CIUDADANOS?

WACQUANT, L.

2007 *Los condenados de la ciudad*, Buenos Aires, Siglo XXI.

#### Sitios de la WEB

[http://www.buenosaires.gov.ar/areas/obr\\_publicas/copua/?menu\\_id=13769](http://www.buenosaires.gov.ar/areas/obr_publicas/copua/?menu_id=13769)

<http://exaps.blogspot.com/2008/06/el-fenmeno-nimby.html>

<http://www.boingboing.net/2009/11/25/more-insight-on-thos.html>

ABSTRACT: In this work a subject of the urban imaginary is being analyzed and how this subject is placed recurrently in social participation processes within the urban-environmental planning, the so-called Nimby (*not in my back yard*) or YBNH (*Yes but not here*) that proposes the focus of the discussion about “whose” and “for whom” is the urban and the city: citizens or neighbours? We show this in a demand from the State to the anthropologist to collaborate in a process of institutional participation, within an urban-environmental plan. The ideological foundations of the Nimby are analyzed, their different approaches, discussion focus, and the need to articulate the register and the intervention towards the citizen-neighbour participative power, as a continuous challenge.

KEY-WORDS: Urban imaginary, social participation, neighbours, citizens.

Recebido em julho de 2010. Aceito em junho de 2011.