

**SEXTO CONGRESO ARGENTINO DE ADMINISTRACION PUBLICA
RESISTENCIA, 6, 7 Y 8 DE JULIO DE 2011**

PRESENTACION DE PONENCIA

TITULO: Reflexiones acerca del programa mejoramiento de barrios (PROMEBA) como alternativa para el hábitat popular. Alcances del diseño participativo.

AREA TEMATICA: Democracia, gobernanza, participación y desarrollo.

SUBTEMA: (b) Participación ciudadana

EXPOSITOR: Romina Barrios, UBA- CONICET, romi.barrios@gmail.com

SINTESIS:

El siguiente trabajo se inscribe dentro de una línea de investigación que se propone analizar el sentido y alcance de la participación propuesta desde la acción estatal en distintos momentos históricos. Este trabajo es posible gracias a una beca doctoral otorgada por CONICET, dirigida por el DR. Miguel Barreto y la Dra. Rosa Aboy.

El objetivo de esta presentación es indagar en el debate acerca de la participación en las políticas de gestión del hábitat, a partir del Programa Mejoramiento de Barrios (Promeba), diseñado éste como un programa para el mejoramiento del hábitat. En este sentido, se desarrollarán brevemente las distintas estrategias que se desplegaron para abordar la problemática de los asentamientos informales en nuestro país, para luego hacer un repaso sobre las experiencias pioneras que ampliaban su visión de la solución habitacional a la mejora del hábitat de cada población. Y luego introducir el debate acerca del nuevo rol que adquiere la población beneficiaria.

A partir de estos antecedentes, nos interesa introducirnos en el análisis de la participación propuesta desde el Promeba para aportar a la discusión acerca de la medida en que este tipo de programas representan una respuesta a la falta de acceso al hábitat de los sectores más desaventajados socialmente. En

este sentido, queremos brindar elementos para conocer en mayor profundidad que alcance y sentido adquiere la participación propuesta desde este tipo de programas.

CONTEXTO HISTÓRICO E INSTITUCIONAL

La década del 90 da inicio a los procesos de reforma del Estado y a los postulados neoliberales en materia de política económica y social. En este sentido, el cambio de orientación del rol que debía tener el Estado es drástico; tanto los organismos multilaterales de crédito (en adelante OMC) como el Fondo Monetario Internacional (FMI) recomiendan que el Estado no intervenga directamente en la asignación de recursos y permita que el mercado sea quien cumpla esta función. Este proceso no se completa radicalmente en ese sentido, pero sí asistimos a un contexto en el cual el Estado se retira fuertemente de su rol interventor en el mercado habitacional (tanto en construcción directa como en su capacidad regulatoria). La nueva fase del capitalismo se caracteriza por el fin del modo de producción fordista, donde el Estado es el encargado de garantizar la demanda con una determinada distribución del beneficio, que se relaciona fuertemente con la participación de la fuerza de trabajo en el proceso. El trabajo formal y asalariado deja de tener un rol fundamental, siendo desplazado por los servicios, las nuevas tecnologías y las demandas de nuevas especialidades. El estado revisa sus competencias y alienta los procesos de mercantilización y privatización de las prestaciones, los ciudadanos pasan de tener un rol de usuarios (donde tienen derecho a bienes y servicios) a otro de clientes en el que están insertos en las transacciones mercantiles (Fernández Wagner, 2007).

El neoliberalismo genera costos sociales importantes en materia de intensificación de los procesos de pobreza urbana y la situación de los asentamientos informales como resultado de las grandes porciones de la sociedad que quedan sin funciones en las nuevas relaciones capitalistas. En este sentido, los cambios que se producen en la estructura social a partir de las reformas neoliberales dan cuenta de nuevas cuestiones sociales que deben ser atendidas. Garretón (2001) analiza los cambios sociales a partir de los

procesos de globalización en América Latina y aquí nos interesa hacer hincapié en lo que el autor denomina como “el cambio de matriz socio-política clásica”¹ y las transformaciones que se produjeron en torno a la estructura social, que llevaron al mayor aumento de la pobreza, la marginalidad y la precariedad de los sistemas laborales. En este sentido es importante indagar acerca del contexto de crisis e inestabilidad de las relaciones entre Estado y Sociedad.

Los cambios en materia de políticas sociales también son drásticos y profundos. Definidas antes como universales - dado que atienden la demanda de la sociedad de manera homogénea- pierden preponderancia frente a una serie de políticas focalizadas que ponen su atención en atender las necesidades mínimas que aparecen en la población, produciéndose una transición del ciudadano portador de derechos hacia grupos sociales que necesitan atención en un escenario donde aparecen nuevas cuestiones sociales. El crecimiento de la deuda externa en nuestro país, y en gran parte de Latinoamérica, provoca la intervención del FMI y los OMC, que condicionan fuertemente la orientación de las políticas sociales (desactivando los dispositivos de característicos del Estado social), que son financiadas (en parte) por préstamos del Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial.

El crecimiento de los asentamientos informales, junto a los procesos de segregación social y territorial, llegan a un punto crítico con la crisis institucional que sufre nuestro país hacia fines de 2001, y muestran crudamente que los índices de crecimiento económico del país a partir de los años 90 no se tradujeron en un desarrollo integral (ni equitativo) de la sociedad en su conjunto. Como señala Grimson (2009), “las políticas neoliberales y la exclusión social profundizaron las fronteras sociales ‘clásicas’ de Buenos

¹ El autor define la matriz socio-política clásica a partir de la conjunción de los procesos de desarrollo, autonomía nacional, modernización e integración social. La matriz es predominante entre la década de los treinta y los setenta. Se caracteriza por la fusión de sus componentes (Estado, partidos políticos y actores sociales) y la poca autonomía que cada uno de ellos poseía. El rol protagónico frente a las acciones colectivas lo asumía el Estado, pero dada su débil autonomía frente a la sociedad, la política adquiriría también un rol central. (Garretón, 1995)

Aires². A su vez, esas fronteras urbanas imaginadas, vividas y estructuradoras de las prácticas sociales, hasta cierto punto fueron desafiadas por fenómenos sociopolíticos (...)" (p.15). El autor analiza la relación entre espacio, clase social, sentido y prácticas cotidianas y subraya las consecuencias que el neoliberalismo produce sobre la trama urbana. Lo define como una fábrica de fronteras, pero sin dejar de resaltar la preexistencia esas fronteras urbanas, que hoy se acentúan, alcanzando niveles inusitados de segregación.

El rol del Estado en las nuevas políticas habitacionales también deja lugar al funcionamiento del mercado, llevando adelante la privatización de los servicios e infraestructura. La provisión habitacional deja de estar basada en un financiamiento de la oferta para finalmente basarse en la demanda. (Fernández Wagner, 2007). El centro pasa a estar puesto en el financiamiento de la vivienda, no desde la construcción directa sino desde la ampliación del mercado de hipotecas, entendiéndola como un producto sesgado de su condición urbana. Pronto veremos que esta serie de medidas son insuficientes, tanto por el magro alcance de las hipotecas como por la enorme cantidad de población desplazada y segregada a asentamientos que se constituyen en una potencial amenaza para el funcionamiento del sistema. Asimismo, los procesos de apertura económica en el contexto de la globalización, promocionan la importancia de las ciudades –que adquieren un mayor posicionamiento- para atraer capitales. Los actores locales y regionales tratan de influir en los procesos de crecimiento de sus economías para hacer frente a la competencia y a las nuevas condiciones que impone el mercado. Ante la pasividad del gobierno central, las administraciones locales y sus actores llevan adelante políticas de desarrollo local que podemos definir como definir las como respuesta de las comunidades locales ante los procesos de globalización.

² Grimson realiza una interesante comparación para graficar lo que él define como 'segregación espacial clásica' en Buenos Aires y el advenimiento de nuevas fronteras, a partir de los efectos sociales de las políticas neoliberales: "En el proceso de urbanización de la industrialización sustitutiva de importaciones, la presencia masiva se de los migrantes del interior en la ciudad fue conceptualizada como 'el aluvión zoológico'. (...) Cuando los pobres e indigentes desempleados del Gran Buenos Aires se trasladaron cotidianamente a la capital para reciclar basura se cuestionó su presencia en barrios medios, su presencia en la Capital aludiendo a cuestiones de higiene y de propiedad" (p.22)

En resumen, las ciudades comienzan a adquirir un nuevo status en un contexto de competencia por obtener mayor productividad. En este marco -y como parte de las medidas que surgen a partir de los procesos de reforma del estado- también se producen la descentralización de funciones de instancias nacionales a subnacionales que transforman el rol que adquieren los municipios para promover el desarrollo de su ciudad (Oszlak, 1997).

La búsqueda por evitar posibles estallidos sociales, ante el abrumador crecimiento de la pobreza, a partir del último lustro de la década del noventa, lleva a fuertes debates en torno a la necesidad de reformas que mejoren el desempeño estatal y su eficiencia para resolver las demandas de la sociedad. En este sentido, se produce una separación entre los problemas sociales que no han podido aún ser resueltos por el mercado - para los que se buscan nuevas soluciones “técnicas” a través de la innovación con instrumentos o tecnologías de gestión - y los conflictos que son considerados políticos; se traza así una distinción entre lo social y lo político (Merklen, 2005). La furiosa crisis social comienza a ser más visible y por ellos se instrumentan, también a partir de expresas recomendaciones de los OMC, “políticas de combate a la pobreza”, con un importante despliegue de programas focalizados que apuntaban a intervenir en los contextos a los que el mercado aún no había podido llegar, con la intención de corregir estas fallas hasta tanto el funcionamiento del sistema las procese.

Este es el marco, sucintamente descripto, surgen en Argentina los programas de mejoramientos de barrios, financiados a través de préstamos del BID, que intervienen en asentamientos informales con el objetivo de reducir la pobreza y promover la inclusión urbana para propiciar mayores instancias de gobernabilidad urbana ante la amenaza que significaban las masas de población desocupadas y empobrecidas reclamando por mejorar su situación. Sin embargo, las características del programa (en las que nos explayaremos en la próxima sección) abren la posibilidad de pensar nuevos aportes en materia de política habitacional. En este sentido, a partir de introducirnos en el análisis de la gestión de este tipo de programas, nos interesa analizar los alcances y

límites de su componente participativo y brindar algunos elementos que aporten al modo en que podemos observar estos procesos.

PROGRAMA MEJORAMIENTO DE BARRIOS EN ARGENTINA

A partir de 1995 comienza a plantearse más fuertemente en Argentina la necesidad de mejorar la capacidad estatal³ para atender a las nuevas demandas de la sociedad y esto ocurre también en relación con la gestión de políticas sociales. En este clima y en un contexto de crecimiento de la pobreza urbana, se llevan a cabo las primeras propuestas que terminan en la creación del Promeba. En un principio es pensado para brindar sólo lotes con servicios (tal como ocurre en los años 70) pero finalmente los lineamientos del programa se inclinan hacia un formato integral, que tomen en consideración los distintos aspectos que refieren a la regularización del dominio (urbano, jurídico y social). En otro de los lineamientos centrales del programa se establece la definición de las intervenciones como focalizadas; con ello queremos decir que la población beneficiaria es previamente definida y en este caso se inscribe en un determinado espacio territorial (villa o asentamiento).

El Promeba es un programa nacional creado en 1997 a partir de un crédito que la República Argentina firma con el BID. Hasta el año 2003 funciona en la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación, y desde ese año y hasta la actualidad, lo hace en la órbita de la Secretaría de Obras Públicas de la Subsecretaría de Vivienda y Desarrollo Urbano del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación. Se define como un programa social que tiene como objetivo mejorar el hábitat popular, integrando la ciudad informal a los procesos de desarrollo productivo a través del mejoramiento de la infraestructura, la provisión de servicios públicos. Sus

³ Siguiendo los estudios de Fabián Repetto, nos interesa tomar su definición de capacidad estatal y la importancia que adquiere la dimensión política del concepto para interpretar la interacción entre los actores gubernamentales y sociales como una arena de conflicto. Al respecto, Repetto (2003) apunta: "Según se ha indicado, la llamada "capacidad administrativa" es condición necesaria pero no condición suficiente para lograr niveles relevantes de capacidad estatal. Se requiere, para ello, también de lo que se denomina "capacidad política", la cual se interpreta aquí como la capacidad para problematizar las demandas de los grupos mayoritarios de la población, tomando decisiones que representen y expresen los intereses e ideologías de los mismos más allá de la dotación de recursos que puedan movilizar en la esfera pública" (p.5)

objetivos principales son mejorar la calidad de vida de la población con necesidades básicas insatisfechas por medio de la provisión de infraestructura social básica, acceso a la propiedad de la tierra y fortalecimiento de la organización comunitaria. Está dirigido a asentamientos o barrios urbanos que tengan más de dos años de antigüedad y una población mínima de 50 familias y presenten cierto nivel de organización comunitaria. A partir del año 2002 el Promeba incorpora al conurbano bonaerense dentro de su ámbito de intervención. El desarrollo de cada uno de los proyectos del programa supone un compromiso de los actores involucrados a través de la participación de los diferentes organismos del Estado (con injerencia en la ejecución), los representantes de organizaciones barriales, las empresas de servicios públicos, las empresas constructoras, los colegios de profesionales y las organizaciones de la sociedad civil. Este tipo de iniciativa, sigue los lineamientos de las políticas habitacionales que cuestionan que las soluciones estén centradas en la construcción de casas, dado que en muchos casos la población puede disponer de viviendas pero no de la infraestructura adecuada en materia de servicios públicos, de infraestructura urbana o de regularidad en la tenencia del suelo. Asimismo, promueven el reconocimiento de los esfuerzos que realiza la población en el territorio y lo consideran como un insumo propio para la búsqueda de soluciones al problema habitacional (Barreto y Romagnoli, 2006).

La ejecución del Promeba es descentralizada y la modalidad de gestión es por proyectos. Por tanto, la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación es la ejecutora del programa a través de la Unidad de Coordinación Nacional (UCN) y tiene la responsabilidad de la gestión global junto a las funciones de supervisión técnica, coordinación entre los distintos niveles y control de los fondos. La UNC descentraliza la ejecución directa a través de Sub-Ejecutores Provinciales (Unidades Ejecutoras Provinciales- UEP) y Municipales (Unidades Ejecutoras Municipales-UEM). La UCN está compuesta por un equipo técnico interdisciplinario que estudia cada uno de los proyectos según las diferentes áreas específicas (urbano, ambiental, institucional y social), que asesora a todos los proyectos para que puedan ser aprobados por los diferentes áreas que conforman el programa. Las UEP poseen la misma estructura que la UCN (con los mismos roles y funciones) y constituyen los

equipos de campo, que a su vez replican el mismo modelo en cada uno de los barrios. Esta organización pretende garantizar que los contenidos específicos que se fijaron en el contrato de préstamo lleguen finalmente a los beneficiarios.

El programa se origina a partir de la firma del contrato de préstamo BID 940 AR/OC a través del cual el Estado Nacional asume un endeudamiento por 170 millones de dólares. Los fondos se componen en un 40% de aporte de la Nación y un 60% de aporte del BID. El financiamiento que provee el BID es repartido en partes iguales por las provincias que adhieren y la Nación (cada parte asume el 50% de estos recursos, las provincias adherentes firman un contrato subsidiario de préstamo con la Nación). En conclusión el Estado Nacional asume el 70 % de la inversión y cada una de las provincias el 30%. En esta primera etapa se constituyen 19 UEP provinciales de acuerdo al número de provincias que adhirieron al programa.

En el año 2001 el gobierno negocia con el BID la obtención de financiamiento en el marco del contexto de crisis social que vivía en país. Como resultado, se firma el contrato de préstamo BID por 334 millones de dólares que prioriza a cinco programas para atender la emergencia social dentro de los cuales se encuentra el PROMEBA. En esta ocasión se incorpora como área de intervención del programa a los partidos del Gran Buenos Aires.

A partir del año 2007 el Estado Nacional transfiere los recursos a las provincias y municipios con carácter no reintegrable y para ellos suscribe un Convenio de Crédito de Línea Convencional (CCLIP) con el BID por 1500 millones de dólares en un plazo de 25 años, que se habilita por tramos. El primer tramo es por 339 millones de dólares (1842/OC-AR) y el pago de la deuda es asumido por el Estado Nacional. En conclusión, en esta nueva etapa la inversión en del Estado Nacional en un 100 %, las UEP provinciales son 21 y las UEM municipales 14, llegando a 227 municipios. Hacia el 2001 la cantidad de familias beneficiadas era más de 56.000 y para el 2007 la cantidad asciende a 99.000 familias⁴.

⁴ La información es recabada de la página oficial del PROMEBA: www.Promeba.org.ar

Asimismo, el programa comprende un componente de Inversiones que prevé el financiamiento de las obras y acciones para la intervención social en lo que comprende tanto a la formulación y supervisión de los proyectos como en la ejecución de las obras. En este caso, están previsto el financiamiento de actividades que colaboren con la regularización del dominio de la tierra y la construcción de infraestructura urbana. El segundo y último componente es el de Desarrollo Institucional y destina fondos para financiar la difusión y promoción del programa, capacitación de las UEP, asistencias técnicas y servicios de consultoría.

La normativa del Reglamento Operativo y del Estado Nacional es la que fija los requerimientos que debe tener cada uno de los proyectos. El reglamento operativo indica cuáles son las normas para la formulación de los proyectos, desde la identificación hasta la elegibilidad del barrio. A su vez hay que tomar en consideración la normativa de cada una de las provincias que reglamentan el proceso de regularización del dominio (nos referimos más específicamente a: la legislación de ordenamiento territorial y uso del suelo, de impacto ambiental, ordenanzas de edificación, regulaciones de transferencias de dominio) Asimismo, el programa suma a la normativa, los criterios reglamentarios de procedimiento y abordaje de los proyectos que deben ser acatados por las provincias y los municipios para acceder al financiamiento.

Los proyectos de cada uno de los barrios se constituyen en un conjunto de actividades y objetivos que deben llevarse a cabo en un tiempo determinado; una vez que un proyecto es aprobado se constituye en un Proyecto Ejecutivo Integral (PEI) que describe pormenorizadamente el plan de trabajo. Por lo tanto las UEM se organizan de acuerdo a la planificación que realizaron acerca de las metas que deben alcanzar y las UEP en estructuras burocráticas que se guían por los procedimientos de cada organismo (Galizzi, 2008).

El inicio del PROMEBA da cuenta de los cambios que se producen en torno a las políticas habitacionales. En un contexto signado por la preponderancia del mercado de los préstamos hipotecarios que hace foco en la vivienda en sentido

restringido, es decir, sin tomar en consideración el entorno de la población y el retiro del rol interventor del estado, este programa aparece como una expresión novedosa dado que se inscribe dentro de las políticas públicas centradas en el hábitat. El deterioro constante de la calidad de vida de la población, la aparición de nuevas cuestiones sociales, cristalizan la disputa en torno a cómo orientar las políticas, con qué autores y desde qué puntos de partida.

Este tipo de políticas se caracterizan por abordar la problemática de los asentamientos informales promoviendo su integración a los procesos de desarrollo productivo a través del mejoramiento de la infraestructura, la provisión de servicios públicos y la mejora de la calidad de vida de la población. Se diferencian de las anteriores iniciativas en lo referido al fuerte componente participativo que promueven. De este modo, la participación de la sociedad adquiere mayor protagonismo en los diferentes ciclos que componen la vida de una política pública. También es destacable la resignificación de las ciudades como espacios donde sus habitantes se involucran en la toma de decisiones frente a cuestiones urbanas y sociales que comparten. La identificación con el territorio también refiere a la existencia de una problemática común y un espacio de comunicación directa, un tejido social donde se establecen las relaciones entre los diferentes actores del desarrollo, que se organizan y se encuentra ligado a la toma de decisiones (Arocena, 1995, Aboy 2005, 2007). Cabe mencionar, asimismo, que las ciudades también adquieren nuevas funciones en el proceso de descentralización a instancias subnacionales, que se dan en el marco de los procesos de reforma del estado, problematizando de la misma manera que los gobiernos locales son los más indicados para abordar las problemáticas territoriales. En este sentido la *participación* y la *escala local* constituyen dos dimensiones imprescindibles para pensar las nuevas intervenciones⁵.

⁵ Los programas de mejoramiento barrial, como el PROMEBA declaman promover estrategias de intervención orientadas hacia el desarrollo local. En este sentido, queremos conceptualizar al desarrollo local como una noción que reconoce la problemática territorial como una dimensión adecuada y específica de las políticas públicas. Esto supone pensar el concepto “desde abajo”, es decir, de un proceso que va desde lo particular hacia lo general, que implica pensar con qué recursos (o con cuáles no) cuenta una determinada región, localidad o municipio para promover su desarrollo (Arroyo, 2001).

Existe un amplio consenso en torno a la necesidad del componente participativo en la gestión de políticas públicas. En los que nos atañe, centraremos nuestra atención en el análisis de la noción de participación en la gestión del PROMEBA que, como mencionábamos anteriormente, incluimos dentro de las políticas públicas centradas en el hábitat. A pesar de que podemos encontrar diferentes puntos de vista para problematizar su alcance y contenido, tanto los OMC como los organismos gubernamentales coinciden en la necesidad de involucramiento de los participantes en la implementación y puesta en marcha de las acciones tendientes a resolver la situación habitacional de los asentamientos informales. Por otra parte las organizaciones de la sociedad civil y los representantes de movimientos sociales también reclaman por mayores instancias participativas (Catenazzi y Chiara, 2009)

Sin la pretensión de realizar una descripción exhaustiva, nos detendremos un momento en las distintas miradas para definir la noción de participación. En este sentido, tal como señalan Chiara y Di Virgilio (2009) preguntarse por los conceptos para pensar la gestión de un programa es de vital importancia dado que en las definiciones que establecemos se organiza y traza un determinado sentido de la gestión de la política. Este punto de partida apunta a que la conceptualización pueda colaborar en la lectura del análisis de los problemas públicos y su estructura, sin perder por ello de vista las dificultades propias que se presentan en torno a la gestión.

NOCIONES PARTICIPACIÓN

En términos generales podemos entender que participar significa⁶ *tomar parte, ser partícipe de algo*, o alguna forma de acción colectiva dirigida al logro de un objetivo común. Los modos de pensar y de implementar la participación son diferentes a lo largo del tiempo y de acuerdo a los actores que la promuevan.

⁶ La polisémica noción de participación presenta varias definiciones que a su vez se sustentan en adjetivaciones del término como: social, ciudadana, popular, política, comunitaria. Cunill Grau (1991) realiza esta distinción asociando la idea de participación ciudadana a la intervención de los individuos como ciudadano en alguna actividad pública, y por tanto excluye lo social, lo autónomo y lo comunitario. Entre otros autores como Sabucedo (1986), Guimares (1987) presentan el concepto a partir de una idea de ampliación de la participación política. Para nuestro estudio tomaremos como punto de partida la definición de Sirvent (1999) y la relación entre Estado y Sociedad para definir participación.

Puede ser impulsada tanto por grupos sociales (sindicales, estudiantiles, políticos, religiosos), por el Estado, por organismos o agencias internacionales. Puede utilizarse con objetivos que destaquen su rol técnico e instrumental o su rol político; del mismo modo que puede implementarse desde lo procedimental para lograr un objetivo específico o promover procesos de mayor organización y democratización del conjunto social. (Menéndez, 2006).

A partir de estos postulados, nos interesa indagar cómo los habitantes del barrio se vinculan con (e interpelan a) las instituciones del Estado - a la vez que ejercen y construyen ciudadanía- y no sólo demandan soluciones de manera pasiva. La noción de ciudadanía que nos interesa remarcar es aquella en la que los sujetos se atribuyen responsabilidades en su devenir, que a su vez implica un determinado modo de interpretar la realidad, que influye en el sentido que le dan a sus propias acciones. La dimensión de ciudadanía, por tanto, se corporiza en la vida cotidiana de los sujetos, espacio donde se visualizan los modos de funcionamiento que afectan a ellos mismos (Delgado Salazar y Arias Herrera, 2008). Por lo tanto la política pública transforma la vida cotidiana de los sujetos y la participación de éstos transforma la política pública. Nuestra mirada apunta a reconocer este doble proceso (relacional y dinámico) para analizar y problematizar la experiencia participativa. Dicho de otro modo, los habitantes no necesitan solamente políticas públicas que satisfagan demandas. Si esto ocurriera así la noción de ciudadanía no tendría sentido dado que nos constituiríamos como asistidos o meros clientes. Cuando se piensa únicamente en la satisfacción de demandas de individuos en sentido administrativo, se pone en juego una lógica política que divide y dispersa la solidaridad de estas demandas (Barros, 2006) El estudio de las relaciones, la asociatividad y especialmente de las redes sociales de la comunidad, puede contribuir a comprender cómo los propios habitantes promueven soluciones a sus problemas (Valdivieso, 2008).

El Banco Mundial y el BID incluyen la participación como un requisito para garantizar la eficiencia y efectividad de los desembolsos. Los préstamos fueron incorporando a organizaciones de la sociedad civil en el diseño e implementación de proyectos, así como en instancias de consultas previas en

el diseño de política. En relación con la intención de mantener la gobernabilidad urbana, este tipo de iniciativas apuntan a resolver la insatisfacción de la población que sufre constante desalojos y constituye focos de conflictos latentes. Además, establecer instancias de participación y configurarlas como requisito le permite a los OMC un mayor conocimiento acerca de la realidad de cada comunidad. La posibilidad de que los proyectos puedan ser impulsados desde adentro genera más posibilidades de aceptación por parte de la comunidad y hace a los proyectos más viables. En este sentido se busca que los proyectos sean sustentables y se garantice el retorno de las inversiones (Insaurralde, 2007). Este tipo de participación hace hincapié en los aspectos operativos de los programas y centran la intervención en organizaciones de la sociedad civil. Es entendida en sentido procedimental, como un medio que permite que cada uno de los involucrados tenga mayor responsabilidad y que las autoridades puedan tener más elementos para llevar adelante el control que permita una mejor implementación de los proyectos.

Acordando que pueden existir distintas concepciones acerca de qué se entiende por una gestión participativa, y que el término participación puede resultar abstracto o ambiguo en su interpretación para definir las distintas modalidades que puede tener la intervención de los actores a lo largo del ciclo de vida de un programa, intentaremos plantear dimensiones que nos permitan problematizar su utilidad como poder transformador de las condiciones sociales de los pobladores. En este sentido, remarcamos la utilidad de vincular la participación desde su dimensión política que vinculan a los sectores populares con el Estado y la política (Cravino, 2009). El mérito de la participación está dado por las posibilidades que puede ofrecer para el desarrollo democrático en la medida que pueda tener un grado de incidencia efectiva en los procesos decisorio; su importancia radica en su poder transformador. Tal como señala Sirvent (1999) una propuesta es participativa cuando los habitantes del barrio llevan a cabo acciones concretas en algún momento de la toma de decisión, contando con información que les permita conocer los temas sobre los que están decidiendo (Sirvent, 1999)

ALGUNOS COMENTARIOS FINALES

En el caso del Promeba, el esquema participativo viene dado en formas institucionalizadas, y en este sentido hay un diseño que promueva los esquemas participativos. Un esquema no institucionalizado podría definirse como un proyecto en el que los mecanismos participativos no están pre concebidos, y se generan más bien espacios donde los propios vecinos toman decisiones acerca de cómo actuar para el mejoramiento de su hábitat y van generando las distintas instancias de decisión. Esta situación no quita que la existencia la presencia de los organismos estatales que a través de su accionar intervienen en el proceso, por lo que en los casos no institucionalizados es menester analizar la influencia de los equipos de trabajo para encauzar la implementación del programa, y por lo tanto en qué medida influyen en el proceso.

Hecha esta aclaración – que intenta aportar elementos para analizar un proceso participativo – podemos señalar que el Promeba surge a partir de los procesos de reforma del estado a mediados de los 90 y tiene características que lo identifican con esas medidas (política focalizada con población objetivo – pero que al mismo tiempo no llega a toda la población con déficit-, marcos restrictivos que condicionan su aplicación de manera crucial -barrios con problemas de regularización de la tierra que no pueden ser parte del programa y por lo tanto sesga mucho su intervención-, además del formato participativo preconcebido por encima de las intervenciones específicas.

Pero también trajo aparejado cambios muy importantes en el nivel de equipos que se integraron, de modificaciones normativas y de aliento de crédito y también a nivel político. Adicionalmente tiene un diseño institucional que generó marcos de posibilidades institucionales propias para trabajar en territorio. La historia del programa está atravesada por cambios políticos institucionales muy fuertes en nuestro país, y su accionar no puede ser considerado sin tomar en cuenta este contexto. El Promeba apareció como un programa de combate a la pobreza, que fue favorecido con un mayor financiamiento internacional en el año 2002. Luego integra los programas

nacionales para atender al problema habitacional que forman parte de la política de vivienda y desarrollo urbano a partir del año 2003.

La política habitacional fue redefinida a partir de la etapa kirchnerista y en este sentido, los lineamientos fundamentales del Promeba concuerdan con un diagnóstico del problema que apunta a problematizar el déficit más allá de la falta de viviendas y asociar la solución al mejoramiento, la infraestructura y el equipamiento comunitario. Por ello es importante señalar los marcos institucionales en los que se lleva adelante el programa, que influyen definitivamente en la orientación que puede tener la política implementada. Las decisiones en torno a qué situaciones resolver, que toma cada municipio en relación –o no- con las demandas sociales, la manera en que éste se involucra con las necesidades del barrio, la gestión que realiza para promover los recursos, son también elementos claves para pensar las posibilidades de implementación del Promeba.

Si bien no son objeto de este trabajo, los casos de Villa Tranquila en Avellaneda, y Villa Palito en el Barrio Almafuerde de la Matanza, los dos en el conurbano bonaerense, son ejemplos de cogestión entre el Estado y distintas organizaciones sociales, que en un principio han logrado avanzar en un proyecto urbano integral. En este marco es interesante analizar el uso y sentido que puede adquirir un programa de mejoramiento habitacional con formato participativo – sin dejar de mencionar sus limitaciones- y la manera en que pueden resignificarse su alcance, en articulación con otros programas y la decisión política de llevar adelante un proceso que vincule a los habitantes de los barrios con el Estado.

En conclusión, esta ponencia se propuso aportar elementos a nuestra línea de investigación, que nos permitan trabajar desde los contrastes y señalar algunas cuestiones salientes que tomen en cuenta los cambios y dinámicas que aparecen a partir de 2003, que ponen en perspectiva las posibilidades y límites del Promeba como programa participativo del mejoramiento del hábitat.

BIBLIOGRAFÍA

- ✓ Aboy, R. (2007) "The Right to a Home' Public Housing in Post World War II Buenos Aires", *Journal of Urban History*, Número Especial, Sean Purdy & Nancy Kwak (ed.): *Public Housing in the Americas*, vol. 33, n° 4, p. 493- 518, marzo.
- ✓ Aboy, R. (2005) *Viviendas para el pueblo. Espacio urbano y sociabilidad en el barrio Los Perales, 1946- 1955*, Buenos Aires, Universidad de San Andrés - Fondo de Cultura Económica.
- ✓ Aguilar Villanueva, Luis (2009) "Marco para el análisis de las políticas públicas" en Mariñez Navarro, Freddy y Vidal Garza Cantú (coordinadores). *Política Pública y democracia. Del análisis a la implementación*, Miguel Ángel Porrúa, México, DF.
- ✓ Arocena, J. (1995) *El desarrollo local. Un desafío contemporáneo*, CLAEH, Montevideo.
- ✓ Barreto, M. y Zabala, J (2004), "Articulación vertical de la inversión urbana en el nordeste argentino. Reflexiones sobre la experiencia del Banco Mundial durante la década de los 90", *EURE, Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, vol.30, n° 90, p. 103-119, septiembre.
- ✓ Barreto, M. y ROMAGNOLI, V. (2006). "*Programa de Mejoramiento Barrial de Argentina (PROMEBA) ¿Un avance en la gestión oficial del hábitat informal?*", en I° Seminario de Ciencia y Tecnología para el Hábitat Popular. Organizado por la Asociación de Vivienda Económica y el Centro Experimental de la Vivienda Económica de la Universidad Católica de Córdoba. Facultad De Arquitectura, (28 de noviembre - 1 de diciembre), Córdoba, Argentina.
- ✓ BARROS, Sebastián. Una aproximación tangencial a la noción de ciudadanía: Algunos comentarios sobre la Argentina del bicentenario. *Rev. Pilquen, Secc. Cienc. Soc.* [online]. 2006, n.8 [citado 2010-11-01], pp. 0-0 Disponible en: <http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-31232006000100001&lng=es&nrm=iso>. ISSN 1851-3123.

- ✓ Chiara, M y Di Virgilio, M. (2009) *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas*, Buenos Aires, Universidad Nacional General Sarmiento – Prometeo.
- ✓ Cravino, C. (2009) *Entre el arraigo y el desalojo. La villa 31 de Retiro. Derecho a la ciudad, capital inmobiliario y gestión urbana*, Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento – Instituto del Conurbano.
- ✓ Cravino, C.; González, L. y Quintar, A (2009) “Debates en torno a la participación. Discutiendo algunos sentidos y prácticas participativas en la Ciudad de Buenos Aires”, en XXVII Congreso ALAS 2009 – Buenos Aires, Argentina,
- ✓ Cunnill Grau, Nuria (1991) *Participación ciudadana: dilemas para la democratización de los Estados Latinoamericanos*, Caracas, CLAD.
- ✓ DELGADO SALAZAR, Ricardo y ARIAS HERRERA, Juan Carlos. La acción colectiva de los jóvenes y la construcción de ciudadanía. *Rev. argent. sociol.* [online]. 2008, vol.6, n.11 [citado 2010-11-01], pp. 272-296. Disponible en: <http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1669-32482008000200014&lng=es&nrm=iso>. ISSN 1669-3248.
- ✓ Fernández Wagner, R. (2004) “De la focalización a la intervención sistémica. Los límites de las políticas de reducción de la pobreza centradas en el hábitat en América Latina”. *Pobreza Urbana y Desarrollo*, Año 10, n° 24, p. 89-98, octubre, Buenos Aires.
- ✓ Fernández Wagner, R. (2008) *Democracia y ciudad. Procesos políticos urbanos en las ciudades argentinas (1983-2008)*, Buenos Aires, Universidad General Sarmiento – Biblioteca Nacional.
- ✓ Fernández Wagner, R. (S/F) Los programas de mejoramiento barrial en América Latina. Disponible en <http://www.urbared.unqs.edu.ar/>.
- ✓ Galizzi, D. (2008) “La capacidad estatal para la gestión del hábitat en el Gran Buenos Aires: Condiciones de implementación del programa mejoramiento de barrios y relaciones de actores”. Directora: Magdalena Chiara, Universidad de Buenos Aires – Facultad de Ciencias Económicas, Maestría en Administración Pública.

- ✓ Garretón, M. (2005) *Hacia una nueva era política. Estudio sobre las democratizaciones*, Fondo de Cultura Económica, 1995.
- ✓ Garretón, M. (2001) “Cambios sociales, actores y acción colectiva en América Latina”, CEPAL- Serie Políticas Sociales, Publicación Naciones Unidas, n° 5, p.1-45, octubre.
- ✓ Grimson, A.; Ferraudi Curto, M. y Segura, R. (2009) *La vida política en los barrios populares de Buenos Aires*”, Buenos Aires,
- ✓ Insaurralde, A. (2007) “Capacidades comunitarias para el desarrollo. Aportes para un programa social: El caso del Promeba. Director: Fabián Repetto, Universidad Nacional de San Martín – Universidad Autónoma de Madrid, Maestría en Desarrollo Local.
- ✓ Merklen, D. (2005) *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina, 1983-2003)*, Buenos Aires, Gorla.
- ✓ Menéndez, E. (2006), “Las múltiples trayectorias de la participación social” en Menéndez y Spinelli, Hugo (Coordinadores): *Participación Social ¿para qué?* Lugar Editorial, Buenos Aires.
- ✓ Nun, J. (1991) “La democracia y la modernización 30 años después”, *Revista Desarrollo Económico*, N° 123, octubre-diciembre, Buenos Aires.
- ✓ Programa mejoramiento de barrios – Argentina. Página web: www.Promeba.org.ar
- ✓ Programa mejoramiento de barrios. Marco lógico (1997) Presidencia de la Nación – Secretaría de Desarrollo Social – Subsecretaría de Proyectos Sociales.
- ✓ Repetto, Fabián (2003) “*Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina*”, en el VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, octubre.
- ✓ Repetto, Fabián (2009) “Coordinación de políticas sociales: abordaje conceptual y revisión de experiencias latinoamericanas”, documento preparado para Jefatura de Gabinete de Ministros, Buenos Aires.
- ✓ Sirvent, M. T. (1999) “*Cultura popular y participación social: una investigación en el barrio de mataderos*” (1999) Buenos Aires, 1ª ed, Miño y Dávila.

- ✓ VALDIVIESO, Patricio. Propuesta para el progreso de la Administración Pública y la gestión local con participación ciudadana: desde la perspectiva del caso de Chile. *Doc. aportes adm. pública gest. estatal* [online]. 2008, n.11 [citado 2010-11-01], pp. 89-123. Disponible en: <http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-37272008000200004&lng=es&nrm=iso>. ISSN 1851-3727.